



Istituto Ricerche
Economico Sociali
del Piemonte



Istituto Regionale
Programmazione
Economica Toscana



Studi e Ricerche
per il Mezzogiorno



Éupolis Lombardia
Istituto superiore per la ricerca,
la statistica e la formazione

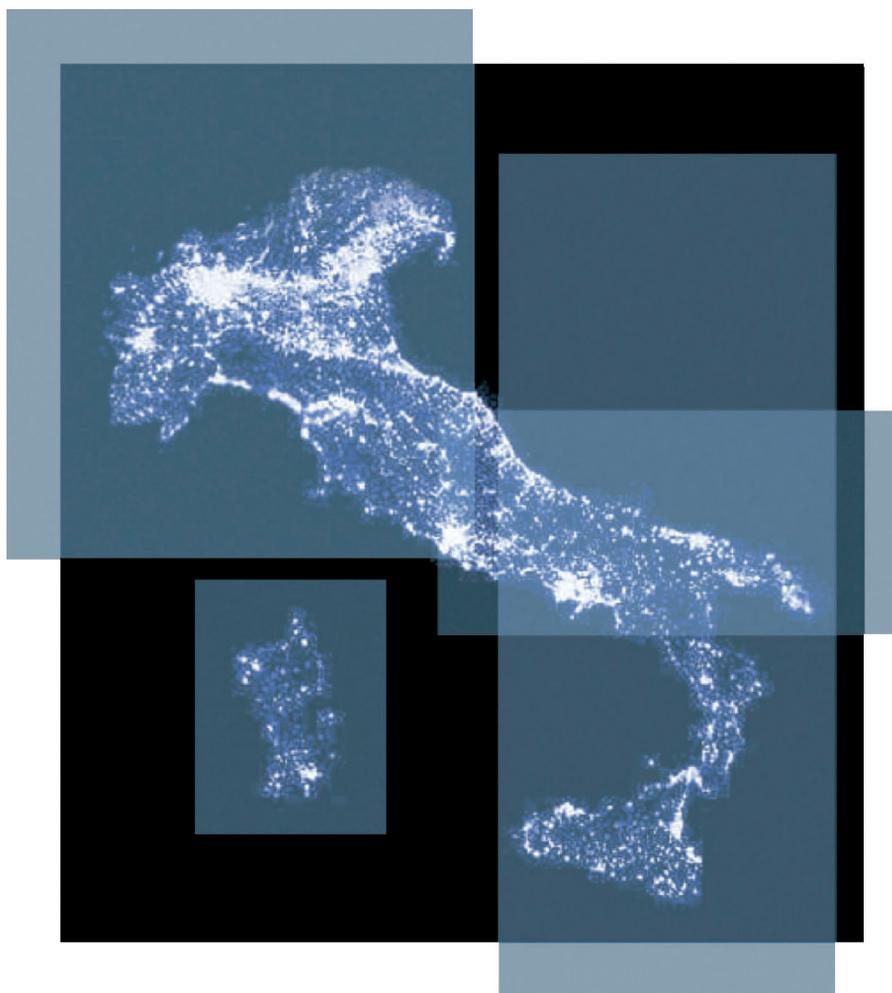


Istituto Pugliese
di Ricerche
Economiche e Sociali



LA FINANZA TERRITORIALE

Rapporto 2015



FrancoAngeli

Con il patrocinio di

Società Italiana di Economia Pubblica

Siep

Associazione Italiana di Scienze Regionali

ⒸAISRe

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.



Istituto Ricerche
Economico Sociali
del Piemonte



Istituto Regionale
Programmazione
Economica Toscana



Studi e Ricerche
per il Mezzogiorno



Éupolis Lombardia
Istituto superiore per la ricerca
la statistica e la formazione

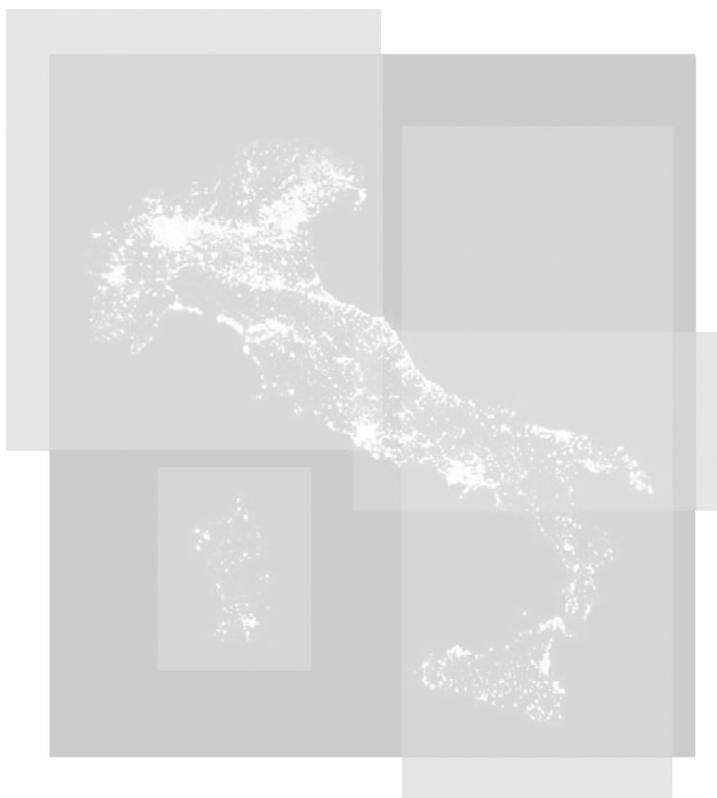


Istituto Pugliese
di Ricerche
Economiche e Sociali



LA FINANZA TERRITORIALE

Rapporto 2015



FrancoAngeli

Gruppo di Coordinamento

IRES Piemonte: Renato Cugno, Santino Piazza

IRPET: Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo

SRM – Studi e Ricerche per il Mezzogiorno: Alessandro Panaro, Salvio Capasso

Éupolis Lombardia: Alberto Ceriani, Antonio Dal Bianco

IPRES – Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali: Roberta Garganese, Angelo Grasso

Liguria Ricerche: Manuela Basta, Paola Dadone, Germana Dellepiane, Riccardo Podestà

Gli istituti di ricerca sul web

IRES Piemonte: www.ires.piemonte.it

IRPET: www.irpet.it

SRM – Studi e Ricerche per il Mezzogiorno: www.sr-m.it

Éupolis Lombardia: www.eupolislombardia.it

IPRES – Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali: www.ipres.it

Liguria Ricerche: www.liguriaricerche.eu

Copyright © 2015 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in versione digitale con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia* (CC-BY-NC-ND 3.0 IT)

L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

Stampa: Geca Industrie Grafiche, Via Monferrato, 54 - 20098 San Giuliano Milanese (MI)

Indice

Parte prima

Fatti e dinamiche della finanza degli Enti territoriali italiani

Una congiuntura confusa con sintomi di riaccentramento

Gilberto Turati

pag. 11

1 La finanza locale nel 2013 e 2014. Verso sistemi regionali di governo locale

Renato Cogno

» 21

2 Dai tagli alle riforme della finanza comunale: il pareggio di bilancio e la riforma fiscale

Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo

» 43

3 Il finanziamento degli investimenti degli Enti locali e territoriali: gli strumenti e il loro utilizzo

Alessandro Panaro, Agnese Casolaro

» 67

4 La componente allargata locale del settore pubblico nel sistema dei conti pubblici territoriali: le partecipate

Angelo Grasso, Roberta Garganese, Alessandra Tancredi, Riccardo Susigan

» 89

5 Residui fiscali regionali e politiche perequative

Elena Carniti, Antonio Dal Bianco

» 125

Parte seconda

Riassetto istituzionale e armonizzazione contabile: sviluppi e problemi

Introduzione

Riccardo Mussari pag. 147

6 Quali vantaggi per una grande fusione di comuni

Renato Cugno, Santino Piazza, Matteo Barbero, Igor Lobascio » 173

7 Unioni di comuni: risparmi di spesa? Il caso della Lombardia

Massimiliano Ferraresi, Riccardo Secomandi » 203

8 Dalla conoscenza a un nuovo paradigma per il riordino territoriale in Liguria

Manuela Basta, Angelo Gerini » 227

9 Strumenti di finanziamento della Città metropolitana

Chiara Agnoletti, Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo » 241

10 Una prospettiva funzionale per la macroregione del Mezzogiorno: logistica e trasporti

Alessandro Panaro, Consuelo Carreras, Roberta Garganese,
Angelo Grasso » 255

11 Un'analisi degli effetti del principio del pareggio di bilancio per gli Enti territoriali

Roberta Di Stefano, Giorgio Ivaldi, Santino Piazza » 285

12 Il superamento del Patto di stabilità interno e l'adozione del nuovo vincolo del pareggio di bilancio: le criticità nell'attuazione degli equilibri contabili delle Regioni a Statuto ordinario

Claudia Morich, Stefania Falzi, Roberta Scola » 309

13 La città metropolitana italiana nel quadro europeo

Giancarlo Pola, Vittorio Ferri » 325

Appendice statistica

pag. 357

Gli autori

» 363

Parte prima

**Fatti e dinamiche della finanza
degli Enti territoriali italiani**

Una congiuntura confusa con sintomi di riaccentramento

Gilberto Turati

Nella prospettiva dell'Accademia italiana, il *Rapporto sulla finanza territoriale in Italia*, uno sforzo congiunto degli istituti di ricerca regionali giunto ormai alla sua 11^a edizione, è un utile strumento per l'analisi della finanza degli enti territoriali in quanto offre, da un lato, una tempestiva valutazione dei fatti e delle dinamiche che hanno visto coinvolti enti locali e regioni nell'anno appena trascorso; dall'altro la proposta di alcune piste di riflessione sulle politiche che coinvolgeranno la finanza locale negli anni a venire, identificate da chi si trova ogni giorno a stretto contatto con gli enti territoriali e ha modo di cogliere da vicino le impressioni degli amministratori. Entrambi sono utili contributi per il mondo della ricerca accademica, che ha tempi e indirizzi completamente diversi.

Per quanto riguarda i fatti e le dinamiche, la prima parte del *Rapporto* fornisce una analisi congiunturale della finanza degli enti territoriali, a partire dal contributo di Cogno che apre il volume sia mostrando l'evoluzione delle entrate e delle spese delle Amministrazioni Locali nel quinquennio 2010-2014, sia discutendo brevemente il tema della riforma che ha investito le province. I capitoli successivi affrontano invece nel dettaglio alcune questioni di *policy* cruciali nell'ottica dei rapporti Stato-enti territoriali che hanno caratterizzato questo ultimo scorcio di legislatura: Ferretti e Lattarulo si concentrano sui comuni e indagano sulle ipotesi di riforma delle entrate comunali, discutendo le prospettive aperte dal progetto del riordino fiscale; Panaro e Casolaro si focalizzano sul tema del finanziamento degli investimenti pubblici; Grasso, Garganese, Tancredi e Susigan esplorano il tema delle partecipate locali a partire da una analisi dettagliata delle informazioni disponibili; infine Carniti e Dal Bianco tornano su un tema mai passato di moda, quello dei residui fiscali regionali e delle politiche perequative. Una lettura complessiva di questi lavori mostra con evidenza come sia in atto un processo di riforma importante dei rapporti tra Stato e Amministrazioni Locali, che tuttavia appare confuso e disorganico, con differenze rilevanti fra livelli territoriali in merito a tenuta dei saldi e trasparenza dei conti,

anche se compare qualche sintomo di riaccentramento che è bene prendere in considerazione per una analisi dei possibili esiti delle riforme.

Partiamo dai fatti stilizzati. Una visione completa dell'evoluzione congiunturale della finanza locale è offerta, come detto, nel contributo di Cugno. Una prima evidenza importante che si evince dai numeri è che, nei cinque anni tra il 2010 e il 2014, la crescita delle entrate è risultata superiore alla crescita delle spese; ciò che suggerisce un contributo decisivo da parte delle Amministrazioni locali al rispetto dei limiti all'indebitamento previsti dai Trattati europei. Si tratta di una evidenza che conferma il risultato di un filone recente di ricerca, non solo per il nostro Paese ma – più in generale – nei Paesi dell'area Ocse, che indaga i rapporti tra governo centrale ed enti locali in tempi di difficoltà economiche e regole fiscali stringenti (per esempio, Bartolini *et al.*, 2015; Sacchi *et al.*, 2015; European Commission, 2013). Per quanto riguarda le entrate, la crescita sembra essere stata innescata dalla sensibile riduzione dei trasferimenti nel biennio 2010-2012 e appare relativamente simile tra le diverse amministrazioni. La dinamica della spesa è invece differenziata tra livelli di governo: in crescita per il comparto regionale e comunale, soprattutto per la disponibilità di anticipazioni di cassa per la riduzione dei tempi di pagamento delle Pubbliche Amministrazioni (un tema sul quale tornerò nel seguito, affrontato in dettaglio anche da Di Stefano, Ivaldi e Piazza nella seconda parte di questo volume); in forte riduzione per le province, a causa del taglio radicale dei trasferimenti come conseguenza della riallocazione di funzioni determinata dalla legge 56/2014 Delrio, un “caso di scuola” per capire l'evoluzione dei rapporti tra Stato ed enti decentrati in questo periodo. È chiaro che la riduzione degli investimenti e, in misura minore, del personale delle Amministrazioni Locali, rappresentano effetti congiunturali ampiamente attesi. Per quanto riguarda il personale, oltre al blocco della contrattazione ormai da più di un lustro, la riduzione in termini numerici dei dipendenti pubblici è determinata dal blocco del turnover: a livello centrale, in dieci anni, la riduzione è del 9%; per gli enti territoriali è del 13%, mentre per il comparto sanitario la riduzione è stata del 5%. Se la riduzione del personale può essere legata alla ricerca di un maggior grado di efficienza nella produzione di servizi pubblici, a fenomeni di “riconversione industriale” (si pensi alla sanità e alla riduzione della capacità produttiva nel settore ospedaliero che richiede investimenti sul territorio), o a una riduzione del perimetro del settore pubblico (e il fatto che sia più marcata a livello di enti territoriali è un primo sintomo di riaccentramento), la riduzione degli investimenti da parte degli enti territoriali è un fenomeno di per se preoccupante per le prospettive di crescita del Paese, perché – com'è noto – sono proprio gli enti territoriali a realizzare il maggior volume di investimenti pubblici.

Non a caso la questione degli investimenti pubblici è discussa lungo almeno due dimensioni nei capitoli successivi del rapporto: dal lato del finan-

ziamento nel contributo di Panaro e Casolaro; dal lato delle relazioni intergovernative e dell'impatto della normativa sul pareggio di bilancio regionale due contributi nella seconda parte di questo volume. Morich, Falzi e Scola sottolineano chiaramente come le nuove regole sul pareggio di bilancio, introdotte dalla riforma costituzionale del 2012 che recepisce il Fiscal Compact e attuate dalla legge 243/2012, abbiano avuto effetti negativi sugli investimenti degli enti territoriali, perché tali investimenti possono essere finanziati solo escludendo il ricorso al debito, con entrate correnti o in conto capitale. Si identifica anche un primo tentativo di evitare la paralisi dell'attività di investimento nella legge 125/2015, in base alla quale le regioni che nel 2014 hanno pagato per tempo i propri fornitori devono escludere dal saldo di competenza gli impegni per investimenti diretti e per contributi in conto capitale. Ma è troppo poco, come sottolineato anche da Di Stefano, Ivaldi e Piazza, che affrontano il tema del Patto Territoriale Integrato per gli investimenti inserendolo nella discussione della normativa prevista dalla legge 243/2012 e successivamente riformulata dal decreto legge 78/2015. L'obiettivo da parte del legislatore è quello di provare a favorire gli investimenti pur mantenendo ferma l'esigenza di un vincolo di bilancio stringente, attraverso uno spostamento dell'obiettivo del pareggio al livello regionale. Nonostante il passo avanti, permangono però alcuni problemi di fondo: intanto non è chiaro il contributo del saldo regionale al saldo aggregato, né da quali voci debba essere composto. Evidenza che di nuovo richiama la confusione con la quale si stanno affrontando le riforme e la mancanza di un chiaro modello cui tendere (sul punto, per esempio, Bordignon, 2015). Ma anche ammesso di voler considerare solo il livello provinciale e comunale, le esperienze regionali dei patti di stabilità orizzontali dovrebbero indurre quantomeno cautela nella possibilità che gli investimenti riprendano grazie a "compensazioni orizzontali" tra enti locali. Infatti, rispetto alla semplicità del target numerico previsto nel Patto di Stabilità interno, che pure non ha funzionato, nel caso degli investimenti si avrebbero le ulteriori difficoltà di una spesa erratica (che alterna a picchi di investimento, spese più contenute per la manutenzione ordinaria e straordinaria) e tipicamente pluriennale (in termini di realizzazione dell'investimento e di struttura del finanziamento). Qui gli autori propongono un paio di soluzioni, la perequazione infrastrutturale da parte delle regioni piuttosto che l'introduzione di meccanismi "di mercato" per la negoziazione di Titoli di Indebitamento Municipali (Tim). Personalmente vedo la prima soluzione come quella più sensata, atteso che l'emissione di Tim dovrebbe lasciare integralmente al "mercato" (dei Comuni?) il prezzo dell'operazione. Anche perché la competenza delle regioni in tema di pianificazione del territorio regionale, mobilità interna e dotazione infrastrutturale dovrebbe essere chiarita dal nuovo Titolo V previsto dalla riforma costituzionale Renzi-Boschi. Questa ultima, ennesima, riforma costituzionale è però letta da molti (si veda il contributo di Carniti e Dal Bianco nel

rapporto) anche come una riforma che prevede una riduzione degli spazi di autonomia regionale, vista l'ormai famosa "clausola di supremazia" che attribuisce al governo la possibilità di intervenire in materia di competenza regionale (quindi anche in tema di perequazione infrastrutturale) quando lo richiede la tutela dell'unità giuridica o economica della nazione e dell'interesse nazionale. Con rischi di conflitti costituzionali non indifferenti.

Per quanto riguarda la questione del finanziamento degli investimenti, Panaro e Casolaro discutono i diversi strumenti a disposizione degli enti territoriali partendo da qualche fatto stilizzato importante, in primo luogo sull'indebitamento. In coerenza con i vincoli di bilancio stringenti imposti a regioni, province, comuni e con il ridimensionamento delle risorse e degli spazi a loro disposizione, l'indebitamento complessivo degli enti territoriali è in calo negli ultimi cinque anni, raggiungendo nel 2014 gli 87,3 miliardi di euro (con un peso sul Pil del 5,4% e un peso sul debito complessivo della Pubblica Amministrazione inferiore al 5%). Lo stock è in calo, così come in riduzione sono le nuove sottoscrizioni di mutui, lo strumento tipico di finanziamento degli enti territoriali: in base all'Indagine sui mutui contratti dagli enti locali per il finanziamento degli investimenti, le nuove concessioni sono risultate pari a 628 milioni di euro nel 2013, in calo del 56,5% rispetto al 2012. Gli investimenti coperti con i mutui si riducono in modo generalizzato: la riduzione maggiore in valore assoluto si registra però nel settore "viabilità e trasporti" (512 milioni di euro in meno) e nei comuni capoluogo (410 milioni di euro in meno), una ulteriore conferma che il rischio è di non riuscire più nemmeno ad asfaltare le strade (si veda, di nuovo, Bordignon, 2015). Le alternative al mutuo (come, per esempio, le obbligazioni degli enti territoriali, che pure hanno conosciuto momenti di gloria in passato; sul punto, Bordignon, Giglio, Turati, 2015) sono ovviamente comunque inutilizzabili perché aumentano lo stock di debito, così che le vere soluzioni consistono o nella ricerca di fondi privati tramite la finanza di progetto, o nell'utilizzo di fondi comunitari, migliorandone la capacità di impiego da parte degli enti territoriali. Sui fondi privati, la finanza di progetto fa registrare gare per un volume d'affari di quasi 4,4 miliardi di euro, soprattutto in settori dove il *project financing* può offrire un contributo: l'edilizia sociale pubblica, gli impianti sportivi, l'arredo urbano e il verde pubblico. Sui fondi comunitari si considera invece nello specifico il solo Programma Operativo Nazionale "Città Metropolitane" che coinvolge 14 capoluoghi (Bari, Bologna, Genova, Firenze, Milano, Napoli, Reggio Calabria, Roma, Torino, Venezia, cui si aggiungono Cagliari, Catania, Messina, Palermo) e ha una dotazione di circa 900 milioni di euro, per la maggior parte coperti con Fondi Strutturali e d'Investimento Europei. L'obiettivo è quello di favorire investimenti che rendano le città da un lato più fruibili per i cittadini, migliorando il funzionamento dei servizi pubblici, dall'altro più coese, favorendo

l'inclusione sociale per i le aree urbane che presentano maggiori condizioni di disagio. L'analisi degli strumenti per il finanziamento degli investimenti mette in luce, tuttavia, come anche in questo caso manchi una strategia di ampio respiro: non ci sono segnali di una visione coerente che tenga conto, sia dell'esigenza di rispettare i vincoli finanziari, sia di favorire il normale funzionamento degli enti territoriali.

Questo giudizio è rafforzato dalla considerazione delle entrate proprie degli enti locali, che pure hanno subito (e subiranno in base al Disegno di legge di Stabilità per il 2016) processi di riforme incoerenti negli ultimi anni, alla ricerca di risorse per il bilancio pubblico e – diciamolo – di un qualche dividendo politico. Emblematico, in questa direzione, il caso della fiscalità comunale, discusso da Ferretti e Lattarulo a partire dai principi ai quali si dovrebbe informare qualsiasi ipotesi di riforma del prelievo locale: semplificazione fiscale, equità fiscale orizzontale, armonizzazione fiscale verticale, competizione fiscale orizzontale. È a partire da questi principi che l'ottima imposta comunale viene identificata dagli autori in una qualche imposta sugli immobili, che dovrebbe rappresentare un gettito rilevante (anche se non esclusivo) dei municipi chiaramente ascrivibile agli amministratori locali, sia in termini di disponibilità, sia in termini di scelte sui parametri rilevanti (per esempio, l'aliquota d'imposta). La conferma della tesi precedente in merito alla confusione con la quale si è riformata la materia si ha a partire dalla proliferazione di acronimi necessari per individuare, nei fatti, la medesima imposta: alle origini Imposta Comunale sugli Immobili (Ici), poi Imposta Municipale Unica (Imu), poi Tassa sui Servizi Indivisibili (Tasi), poi Imposta Unica Comunale (Iuc) a ricomprendere, accanto alla Tasi, anche la Tassa sulla raccolta dei Rifiuti (Tari) e l'Imu S (a indicare l'Imu prelevata sulle abitazioni secondarie); forse – in futuro – la *local tax*. La storia degli ultimi anni non è certo una storia di semplificazione, per i contribuenti e per gli stessi amministratori locali. In particolare, pesa a mio avviso la mancanza di quella che la moderna teoria del federalismo fiscale riconosce come un effetto chiave delle scelte di tassazione a livello locale: la responsabilizzazione degli amministratori locali. Perché questo risultato suggerito dalla teoria si realizzi è necessario che i cittadini riconoscano la responsabilità dei loro amministratori, che gli amministratori possano utilizzare il gettito delle imposte locali (e che non facciano da esattori per il governo centrale) e che la quota delle imposte locali per finanziare la spesa locale non sia esigua. La confusione, anche nominalistica, in merito alla tassazione degli immobili non ha certo favorito le prime due condizioni; sulla terza arriva la previsione di cancellare la Tasi sull'abitazione principale contenuta nel Disegno di legge di Stabilità per il 2016, una ipotesi che pure viene contemplata nel contributo di Ferretti e Lattarulo e che rappresenta un ulterio-

re sintomo di riaccentramento. Questa visione dell'imposizione immobiliare contribuisce a relegare ancora in secondo piano quelle che dovrebbero essere invece le vere questioni sul tappeto della riforma della tassazione degli immobili, entrambe puntualmente discusse nel contributo: la definizione di rendite più omogenee, attraverso la revisione del catasto; l'impiego di un eventuale sistema di detrazioni all'interno dell'imposta patrimoniale sulle abitazioni.

Il punto di fondo è che rispetto al modello di decentramento delineato dalla riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, che vedeva le regioni come cardine del sistema decentrato, non è chiaro quale sia il modello cui il legislatore vuole tendere (Bordignon, 2015). Quel modello non è mai stato realmente applicato e, tuttavia, come spesso accade in Italia, è stato oggetto di modifiche confuse che il *Rapporto* puntualmente discute. Che cosa avrebbe richiesto invece una riforma organica? Qui abbozzo qualche prima riflessione in questa direzione. Il punto di partenza ha a che vedere proprio con il Titolo V e con l'organizzazione territoriale della Repubblica. Come già osservato, la riforma costituzionale Renzi-Boschi rivede il ruolo delle regioni, riducendolo e introducendo una "clausola di supremazia"; ma cancella pure le province dalla carta costituzionale, un tema sul quale insiste anche la riforma Delrio. Ma quali sono le ragioni di queste modifiche dell'articolazione territoriale dell'azione pubblica? Quali obiettivi si vogliono perseguire? Una maggiore efficienza? Se questo è l'obiettivo cui tendere allora non si capisce perché ci si sia limitati a ridefinire il quadro per il livello comunale e provinciale (anche se ancora è da capire il punto di arrivo del percorso di riforma di province, città metropolitane, unioni di comuni e aree vaste, un tema cui è dedicata la seconda parte monografica del *Rapporto*) e non si sia provato a discutere anche del livello regionale. Per esempio, gli stessi argomenti che sostengono le unioni di comuni (lo sfruttamento di qualche economia di scala nella produzione di determinati servizi) si possono agevolmente replicare a proposito di alcune regioni, la cui popolazione è oggi inferiore a quella dei maggiori comuni capoluogo. Altro esempio è la discussione degli spazi di autonomia riconosciuti ad alcuni territori: hanno ancora un senso? Chi si ricorda dell'Accordo De Gasperi-Gruber del lontano 1946?

Alla definizione dell'articolazione territoriale si dovrebbe accompagnare anche la definizione delle funzioni da associare a ciascun livello di governo, così come delle risorse finanziarie necessarie per erogare i servizi collegati alle funzioni attribuite. Nel modello "regionale" del 2001, allo Stato spettava la gestione dei beni pubblici – come la giustizia e la difesa – e la previdenza pubblica, oltre alla legislazione quadro volta a definire gli standard dei servizi pubblici che avrebbero dovuto essere garantiti sull'intero territorio nazionale (previsione che giustificava anche l'esistenza di un fon-

do perequativo per le risorse finanziarie); alle regioni sarebbero spettate in prospettiva – oltre alla sanità, i trasporti e la gestione del territorio – anche l’istruzione e la finanza locale, cioè i rapporti con i comuni e le costituende città metropolitane. La nuova struttura che si va delineando depotenzia invece, come detto, le regioni cancellando le funzioni concorrenti attraverso una modifica dell’articolo 117 della Costituzione; cancella le province ma solo con un artificio; crea le unioni di comuni e le aree vaste, confermando le città metropolitane. E tuttavia lascia alle regioni di riallocare le funzioni provinciali tra le regioni stesse e i comuni, potenzialmente creando situazioni molto diverse sul territorio. Così come l’articolazione territoriale delle unioni fra comuni è un processo senza guida che ha creato e continuerà a creare situazioni molto eterogenee fra aree del Paese. In questo processo di riorganizzazione territoriale, di ridefinizione delle funzioni, l’aspetto finanziario è completamente trascurato; o perlomeno riformato senza una chiara coerenza tra il riassetto territoriale, le funzioni di spesa da finanziare e le fonti di finanziamento. Non è un caso che – in questa confusione – le province, enti teoricamente defunti, trovino il modo di alzare al massimo l’aliquota dell’imposta provinciale sull’assicurazione RC Auto; e non chiudano nemmeno le società loro partecipate, come puntualmente evidenziato dai giornali (per esempio, Rizzo, 2015; sulle difficoltà a mappare il fenomeno delle partecipate locali si veda invece il contributo di Grasso, Garganese, Tancredi e Susigan nel presente *Rapporto*). Anche l’imposizione locale sugli immobili viene riformata, ma ci si propone di esentare le abitazioni di residenza: la direzione, come già ricordato, è quella contraria ai principi della responsabilizzazione degli amministratori locali (che richiederebbe di ridurre i trasferimenti dal centro, non di aumentarli per sostituire il gettito che verrà inevitabilmente a mancare), così come ai principi di efficienza evocati anche da Unione europea o Ocse (l’imposizione patrimoniale è meno distorsiva rispetto per esempio alle imposte sui redditi, che potrebbero presumibilmente garantire il gettito che verrà a mancare). In questo quadro, mancando un’idea di come verrà a strutturarsi la finanza locale, manca anche una riflessione su almeno tre ulteriori elementi: la costituzione di un fondo “perequativo” che redistribuisca le risorse da chi ha una maggior base imponibile a disposizione verso chi ne ha di meno (e non c’è dubbio che serva, bastino in questo senso le riflessioni sui residui fiscali proposte da Carniti e Dal Bianco nel *Rapporto*); i criteri di riparto di questo fondo (per esempio, in base ai costi standard, che pure hanno caratterizzato l’ultimo scorcio della pluriennale storia del decentramento in Italia?); la (eventuale) definizione di standard minimi da garantire sull’intero territorio nazionale necessari per capire se e quanta perequazione serve (per esempio, i fabbisogni standard, che se interpretati correttamente proprio questo problema sembrano risolvere?).

In questo quadro frammentato si introducono regole fiscali molto

stringenti, con il rischio di bloccare l'attività degli enti locali, visto quel che è accaduto per gli investimenti. Peccato che – pur in presenza di queste regole – gli enti locali sembrano trovare spazi di manovra per arrivare a risultati molto differenti in termini di performance finanziarie. Ne è un esempio, la questione della contabilizzazione (e del relativo impiego) delle anticipazioni di cassa, in particolare da parte delle amministrazioni regionali, come racconta l'analisi di Di Stefano, Ivaldi e Piazza, che parlano di difformità nel trattamento delle poste di “contabilità speciali” per spiegare la differenza tra la situazione del Piemonte e quella dell'Emilia Romagna. Gli autori non affrontano tuttavia il dibattito di fine estate sull'incostituzionalità del bilancio di assestamento piemontese del 2013, a partire dalla sentenza n. 181 della Corte Costituzionale (per esempio, Sensi, 2015). La storia è certamente esemplificativa della scarsa trasparenza dei bilanci degli enti (e senza trasparenza non è chiaro nemmeno come si possano avere regole fiscali certe) e delle difficoltà a ricostruire i fatti rilevanti. Le anticipazioni di cassa servivano – nell'intento del governo centrale – a estinguere partite debitorie pregresse, soprattutto in ambito sanitario, per migliorare i tempi di pagamento degli enti locali. Il Governo ha o meno raggiunto il suo obiettivo? Dal sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze dedicato a questo tema sembrerebbe di sì (www.mef.gov.it/focus/article_i0003.html). E allora le differenze tra regioni sono puramente contabili? Oppure sono sostanziali, perché hanno comportato maggior spesa da parte di alcuni? E la maggior spesa ha un qualche effetto sui conti della Pubblica Amministrazione? Si tratta di domande che ancora mi pare non abbiano una risposta certa; e che danno conto dell'estrema confusione che regna nei rapporti tra governo centrale ed enti territoriali. Abbiamo rapidamente bisogno di una schiarita su questo fronte.

Bibliografia

- Bartolini D., A. Sacchi, S. Salotti, R. Santolini (2015), “Fiscal decentralisation in times of financial crises”, *Working Papers. Collection A: Public economics, governance and decentralization*, n. 1506, Universidade de Vigo, GEN, Governance and Economics research Network.
- Bordignon M. (2015), “Il vuoto lasciato dal federalismo”, lavoce.info.
- Bordignon M., Giglio A., Turati G. (2015), “Rational bailout expectations in municipal bond market”, paper presented at the 71st IIPF Congress, Trinity College Dublin.
- European Commission (2013), “Fiscal relations across government levels in times of crisis. Making compatible fiscal decentralization and budgetary discipline”, *Economic Papers*, n. 501, Brussels.

- Rizzo S. (2015), “Così le Province (quasi) abolite assumono e aumentano le tasse”, *Corriere della Sera*, 20 settembre.
- Sacchi A., Foremny D., Salotti S. (2015), “Decentralization and the duration of fiscal consolidation: Shifting the burden across layers of government”, paper presented at the 71st IIPF Congress, Trinity College Dublin.
- Sensini M. (2015), “Regioni: la Consulta boccia i conti”, *Corriere della Sera*, 23 agosto.

1 La finanza locale nel 2013 e 2014. Verso sistemi regionali di governo locale

Renato Cogno

1.1 Introduzione

Più di una volta questo Rapporto – alla sua undicesima edizione – ha evidenziato gli andamenti mutevoli delle relazioni tra i livelli governo e come il nostro processo di decentramento non sia irreversibile: provvedimenti di avvio, attuazioni faticose, fasi di arresto, ripresa di processi, nuovi blocchi, meccanismi fortemente centralistici e riaccentramento di funzioni. Secondo la ricostruzione di Luigi Bobbio¹:

“Le profonde aperture che [la riforma costituzionale del 2001] ha reso possibili sono contraddette da un processo di attuazione incerto e spesso in contrasto con lo spirito e la lettera della nuova impalcatura costituzionale. L’inversione di tendenza che ha cominciato a farsi sentire all’inizio del nuovo secolo, si approfondisce negli anni successivi per divenire del tutto palese con l’acutizzarsi della crisi economica. [...] Mentre la pesante macchina del federalismo fiscale si stava mettendo in moto, le esigenze della politica e le scosse della crisi hanno contribuito a sconvolgere notevolmente il quadro”. Molti i provvedimenti in contraddizione con i principi di responsabilizzazione: dai contributi straordinari ad alcuni comuni in bancarotta, all’abolizione dell’Ici sulla prima casa, compensando i comuni con più trasferimenti statali. “E, a partire dal 2010, la crisi fa il resto imponendo tagli crescenti dei trasferimenti statali agli enti locali”.

Questo biennio (2014 e 2015) si chiude con l’avvio di un profondo riordino delle funzioni tra Regioni, Comuni, Province e alle 14 Città metropolitane che subentrano alle precedenti Province. Un riordino che avverrà sui base regionale e richiederà un intenso lavoro di concertazione locale. Le tradizioni e capacità istituzionali e amministrative dei territori sono diverse e necessariamente l’attuazione del processo non potrà che avere modalità differenziate. Peraltro il processo si sviluppa, paradossalmente, con modalità

fortemente centralistiche e con una riduzione degli spazi reali di autonomia fiscale. Esempio la vicenda delle Province, illustrata più avanti.

1.2

La dinamica di entrate e spese delle Amministrazioni locali

L'insieme delle Amministrazioni locali registra, nel 2014, una crescita delle entrate superiore a quella delle spese, che porta a un saldo positivo, quindi con un contributo nel contenere l'indebitamento complessivo del sistema pubblico del Paese. In effetti il gettito delle imposte dirette attribuite alle Amministrazioni locali è cresciuto, a differenza di quello delle imposte dirette di competenza dello Stato (Irpef e Ires), che invece risulta in calo nel biennio. In crescita anche le imposte indirette locali – di rilievo l'introduzione della Tasi – nonché quelle statali (è aumentata l'aliquota dell'Iva).

Tabella 1.1
CONTI ECONOMICI DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI: ANDAMENTO DI ALCUNE GRANDEZZE. 2010-2014
Milioni

Voci economiche	2010	2011	2012	2013	2014
Imposte indirette	65.295	67.458	71.654	68.825	70.566
Imposte dirette	31.347	32.244	35.079	35.237	35.510
Trasferimenti da enti pubblici	102.858	94.838	88.456	83.835	86.219
Aiuti internazionali	185	783	1.539	940	866
Trasferimenti correnti diversi	5.764	5.681	5.781	6.093	5.617
• da famiglie	4.489	4.554	4.506	4.862	4.331
• da imprese	1.275	1.127	1.275	1.231	1.286
Totale entrate correnti	233.337	230.417	232.132	226.856	230.405
Imposte in conto capitale	54	41	54	53	41
Contributi agli investimenti	10.987	10.240	10.446	12.544	7.891
• dal resto del mondo	1.172	1.750	1.893	2.433	2.977
• da enti pubblici	9.815	8.490	8.553	10.111	4.914
Altri trasferimenti in conto capitale	1.114	1.021	1.022	1.005	919
• da famiglie	111	114	113	83	89
• da imprese	1.003	907	909	922	830
Totale entrate in conto capitale	12.155	11.302	11.522	13.602	8.851
Totale entrate complessive	245.492	241.719	243.654	240.458	239.256

Fonte: Istat

Tabella 1.2
 USCITE DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI: ANDAMENTO CATEGORIE. 2010-2014
 Milioni

	2010	2011	2012	2013	2014
Redditi da lavoro dipendente	72.845	71.215	69.134	68.312	67.361
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	45.231	43.454	42.143	42.187	42.370
Consumi intermedi	64.018	64.817	65.655	67.029	67.374
Altre imposte indirette sulla produzione	4.853	4.753	4.599	4.461	4.417
Contributi alla produzione	11.199	10.475	10.756	10.876	10.761
Interessi passivi	3.684	4.346	3.919	3.415	3.435
Imposte dirette	412	430	483	606	554
Prestazioni sociali in denaro	2.783	2.825	2.865	2.879	3.205
Premi di assicurazione	898	926	899	859	780
Trasferimenti a enti pubblici	1.011	1.314	624	1.047	978
Trasferimenti correnti diversi	5.363	4.872	4.860	5.484	5.573
• a istituzioni sociali private	1.139	1.074	1.036	1.134	1.114
• a famiglie	3.532	3.140	3.172	3.560	3.645
• a imprese	692	658	652	790	814
Totale uscite correnti	212.364	209.495	205.976	207.195	206.846
Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte	25.243	23.227	23.975	22.432	19.967
Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	126	52	110	365	267
Contributi agli investimenti	11.324	10.396	8.927	9.008	8.245
• a famiglie	1.319	1.144	1.154	941	946
• a imprese	5.513	4.998	4.545	4.616	3.980
• a enti pubblici	4.478	4.243	3.187	3.427	3.295
Altri trasferimenti in conto capitale	3.632	1.568	1.482	1.890	2.173
• a imprese	888	1.498	797	1.050	1.172
• a enti pubblici	2.744	70	685	840	1.001
Totale uscite in conto capitale	40.325	35.243	34.494	33.695	30.652
Totale uscite	252.689	244.738	240.470	240.890	237.498
Risparmio lordo (+) o disavanzo (-)	20.973	20.922	26.156	19.661	23.559
Indebitamento (-) o accreditamento (+)	-7.197	-3.019	3.184	-432	1.758

Fonte: Istat

Tabella 1.3
 IMPOSTE DIRETTE E INDIRETTE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE: GETTITO 2010-2014
 Milioni

	2010	2011	2012	2013	2014
Imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef)	162.823	162.092	163.907	161.314	161.469
Addizionale regionale sull'Irpef	8.167	8.483	10.674	10.596	10.964
Addizionale comunale sull'Irpef	2.892	3.217	3.890	4.179	4.440
Imposte sul reddito delle società (Ires) (a)	34.841	35.072	35.657	38.325	31.029
Ritenute sugli interessi e su altri redditi da capitale	6.045	6.196	9.145	10.458	9.961
Imposte giochi abilità e concorsi pronostici	681	618	511	501	475
Imposta comunale sugli immobili (Ici). Aree edificabili	579	590	0	0	0
Imposta municipale unica (Imu). Aree edificabili	0	0	1.062	1.044	975
Tasse auto pagate dalle famiglie	4.501	4.531	4.650	4.342	4.696
Altre imposte sul reddito e sul patrimonio	1.896	2.471	2.860	1.915	1.553
Cedolare secca sugli affitti	0	675	1.040	1.488	1.717
Totale imposte dirette insieme Aziende pubbliche	226.541	226.826	239.760	240.908	237.539
Totale imposte dirette AL*	31.347	32.244	35.079	35.237	35.510
Imposta sul valore aggiunto (Iva)	97.586	98.650	96.170	93.921	97.122
Imposta sugli oli minerali e derivati	22.884	23.771	27.680	26.332	25.872
Tributo speciale discarica	173	159	134	129	139
Imposta su energ. elettrica e oneri di sistema fonti rinnovabili	5.605	8.714	12.921	13.542	15.469
Imposta sul gas metano	4.672	5.283	4.332	4.083	4.464
Imposta addizionale su energ. elettrica di Comuni e Province	1.547	1.647	178	0	23
Imposta di registro e sostitutiva	5.652	5.334	4.490	4.324	4.692
Imposta di bollo	5.310	5.292	5.063	6.843	7.972
Imposta sulle assicurazioni	3.367	3.077	3.067	3.029	2.948
Imposta ipotecaria	2.071	2.112	1.854	1.841	1.692
Pubblico registro automobilistico (Pra)	1.155	1.242	1.368	1.359	1.348
Imposta sui tabacchi	10.978	11.243	11.358	10.679	10.607
Imposta sul lotto e le lotterie	7.761	7.945	7.367	6.999	7.603
Imposta sulle assicurazioni RC auto	2.005	2.316	2.576	2.637	2.277
Contributi concessioni edilizie	2.530	2.480	1.989	1.830	1.393
Imposte comunali sulla pubblicità e sulle affissioni	384	440	424	422	402
Imposta comunale sugli immobili (Ici). Fabbricati	9.084	9.258	0	0	0
Imposta municipale unica (Imu)	0	0	22.880	19.685	19.113
Imposta sui servizi indivisibili (Tasi)	0	0	0	0	4.640
Tasse auto pagate dalle imprese	1.300	1.392	1.382	1.395	1.407
Imposta regionale sulle attività produttive (Irap)	31.939	32.949	33.196	31.986	30.437
Totale imposte dirette insieme Amministrazioni pubbliche	223.501	230.652	245.557	237.866	245.990
Totale imposte indirette Amministrazioni locali*	65.295	67.458	71.654	68.825	70.566
Incidenza AL su imposte dirette e indirette	21,50%	21,80%	22,00%	21,70%	21,90%

Fonte: Istat e (*) Banca d'Italia

La dinamica delle spese rivela andamenti molto differenziati tra i comparti che compongono le Amministrazioni locali. La spesa degli enti sanitari torna a crescere dopo tre anni di calo connessi ai Piani di rientro di diverse Regioni²; la spesa delle Regioni rimane stabile, mentre le Province sono investite dalla più radicale riduzione di spesa; in aumento è invece la spesa del comparto comunale.

Come si vedrà, a questi andamenti hanno contribuito le anticipazioni di liquidità³ nel biennio 2013-2014 volte ad accelerare i pagamenti dei debiti commerciali. Nei due anni in oggetto le Regioni hanno potuto contare di una disponibilità di 20,2 miliardi di anticipazioni di cassa, utilizzata per 18,1 miliardi, per debiti sia della spesa sanitaria che di quella non sanitaria; i Comuni di 10 miliardi (dei quali 6,1 per anticipazioni di liquidità e 3,8 per maggiori spazi finanziari concessi sul Psi) utilizzati per 7,8 miliardi; le Province di 1,27 miliardi, soprattutto come spazi finanziari sul Psi e utilizzati quasi interamente⁴.

Tuttavia queste misure non sono riuscite a far riprendere gli investimenti, ma hanno trovato impiego soprattutto in debiti di parte corrente.

Per l'insieme delle Amministrazioni locali, le componenti di spesa più penalizzata sono quella degli investimenti, quindi le retribuzioni al personale. In effetti oltre al blocco della contrattazione, ferma al biennio 2008-2009, incide il mancato turnover: gli addetti degli enti statali e centrali sono diminuiti, in dieci anni, del 9%; quelli degli enti territoriali del 13%, mentre nel comparto sanitario la riduzione è stata del 5%.

Nel 2015 e 2016 sarà avviata la riallocazione di personale delle Province verso Regioni, enti locali e altre amministrazioni.

Tabella 1.4
UNITÀ DI LAVORO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI: 2005 E 2010-2014
Migliaia

	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Stato	2.006,10	1.879,20	1.845,00	1.818,30	1.804,20	1.803,80
Altre amministrazioni centrali	49,5	58,7	59,1	59,7	58	57,9
Totale amministrazioni centrali	2.055,60	1.937,90	1.904,10	1.878,00	1.862,20	1.861,70
Regioni, Province, Comuni	625,1	603,9	593,6	571,9	557,8	544,4
Enti locali sanitari	699,4	695,1	686	676,6	672	667,4
Altre amministrazioni locali	199,7	222,8	227,7	217,7	217,3	216
Totale Amministrazioni locali	1.524,20	1.521,80	1.507,30	1.466,20	1.447,10	1.427,80
Totale amministrazioni pubbliche*	3.637,40	3.510,20	3.459,70	3.390,90	3.354,70	3.333,80

* Il totale Aziende pubbliche comprende nel solo 2005 4,4 migliaia di militari di leva; inoltre comprende gli enti di previdenza (44,3 migliaia nel 2013)

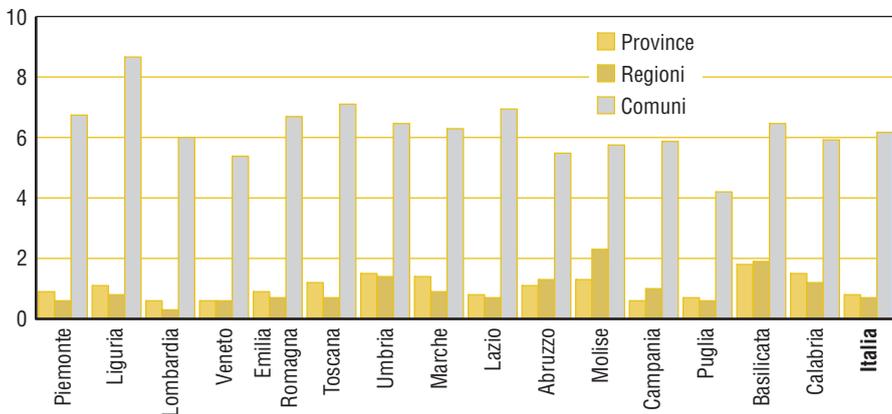
Fonte: conti economici delle Amministrazioni pubbliche e Istat

Tabella 1.5
RETRIBUZIONE LORDA PRO CAPITE
Euro correnti

	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Amministrazioni centrali	28.969	33.225	33.042	32.838	32.985	33.003
Amministrazioni locali	32.534	36.205	35.734	35.639	35.675	35.651
Enti di previdenza	37.083	43.267	44.224	44.497	44.141	44.199
Totale	30.592	34.662	34.371	34.210	34.296	34.286

Fonte: conti economici delle Amministrazioni pubbliche e Istat

Figura 1.1
DIPENDENTI PER 1000 RESIDENTI, 2013



Fonte: Corte dei Conti (su dati Conto Annuale)

1.2.1 Le Province

L'evoluzione di questo comparto – fino al 2014 – è ben sintetizzata dai rendiconti e dall'andamento delle entrate correnti accertate: dal 2010 al 2013 sono calate in modo continuo. Il calo è parallelo a un peggioramento dell'equilibrio economico-finanziario – la differenza tra entrate e spese correnti comprese le quote di capitale per l'ammortamento dei mutui – rilevato dalla Corte dei Conti⁵: gli enti con equilibrio negativo crescono da 14 nel 2011 a 34 nel 2012 a 41 nel 2013. Un peggioramento diffuso su tutto il territorio ma più accentuato nel mezzogiorno, dove gli enti in negativo passano da 5 a 9 a 18 nei tre anni.

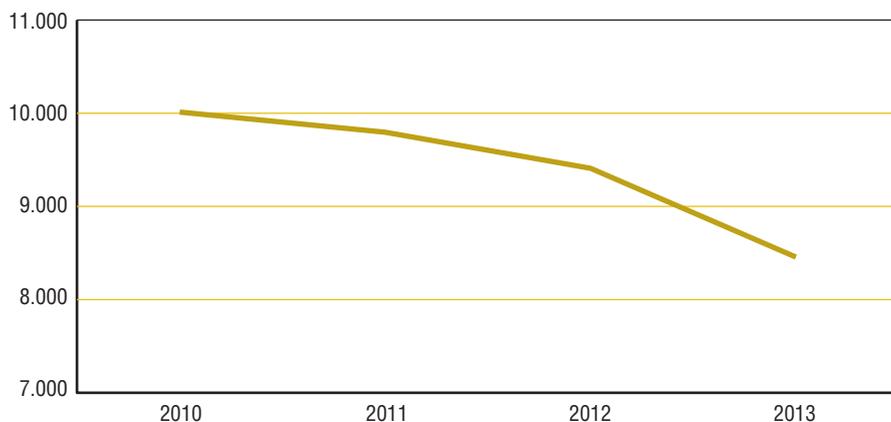
Tabella 1.6
DINAMICA DELLE ENTRATE E SPESE DELLE PROVINCE: 2010-2014
Incassi e pagamenti, milioni euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Entrate tributarie	4.689	5.196	4.819	5.196	4.303
Entrate derivanti da contributi e trasf. correnti	4.122	3.938	3.230	3.600	2.959
Contributi e trasferimenti correnti dallo stato	1.135	832	682	759	491
Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione	2.827	2.949	2.405	2.615	2.298
Entrate extratributarie	675	642	701	718	597
Totale entrate correnti	9.486	9.775	8.750	9.513	7.858
Entrate da alienaz. beni, trasf. capitali e risc. cred.	1.960	1.624	1.533	1.608	1.180
Alienazione di beni patrimoniali	35	123	233	482	173
Trasferimenti di capitali dallo stato	267	307	187	138	163
Trasferimenti di capitali dalla regione	930	755	752	652	556
Trasf. capitali da altri enti del settore pubblico	57	63	88	100	—
Trasferimenti di capitali da imprese e privati	64	102	63	70	47
Riscossioni di crediti (esclusi prelievi bancari)	450	256	210	52	—
Entrate derivanti da accensioni di prestiti	602	648	578	338	286
Spese correnti	8.563.222	8.449.598	7.986.644	7.617.874	7.322.944
Personale	2.280.291	2.219.644	2.153.013	2.045.680	1.955.886
Acquisto di beni e servizi	3.931.557	3.955.505	3.790.254	3.587.093	3.186.948
Trasferimenti	1.576.634	1.511.836	1.303.159	1.230.587	1.354.832
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	431.152	434.470	154.392	385.056	347.154
Imposte e tasse	184.444	181.326	178.223	169.390	—
Altre spese	140.349	146.818	145.969	200.068	—
Spese in conto capitale lorde	2.936.894	2.634.597	2.125.140	2.732.757	1.676.753
Acquisizione di capitali (beni immobili e mobili, titoli)	2.116.130	1.924.050	1.643.042	1.763.013	1.260.883
Incarichi professionali esterni	28.553	22.369	25.416	17.929	14.650
Trasferimenti di capitali	437.885	428.820	300.311	528.231	255.113
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	58.300	22.535	0	305.084	221.797
Concessioni di crediti e anticipazioni netti	295.802	18.145	48.871	11.838	16.257
Spese per rimborso di prestiti	659.245	710.051	945.991	1.067.422	792.499

Fonte: dati Siope/Rgs

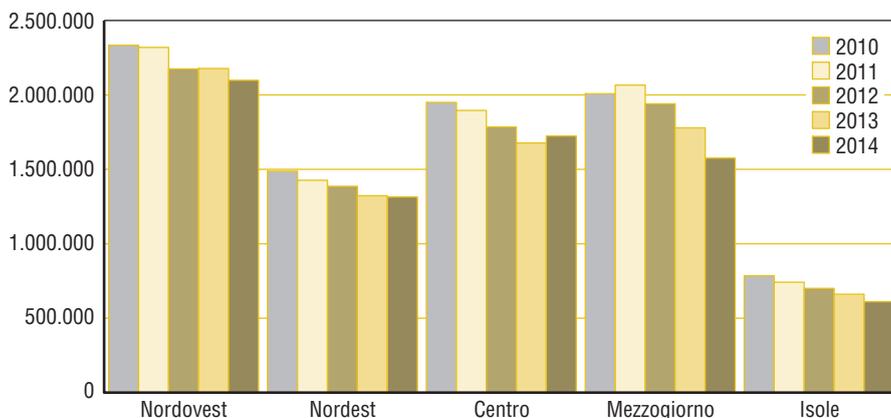
Nel 2014 si conferma tale tendenza: si riduce il gettito dei tributi (l'imposta Rca, cfr. tabella 1.4), si riducono i trasferimenti da Stato e da Regioni. Un'evoluzione negativa che è diffusa nel Paese, anche se più accentuata nel Mezzogiorno; un'evoluzione che si riflette nella spesa corrente.

Figura 1.2
ANDAMENTO ENTRATE CORRENTI: ACCERTAMENTI 2010-2013
Milioni



Fonte: Istat

Figura 1.3
DINAMICA DELLA SPESA CORRENTE COMPLESSIVA DELLE PROVINCE PER RIPARTIZIONE: 2011-2014
Pagamenti, milioni euro



Fonte: dati Siope/Rgs

L'interesse per il 2014 perde però rilevanza di fronte all'evoluzione rapida del triennio successivo: dal 2015 in cui le Province subiscono una forte e progressiva riduzione di risorse dallo Stato – addirittura prelevate sul gettito dei tributi propri per l'incapienza dei trasferimenti statali – e dalle Regioni, in attesa di definire (agosto 2015) una riallocazione di funzioni e di personale verso Regioni o altri enti.

La legge 56/2014 ha ridefinito natura e funzioni delle Province: per i nuovi enti di area vasta le funzioni fondamentali – gestione e messa in sicurezza di strade, scuole superiori, tutela dell’ambiente, trasporto pubblico locale, d’ora in poi FF – sono ormai solo una parte delle funzioni storiche delle Province; al contrario le Città metropolitane – e le Province montane – ne dovranno esercitare un numero maggiore.

Nel 2013 quelle che oggi sono definite FF assorbivano 3,7 miliardi di spesa corrente, pari al 43% della spesa corrente totale delle Province (definita al netto dei 287.7 milioni di spesa per organi, che sono stati soppressi da gennaio 2015); altri 600 milioni erano spesi nelle funzioni per il mercato del lavoro. Quindi la rimanente quota di spesa corrente serviva per le funzioni non fondamentali e per quelle di amministrazione e controllo: si tratta quindi delle funzioni il cui finanziamento non è più garantito dallo Stato e che ai sensi della legge Delrio (legge 56/2014) vanno riallocate tra Regioni ed enti locali.

In relazione a tale ridefinizione delle FF, la legge di stabilità per il 2015 opera una forte riduzione delle dotazioni organiche di questi enti, ridefinite in 23.500 unità a fronte dei 42.700 dipendenti presenti a fine 2013. La ridefinizione viene affiancata dal taglio di 1 miliardo delle risorse disponibili per il 2015⁶ e dalle contestuali riduzioni disposte per il 2016 e 2017⁷, che ammontano a due e a tre miliardi rispettivamente, su una spesa corrente totale che nel 2013 era pari a 7,5 miliardi⁸.

Tabella 1.7
PROVINCE: SPESA CORRENTE PER TIPO DI FUNZIONE E PER CATEGORIA ECONOMICA. 2013
Impegni in milioni

	Personale	Acquisti beni & servizi	Trasferimenti	Interessi passivi e oneri finanziari diversi	Imposte e tasse	Oneri straordinari della gestione corrente	Totale	
Totale FF	459	2.037	283	274	30	39	3.124	43%
Funzioni mercato del lavoro	231	239	114	0	12	3	600	8%
Totale altre funzioni	1.363	1.097	830	117	135	263	1.580	22%
Amm. generale (escluso organi istituzionali)	778	465	293	92	99	210	1.938	27%
Totale	2.832	3.839	1.520	484	276	515	7.241	100%

Fonte: Istat

IL RIORDINO DEL PERSONALE PROVINCIALE

Il Def (Appendice del Pnr) ricorda che entro il 31 marzo 2015, gli enti di area vasta definiscono l'elenco del personale che rimane a carico della dotazione organica degli enti medesimi nonché l'elenco del personale da destinare, nel rispetto delle forme di partecipazione sindacale previste dalla normativa vigente, alle procedure di mobilità. Tale termine presuppone, come precisato dalla Circolare 29 gennaio 2015, n. 1, una sincronia con i processi di riordino delle funzioni.

Il personale destinatario delle procedure di mobilità è prioritariamente ricollocato presso le Regioni e gli enti locali e in via subordinata presso le amministrazioni dello Stato (in questo caso è prevista una procedura di mobilità prioritaria verso gli uffici giudiziari). In relazione alla necessità di ricollocare il personale soprannumerario, alle amministrazioni è fatto divieto di effettuare assunzioni a tempo indeterminato a valere sui budget 2015 e 2016.

La legge di stabilità 2015 detta una disciplina speciale per le città metropolitane e le Province che, a seguito o nelle more del riordino delle funzioni fondamentali, continuano a esercitare le funzioni e i compiti relativi ai servizi per l'impiego e alla politiche attive del lavoro. La disciplina speciale per il personale dedicato alle predette funzioni – come chiarito dalla Circolare 29 gennaio 2015, n. 1 – va letta in relazione al riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive per il lavoro di cui alla legge delega 183/2014. Tale personale seguirà un percorso di ricollocazione separato da definire in sede di attuazione della stessa Legge delega. Tra i principi delega, tale legge prevede, infatti: l'istituzione di un'Agenzia nazionale per l'occupazione, partecipata da Stato, Regioni e Province autonome, vigilata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al cui funzionamento si provvede con le risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili a legislazione vigente.

I dipendenti eccedenti le dotazioni connesse alle FF, e le risorse strumentali, diventano quindi oggetto di riallocazione tra Regioni e Comuni, un processo affrontato dalle Regioni nel corso di quest'anno⁹. Per le probabili eccedenze vengono avviate procedure di mobilità in altri comparti del pubblico impiego (per esempio uffici giudiziari).

L'associazione delle Province nota come “a esercizio finanziario 2015 inoltrato, l'onere della spesa che doveva essere trasferito, secondo la tempistica della legge Delrio, resta ancora a carico delle Province. Ne consegue che una parte della spesa, soprattutto di quella per il personale connesso alle funzioni non fondamentali, grava su una gestione che, non avrebbe invece dovuto considerarla nel proprio programma finanziario.” Similmente lo Stato avrebbe dovuto farsi carico dal 1° gennaio 2015 dei costi dei centri per l'impiego, che non sono più un servizio a carico di Province e Città metropolitane (230 milioni circa per personale, 220 circa per strutture). Ma a luglio 2015 non è stato disposto nessun intervento. Inoltre le risorse alle Province subiscono, nel biennio seguente le ulteriori profonde riduzioni definite dalla legge di stabilità 2015: 900 milioni nel 2016 e 1,8 miliardi nel

2017. Pertanto dal 2015 gli equilibri di bilancio per le Province e le neo istituite Città Metropolitane risultano fortemente compromessi.

1.2.2 Le Regioni

Per questo comparto si esamina soprattutto quell'aggregato che più influenza il sistema del governo territoriale, cioè l'andamento delle spese al netto della componente sanitaria (i trasferimenti agli enti del Ssn). Nel

Tabella 1.8
DINAMICA DELLA SPESA CORRENTE DELLE REGIONI AL NETTO DELLA SANITÀ PER RIPARTIZIONE
E REGIME STATUTARIO: 2011-2014
Pagamenti, milioni euro

	2011	2012	2013	2014
Nordovest	6.516	6.060	6.945	6.689
Nordest	9.299	8.757	9.265	8.999
Centro	4.802	5.015	6.127	7.625
Mezzogiorno	5.843	6.164	5.666	5.941
Isole	8.177	7.257	7.653	6.695
Italia	34.637	33.253	35.656	35.949
Rso	19.137	18.973	20.532	21.903
Rss	15.504	14.280	15.124	14.046

Fonte: Corte dei Conti, *Relazione sugli andamenti della finanza territoriale*, 2015

Tabella 1.9
DINAMICA DELLA SPESA CONTO CAPITALE DELLE REGIONI PER AL NETTO DELLA SANITÀ RIPARTIZIONE
E REGIME STATUTARIO: 2012-2014
Pagamenti, milioni euro

	2011	2012	2013	2014
Nordovest	2.561	3.024	2.350	1.765
Nordest	4.773	4.313	4.187	3.921
Centro	1.699	1.929	1.649	2.172
Mezzogiorno	3.386	3.895	4.706	3.847
Isole	3.452	2.735	2.641	2.190
Italia	15.870	15.896	15.533	13.895
Rso	8.508	9.843	9.526	8.578
Rss	7.363	6.053	6.007	5.317

Fonte: Corte dei Conti, *Relazione sugli andamenti della finanza territoriale*, 2015

Tabella 1.10
REGIONI: DINAMICA INCASSI 2011-2014
Incassi, milioni euro

	2011	2012	2013	2014
Incassi entrate tributarie	139.821	128.684	155.949	125.851
Incassi da trasferimenti	23.336	15.784	22.284	18.495
Incassi extratributari	4.700	3.524	3.171	3.925
Incassi correnti	167.856	147.992	181.404	148.271
Incassi alienazioni e trasferimenti	6.409	9.781	10.114	7.678
Incassi mutui, prestiti e altre opzioni creditizie	5.205	5.157	18.238	14.298

Fonte: Corte dei Conti, *Relazione sugli andamenti della finanza territoriale*, del. 25/SEZAUT/2015

biennio 2013-2014 (con le misure per accelerare i pagamenti dei debiti commerciali) le Regioni hanno potuto contare di una disponibilità di 20.2 miliardi di anticipazioni di cassa, per debiti sia della spesa sanitaria che di quella non sanitaria.

L'analisi dei rendiconti effettuata dalla Corte dei Conti mostra una crescita degli impegni di spesa corrente non sanitaria 2013 delle Rso pari all'1% rispetto ai valori 2011 e nulla per le Rss. Tale dinamica trova riflesso anche nei pagamenti di parte corrente, con un andamento differenziato sui territori. In particolare la crescita del centro deriva dalla Regione Lazio che decide di sfiorare il Psi per 977 milioni (fonte: Corte dei Conti).

Per quanto riguarda la dinamica delle entrate, va rilevato che la crescita 2013 degli incassi correnti è un fenomeno di sola cassa e relativo agli incas-

Tabella 1.11
REGIONI: DINAMICA 2011-2014 SPESA CORRENTE COMPLESSIVA PER RIPARTIZIONE E REGIME STATUTARIO
Pagamenti, milioni euro

	2011	2012	2013	2014
Nordovest	34.688	35.059	36.799	32.665
Nordest	30.677	30.687	30.727	30.974
Centro	27.193	27.082	27.383	32.267
Mezzogiorno	30.024	30.086	30.900	31.228
Isole	19.133	19.056	18.908	18.492
Italia	141.714	141.970	144.718	145.627
Rso	110.320	110.965	113.553	115.006
Rss	31.394	31.005	31.165	30.620

Fonte: Corte dei Conti, *Relazione sugli andamenti della finanza territoriale*, 2015

si dei tributi propri (in particolare dell'Irap), andamento che non ha riscontro nell'andamento degli accertamenti, che passano da 130 a 129 miliardi secondo (Istat).

Diverso il caso delle anticipazioni creditizie per le quali nel 2013 e 2014 sono cresciuti sia gli accertamenti che gli incassi: si tratta delle anticipazioni di liquidità di fonte Mef/Cassa Depositi e Prestiti volte ad accelerare i pagamenti dei debiti commerciali.

1.2.3

I Comuni e le Unioni di Comuni

Le risorse dei Comuni rimangono un oggetto in continua ristrutturazione, sottoposte a continue operazioni di rimodulazione e più ampie proposte di revisione. Anche l'adozione di meccanismi più oggettivi di quelli vigenti

Tabella 1.12
COMUNI MEDI E GRANDI: DIFFERENZA PERCENTUALE TRA FABBISOGNI STANDARD E SPESA STORICA PER CLASSE DI AMPIEZZA
Valori percentuali

	10.000-20.000	20.000-60.000	60.000-100.000	100.000-250.000	Oltre 500.000
Abruzzo	4,50	3,50	-75,30	14,90	
Basilicata	3,70		-16,80		
Calabria	6,30	10,20	10,00	19,10	
Campania	-2,00	-2,80	-8,90	-7,90	-4,90
Emilia Romagna	3,60	-0,50	8,50	1,10	
Lazio	-5,10	-2,60	-9,40	6,70	-7,70
Liguria	-21,40	-12,70	3,90	-2,50	9,30
Lombardia	5,60	3,10	3,10	-3,90	0,10
Marche	5,50	1,70	9,10	8,30	
Molise	7,80	3,80			
Piemonte	9,10	3,10	1,80	-12,50	7,70
Puglia	7,50	-2,80	-12,20	7,00	
Toscana	-3,00	-5,40	-4,90	-6,30	
Umbria	0,80	-2,00			
Veneto	16,10	8,30	6,70	-1,30	
Totale	4,00	-0,10	-7,30	-0,30	-2,60

Nota: una differenza positiva indica in che misura il fabbisogno risulta superiore rispetto alla spesa 2010; al contrario una differenza negativa indica la misura in cui il fabbisogno è inferiore alla spesa storica.

Fonte: nostra elaborazione su dati OpenCivitas (Mef/Sose)

per commisurare le risorse ai fabbisogni, vengono posticipati o impiegati in modo parziale. Per esempio la finalità perequativa del fondo, sancita dall'art. 119 della Costituzione, è stata finora sostanzialmente frustrata, a vantaggio di una sua ripartizione in funzione essenzialmente compensativa delle continue rimodulazioni delle imposte proprie. L'ammontare del fondo rimane determinato in via esogena, in relazione alle disponibilità

Box 1.2

LA CAPACITÀ FISCALE STANDARD

La legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 2014, articolo 1, comma 459) ha aumentato dal 10 al 20% la quota del fondo di solidarietà comunale che deve essere accantonata per essere redistribuita tra i comuni delle regioni a statuto ordinario sulla base delle capacità fiscali nonché dei fabbisogni standard.

Attualmente non si dispone ancora di un catasto immobiliare aggiornato e completo di tutte le informazioni necessarie a definire la capacità fiscale di ogni ente: i dati catastali presentano vari limiti (destinazioni e aggiornamento dei cambi di destinazione, immobili non censiti, disomogeneità delle rendite) e soprattutto non dicono quali immobili sono adibiti ad abitazione principale. Inoltre il gettito delle imposte immobiliari presenta discreti livelli di evasione: l'Agenzia del Territorio ha stimato per il 2012 un'evasione del gettito Imu pari al 18% a livello nazionale, variabile dal 28% della Campania, all'8% della Valle d'Aosta, mentre nel Piemonte l'evasione è stimata nel 14,6%.

Alla luce di questi non trascurabili limiti, la Sose ha stimato la capacità fiscale complessiva attraverso cinque componenti:

- la capacità fiscale relativa a Imu-Tasi e addizionale comunale Irpef viene stimata partendo dal gettito effettivo o riscosso, anziché dal gettito teorico ricavabile dalle basi catastali. Vanno qui evidenziati gli effetti perversi dovuti all'evasione fiscale, per effetto dei quali sono premiati non gli enti locali "poveri", bensì quelli opportunisti, che tollerano la presenza di evasione fiscale, a svantaggio degli enti virtuosi, dove la quota di evasione risulta più bassa¹⁰;
- la capacità fiscale relativa ai tributi minori e alle tariffe (al netto delle tariffe relative al comparto rifiuti) valutata attraverso tecniche econometriche;
- la capacità fiscale per il settore "raccolta e smaltimento rifiuti", calcolata in misura pari al fabbisogno standard ripartendo la spesa storica complessiva del 2010 in base ai coefficienti di riparto dei fabbisogni standard;
- infine si applica una correzione fissa in aumento, stabilità nel 5%, come misura prudenziale del tax gap Imu, come correzione della distorsione derivante dall'uso del gettito effettivo anziché teorico¹¹. Si tratta però di un correttivo che non supera per nulla i limiti citati.

Nell'insieme la capacità fiscale media standard dei comuni delle regioni a statuto ordinario è risultata pari a 604 euro per abitante, di cui circa il 50% dovuto alla tassazione immobiliare in tutte le regioni a statuto ordinario. Si pongono al di sopra della media i comuni molto grandi (oltre 100.000 abitanti) e molto piccoli (meno di 1.000 abitanti). Hanno una capacità fiscale per abitante maggiore della media le regioni del centro-nord (Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana e Lazio); tutte le altre regioni si collocano al di sotto della media; i livelli più bassi di capacità fiscale si riscontrano nelle regioni del sud (Calabria e Sicilia). Peraltro l'impatto del meccanismo dipenderà da come verrà perfezionata la metodologia di stima della capacità fiscale standard.

del bilancio statali; per il 2015 il 20% del fondo tenendo conto dei fabbisogni standard nonché delle capacità fiscali. Peraltro i fondi statali perequativi, fino al 2015, “hanno continuato ad assumere come target perequativo le risorse storiche in luogo delle risorse standard [...] e a trascurare la capacità fiscale evasa”¹².

Tralasciando al capitolo successivo l’esame approfondito della dinamica degli incassi tributari, si sottolinea un aspetto delle spese.

Tabella 1.13
DINAMICA DELLE ENTRATE DEI COMUNI: 2010-2014
Incassi, milioni; prezzi correnti

	2010	2011	2012	2013	2014
Entrate tributarie	20.602	30.078	34.995	32.841	37.659
Imposte	14.892	16.722	21.583	17.653	22.258
Tasse	5.214	5.752	6.685	8.355	9.055
Tributi speciali e altre entrate tributarie proprie	496	7.604	6.727	6.833	6.286
di cui:					
Fondo di riequilibrio statale e regionale	—	—	3.411	4.827	5.027
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	23.650	11.849	10.724	13.234	9.514
Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	16.758	7.167	4.386	6.690	3.424
Contributi e trasferimenti correnti dalle Regioni	5.985	3.902	5.546	5.732	5.292
Contrib. e trasf. da parte di org. comunitari e internazionali	28	33	32	41	33
Contrib. e trasf. correnti da altri enti del settore pubblico	879	747	760	772	636
Entrate extratributarie	10.697	11.479	11.724	12.255	10.450
Proventi dei servizi pubblici	5.620	5.864	5.963	5.920	5.604
Proventi dei beni dell’ente	1.874	2.000	2.183	2.155	2.128
Interessi su anticipazioni e crediti	191	179	201	563	120
Utili netti az. spec. e partecip., dividendi di soc. e proventi div.	3.013	3.436	3.378	3.617	2.159
Entrate deriv. da alien., trasf. di capitale e riscoss. crediti netti	12.742	12.071	10.815	9.228	8.201
Alienazione di beni patrimoniali	1.526	2.009	1.403	982	1.032
Trasferimenti di capitale dallo Stato	1.562	904	1.181	1.818	1.317
Trasferimenti di capitale dalla Regione/Provincia autonoma	3.771	3.675	3.332	3.090	3.062
Trasferimenti di capitale dal settore pubblico	592	871	444	527	473
Trasferimenti di capitale da altri soggetti	3.404	3.181	3.606	2.698	2.221
Riscossione di crediti (esclusi i prelievi bancari)	1.887	1.553	850	113	94
Entrate derivanti da accensione di prestiti (nette)	3.531	3.447	2.795	4.478	4.380

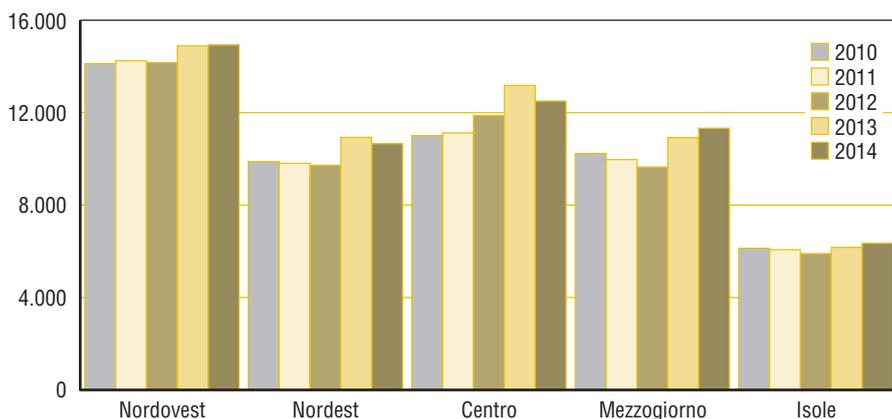
Fonte: dati Siope/Rgs

Tabella 1.14
DINAMICA DELLE SPESE DEI COMUNI: 2010-2014
Pagamenti, milioni; prezzi correnti

	2010	2011	2012	2013	2014
Spese correnti	51.371	51.216	51.310	56.090	55.770
Personale	16.036	15.732	15.217	14.922	14.467
Acquisto di beni	1.621	1.559	1.500	1.512	1.470
Prestazioni di servizi	23.507	24.272	25.316	28.669	29.085
Trasferimenti	5.704	5.446	5.171	6.568	6.310
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	2.508	2.217	2.190	2.055	1.896
Imposte e tasse	1.205	1.185	1.156	1.239	1.138
Altre spese	790	805	759	1.124	1.353
Spese in conto capitale	15.670	13.952	14.312	13.510	10.934
Acquisizione di capitali (beni immobili e mobili, titoli)	12.586	12.014	12.173	11.399	9.116
Incarichi professionali esterni	284	242	240	231	173
Trasferimenti di capitali	1.130	1.093	1.043	1.002	931
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	245	413	279	134	209
Concessioni di crediti e anticipazioni nette	1.426	1.419	106	58	201
Spese per rimborso di prestiti	6.908	7.541	8.393	9.042	9.454

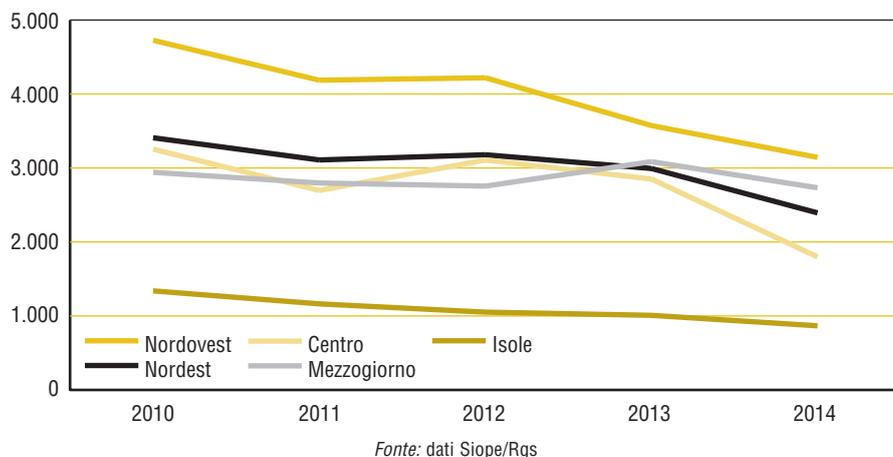
Fonte: dati Siope/Rgs

Figura 1.4
DINAMICA DELLA SPESA CORRENTE DEI COMUNI PER RIPARTIZIONE: 2011-2014
Pagamenti, milioni



Fonte: dati Siope/Rgs

Figura 1.5
DINAMICA DELLA SPESA CONTO CAPITALE DEI COMUNI PER RIPARTIZIONE: 2011-2014
Pagamenti, milioni



Il biennio è stato oggetto di misure di contenimento nei consumi intermedi; tali misure sono state definite annualmente in relazione ai processi della *spending review*¹³: ne sono state oggetto la spesa per mobili e arredi, il noleggio di autovetture, le missioni e la formazione, gli incarichi individuali. Peraltro le spese sono consumi intermedi nel biennio risultano in aumento, anche nella fase della competenza 2013.

Figura 1.6
UNIONI: DINAMICA DELLA SPESA CORRENTE PER RIPARTIZIONE: 2011-2014
Pagamenti, milioni

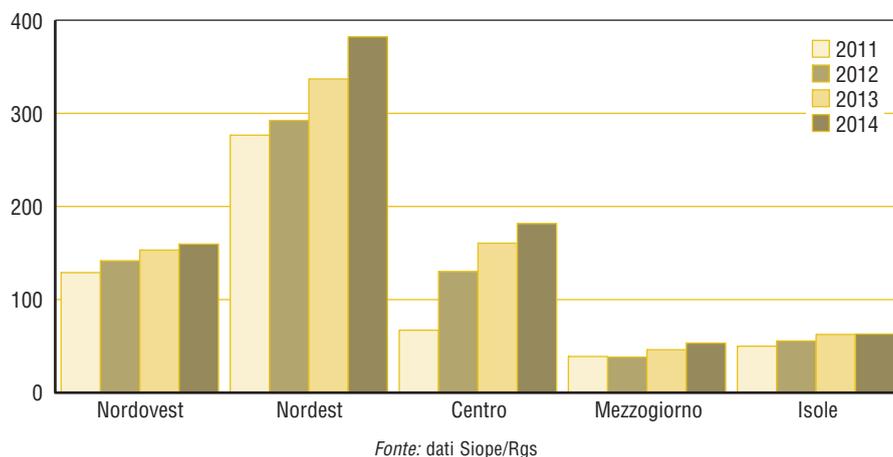


Tabella 1.15
 UNIONI DI COMUNI: DINAMICA DELLA SPESA CORRENTE E C/CAPITALE PER RIPARTIZIONE: 2011-2014
 Pagamenti, milioni

	2011	2012	2013	2014
Spesa corrente	561,4	658	759,3	839,8
Nordovest	128,9	141,7	153,2	159,6
Nordest	276,5	292,4	336,9	382,2
Centro	67,1	130,2	160,6	181,7
Mezzogiorno	38,9	38,2	46,1	53,3
Isole	50	55,5	62,5	63
Spesa conto capitale	81,3	105,3	97,7	112,1
Nordovest	24,2	31,4	18,1	19
Nordest	31,1	18,9	22,4	34,2
Centro	13,2	45,2	43,8	44,8
Mezzogiorno	2,9	3,5	4,2	7
Isole	9,9	6,3	9,2	7,1

Fonte: dati Siope/Rgs

La spesa cresce nelle varie articolazioni territoriali e in particolare crescono le prestazioni di servizi. Inoltre nel biennio 2013-2014 crescono i trasferimenti correnti: tra le categorie di destinatari, quelle principali sono enti pubblici e aziende, le famiglie, altri comuni e unioni di comuni, gli enti sanitari, enti vari e del terzo settore. A livello territoriale risulta maggiore la crescita dei pagamenti correnti al Centro, nel Nordest e nel mezzogiorno peninsulare.

1.3

Conclusioni: verso sistemi regionali

Con il 2015 si avvia l'attuazione della legge Delrio, da cui segue un profondo riordino delle istituzioni locali e delle funzioni di Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane. Oltre a questo provvedimento, di carattere ordinamentale, Regioni ed enti locali saranno colpiti dalle manovre a carattere finanziario, continuerà il processo di revisione della spesa, il metodo dei fabbisogni standard verrà utilizzato in maggior misura.

Si tratta di un grande riordino, che riguarda le competenze dei diversi enti, e le risorse connesse, un riordino avviato con meccanismi centralistici, ma che non potrà che attuarsi con modalità differenziate sui territori. Incide-

ranno le diverse tradizioni e opzioni regionali di rapporto con gli enti locali, di delega di funzioni e di strutturazione dell'associazionismo.

Di rilievo anche i processi di associazione intercomunale, considerati diffusamente nella parte monografica di questo volume. Le leggi regionali relative sono *in progress* (settembre 2015); ma è difficile pensare che nell'anno seguente le funzioni fondamentali di tutti comuni polvere saranno esercitate attraverso gestioni associate.

Più rapide le nuove Città metropolitane, che hanno già elaborato i propri Statuti: essi presentano differenze in materia di organi, definizione e ruolo delle zone omogenee, strumenti di partecipazione; prudenti invece le parti statutarie sulle funzioni, anche perché le normative regionali sulle funzioni delegate a Province ed enti locali, erano ancora in via di completamento. Subentrano alle precedenti Province e, se valutate in base ai valori storici, la loro spesa ammonterebbe a quasi un terzo della spesa del complesso di quegli enti (cfr. il precedente *La finanza territoriale in Italia. 2014*, cap. 10).

Di fatto anche le Città metropolitane hanno subito una forte decurtazione di risorse, connessa alla riduzione forzata della dotazione organica. Peraltro esse dovranno assumere funzioni aggiuntive rispetto alle preesistenti Province.

Gli altri enti di area vasta, non metropolitani, sono in gran parte diretti dal sindaco del capoluogo in qualità di commissario. Sono soggetti alla più incisiva riallocazione di funzioni e di risorse. Il loro ruolo sarà progressivamente ridefinito dalle proprie Regioni e dai Comuni che le costituiscono e che amministrano.

E anche le altre riforme nazionali riceveranno attuazione localmente, da parte delle tante amministrazioni. La riforma contabile, finora ha portato gli enti a complesse operazioni di verifica e di riaccertamento straordinario dei residui, e di adeguamento locale dei sistemi informativi, contabili, organizzativi. Per quanto riguarda il principio del pareggio di bilancio – di competenza e di cassa, per i singoli enti e per l'insieme degli enti territoriali di ogni regione – si è aperto un dibattito volto a modifica o reinterpretazione della legge istitutiva: sull'anno di avvio della norma oppure sulle sanzioni per il mancato rispetto dei saldi richiesti dal principio del pareggio di bilancio. Inoltre, affinché l'indebitamento netto complessivo sia pari a zero, vi è la necessità di una programmazione regionale degli investimenti locali. A tal fine i singoli enti dovranno comunicare alle Regioni i propri avanzi di bilancio e le proprie intenzioni di investimento; quindi possono investire a condizione di avere un piano di ammortamento e di aver raggiunto un'intesa con gli altri enti della regione per conseguire il pareggio complessivo. Si apre così un nuovo capitolo di relazioni intergovernative.

Bibliografia

- Cassa Depositi e Prestiti (2014), *Rapporto sulla finanza locale*, 1.
- Corte dei Conti (2014), *Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti territoriali per l'esercizio 2013*, Delibera n. 29/sezaut/2014/frg.
- Corte dei Conti (2015), *Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica*.
- Corte dei Conti (2015), *Il riordino delle Province*, Delibera n. 17/SEZAUT/2015.
- Corte dei Conti (2015), *Gli andamenti della finanza territoriale. Analisi dei flussi di cassa. Esercizio 2014*, Delibera n. 25/SEZAUT/2015/FRG.
- Mef, *Valutazione dei livelli di inefficienza nella spesa corrente dei comuni italiani delle Rso*, Gruppo di lavoro "Fabbisogni e costi standard", settembre 2014.

Note

- ¹ Voce "Governo locale" su Enciclopedia Treccani.
- ² Documentato nell'ultimo (2015) Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica della Corte dei Conti.
- ³ Misure dovute ai decreti legislativi 35/2013 e 102/2013 (cd Sblocca pagamenti) grazie alle quali Regioni ed enti locali hanno sostituito una molteplicità di creditori con il Mef/ Cassa Depositi e Prestiti.
- ⁴ Dati Banca d'Italia (2015), *L'economia del Piemonte*.
- ⁵ L'analisi è tratta da *Il riordino delle Province*, del. 17/SEZAUT/2015.
- ⁶ L'ammontare della riduzione della spesa corrente, che ciascun ente deve conseguire, è definito tenendo conto anche della differenza tra spesa storica e fabbisogni standard.
- ⁷ La riduzione incrementale della spesa corrente si coordina con la graduale attuazione dei processi di riordino delle funzioni e del conseguente trasferimento del personale di cui alla legge 56/2014. In particolare, la legge di stabilità 2015 ha definito le dotazioni organiche delle città metropolitane e delle Province delle Regioni a statuto ordinario sulla base del fabbisogno connesso allo svolgimento delle funzioni fondamentali attribuite agli enti di area vasta dalla legge 56/2014.
- ⁸ Secondo il Sose, Province e Città metropolitane per fornire i servizi essenziali delle funzioni fondamentali dovrebbero spendere per la sola spesa corrente 2 miliardi 360 milioni.
- ⁹ La legge 56 prevedeva che tale processo si svolgesse entro il 2014. Al luglio 2015 solo 6 Regioni hanno approvato una legge di riordino delle funzioni non fondamentali delle Province. Dall'analisi dei sei testi risulta che: nessuna ha previsto il passaggio del personale e dei relativi costi a partire dal 1° gennaio 2015, come stabilito dalla Legge di stabilità; le funzioni continuano a restare in capo alle Province, senza garantirne la totale corrispondente copertura finanziaria; c'è il rinvio al 2016 di qualunque decisione.
- ¹⁰ Una conclusione del citato *Gli immobili in Italia. 2015*, dell'Agenzia delle entrate, p. 199.
- ¹¹ Un'affermazione proveniente dallo stesso Ministero dell'Economia e Finanze: cfr. Agenzia delle entrate, *Gli immobili in Italia. 2015*, pag. 197.
- ¹² Disporre di un gettito effettivo più basso non deriva solo dal livello delle basi imponibili, ma anche dalle scelte e comportamenti fiscali degli enti, inerenti il livello delle aliquote, il controllo delle dichiarazioni, la capacità di riscossione.
- ¹³ La *spending review* mira a obiettivi di efficienza per il lungo periodo che, congiuntamente all'applicazione dei fabbisogni standard, consentono l'abbandono dei tagli di spesa lineari favorendo al tempo stesso il travaso di risorse dai settori e dagli enti caratterizzati da forti inefficienze verso i settori e gli enti più virtuosi. Peraltro il gruppo di lavoro specifico sulla

finanza comunale dichiara l'impossibilità di utilizzare direttamente la metodologia adottata per il calcolo dei fabbisogni standard approvata dalla Copaff nel corso del 2012 e del 2013. La decisione, quindi, è stata quella di utilizzare per la revisione della spesa corrente dei comuni la cospicua mole di dati raccolti per la valutazione dei fabbisogni standard adottando una metodologia basata sulle tecniche econometriche di stima delle frontiere stocastiche di efficienza che, dati i servizi offerti ai cittadini e i prezzi degli input, involuppano tutti gli enti locali analizzati con una curva delle *best practice* che descrive i minori livelli di spesa/costo osservati in funzione delle caratteristiche dei diversi territori. Questa metodologia si affianca a quella elaborata per la determinazione dei fabbisogni standard e nasce dalla constatazione che, nonostante il calcolo dei fabbisogni standard e la revisione della spesa siano due facce della stessa medaglia, è necessario utilizzare approcci metodologici specifici in considerazione delle diverse finalità dei due esercizi. Il calcolo dei fabbisogni standard, infatti, risolve il problema di come ripartire un determinato ammontare di fondi tra diversi enti locali in ragione delle diverse necessità di ogni territorio. La procedura di revisione della spesa, invece, è rivolta alla misurazione del livello ottimale delle risorse da ripartire attraverso l'individuazione, per l'intero comparto degli enti locali, sia della percentuale di spesa (costo) inefficiente e quindi comprimibile a parità di output, sia di eventuali incrementi e riallocazioni di spesa tra le diverse funzioni fondamentali in ragione dell'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

2 Dai tagli alle riforme della finanza comunale: il pareggio di bilancio e la riforma fiscale

Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo

2.1 Premessa

Proprio a seguito delle molte incertezze e dei molti ripensamenti del Governo in carica nel corso del 2013 (cfr. *Rapporto sulla finanza territoriale in Italia* del 2014) in un momento di gravi difficoltà finanziarie del nostro Paese e di grandi instabilità dei mercati internazionali, i conti pubblici del Paese sembrano nuovamente fuori controllo. Nonostante i notevoli interventi sul piano delle riforme, il consenso politico interno viene conquistato a prezzo delle finanze pubbliche, secondo logiche ormai non più sostenibili a confronto con i mercati, da un lato, e con le istituzioni europee, dall'altro.

Nel 2014 il quadro dei tagli alla finanza locale si inasprisce ulteriormente, rispetto al processo ormai avviato da alcuni anni. All'obiettivo del Patto di stabilità, si sono aggiunti, nel tempo, gli interventi di *spending review*, e il blocco del turn over dei dipendenti, mentre si fa sempre più stringente il processo di tagli ai trasferimenti. Se fino a oggi i comuni erano vincolati all'obiettivo dei saldi ai fini del rispetto del Patto di stabilità e dal taglio ai trasferimenti, a queste misure si aggiungono anche limiti alla capacità di spesa a vincolarne ulteriormente l'azione. Nello stesso tempo, dopo la controversa abolizione dell'Imu sull'abitazione principale avvenuta nel 2013, nel 2014 viene introdotta la Tasi, un'imposta che grava sulla stessa base imponibile e dalle caratteristiche molto vicine al vecchio tributo, tanto che il gettito complessivo sul patrimonio immobiliare rimane pressoché invariato.

La legge di stabilità del 2015, emanata a settembre 2014, esplicita le linee strategiche dell'intervento del nuovo governo in carica, che pone al centro delle priorità politiche la riduzione della pressione fiscale su famiglie e imprese. In un quadro di dialogo con le istituzioni europee e rispetto dei vincoli di finanza pubblica, parte un processo di riassetto istituzionale e finanziario degli enti periferici, anche attraverso l'avvio delle riforme contabili.

Si sovrappongono, dunque, tagli di risorse, riassetti istituzionali e riforme contabili, estesi a tutti i livelli territoriali. In particolare la riforma delle province avviene al di fuori di una chiara visione strategica e viene delegata all'iniziativa delle regioni, mentre i tagli vengono usati come leva per forzarne la riorganizzazione. Le regioni subiscono riduzioni rilevanti nelle risorse, mentre vengono contemporaneamente sottoposte alla norma sul pareggio di bilancio. Le città metropolitane vengono istituite senza risorse neanche per le attività fondamentali. Viene mantenuta la promessa di ridurre il peso del Patto di stabilità sui comuni, misura che però viene quasi completamente compensata dall'intervento sui debiti di dubbia esigibilità. Si tratta di un'operazione contabile di cancellazione dei residui pregressi dai bilanci (rivolta ad avvicinare la contabilità di competenza a quella di cassa), destinata però a incidere sui margini di azione degli enti.

In questo fine 2015 e avvicinandosi il 2016 due temi si pongono all'attenzione: da un lato la legge 243/2012 che prevede l'introduzione delle norme sul pareggio di bilancio per l'anno prossimo; dall'altro la necessità di ripensare la fiscalità locale, a seguito dell'aumento del prelievo da parte degli enti e della necessità di fornire risorse certe ai comuni.

Nel paragrafo 2.2 descriveremo l'evoluzione congiunturale dei dati di finanza pubblica relativi al 2014.

Nel paragrafo 2.3 discuteremo alcune ipotesi sull'applicazione delle norme sul pareggio di bilancio.

Nel paragrafo 2.4 presenteremo alcune ipotesi alternative di *local tax* e di riforma della fiscalità locale, illustrandone i possibili impatti sui bilanci pubblici e sulla pressione fiscale.

2.2

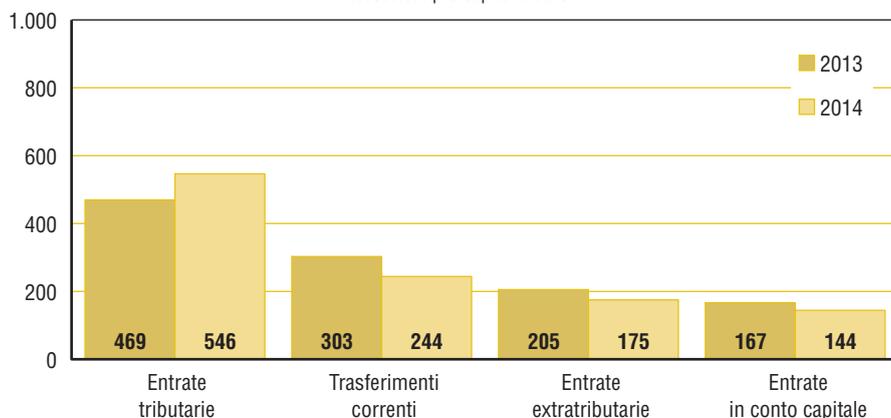
La congiuntura

2.2.1

Entrate e spese

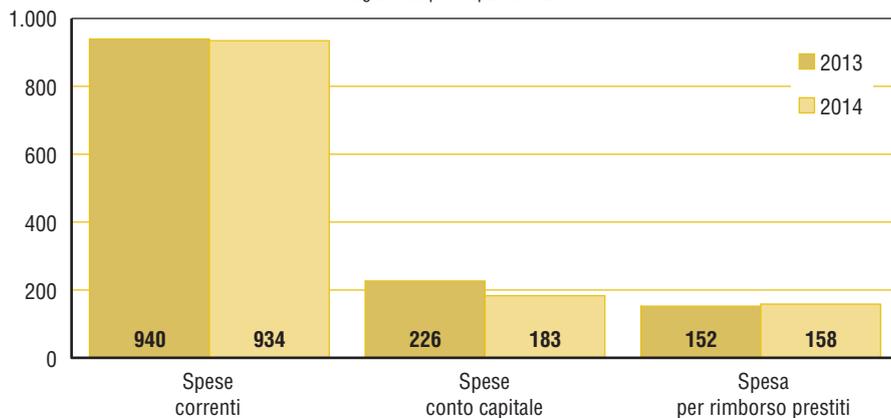
Se negli anni passati l'incertezza del quadro finanziario portava a un continuo aumento della pressione fiscale locale, spinta oltre la compensazione dei minori trasferimenti, nel 2014 le entrate accertate dagli enti diminuiscono rispetto all'anno precedente, soprattutto a causa dell'effetto della crisi economica sulle basi imponibili degli enti. L'introduzione della Tasi fa venire meno il trasferimento assicurato nel 2013 a seguito della soppressione dell'Imu sull'abitazione principale. Si riducono, invece, le entrate extratributarie e le entrate in conto capitale, entrambe effetto della

Figura 2.1
ENTRATE DEI COMUNI 2013 E 2014
Riscossioni pro capite in euro



Fonte: Siope

Figura 2.2
SPESE DEI COMUNI 2013 E 2014
Pagamenti pro capite in euro



Fonte: Siope

crisi economica: la prima segno delle difficoltà della popolazione che riduce l'accesso ai servizi pubblici locali; la seconda da attribuirsi – tra le altre – anche alla riduzione della base imponibile legata agli oneri di urbanizzazione. Significativo in questo senso è il crescente fenomeno della restituzione dei permessi di costruzione alle amministrazioni, conseguente alle difficoltà del mercato immobiliare.

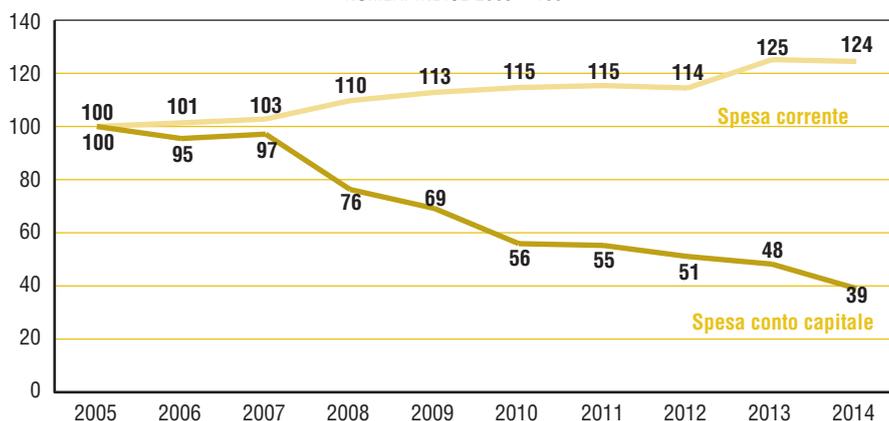
Dal lato delle uscite, solo i nuovi vincoli alla spesa sembrano per la prima volta risultare efficaci nel contenere la spesa corrente, mentre le uscite in conto capitale continuano il trend negativo. È significativo l'incremento delle uscite per rimborsi di prestiti: i comuni che ottengono risultati positivi di bilancio, ma si confrontano con i vincoli alla spesa, destinano le proprie risorse alla riduzione del debito, in modo da incidere sul costo degli interessi passivi¹.

2.2.2 Investimenti e legge 35 sblocca pagamenti

Non si arresta, infatti, la riduzione delle uscite per gli investimenti, nonostante gli interventi del governo attraverso la legge 35 sblocca pagamenti. Come già emerso in precedenti Rapporti (*Rapporto sulla finanza territoriale in Italia* del 2014) e come poi denunciato dalla magistratura contabile, gli spazi di manovra resi disponibili dalla legge 35 sono stati utilizzati da molti enti per liberare risorse per la spesa corrente, nonostante il sistema di vincoli e controlli messo in atto.

Tutto ciò è, naturalmente, tanto più rilevante per gli enti ai quali è stato concesso di ricorrere ad anticipazioni di cassa, non disponendo di risorse proprie, quindi in assenza del presupposto per ricorrere all'agevolazione. È stato rilevato, per altro, un possibile effetto anche sull'aumento della spesa corrente in conto competenza, quindi su nuovi impegni di spesa.

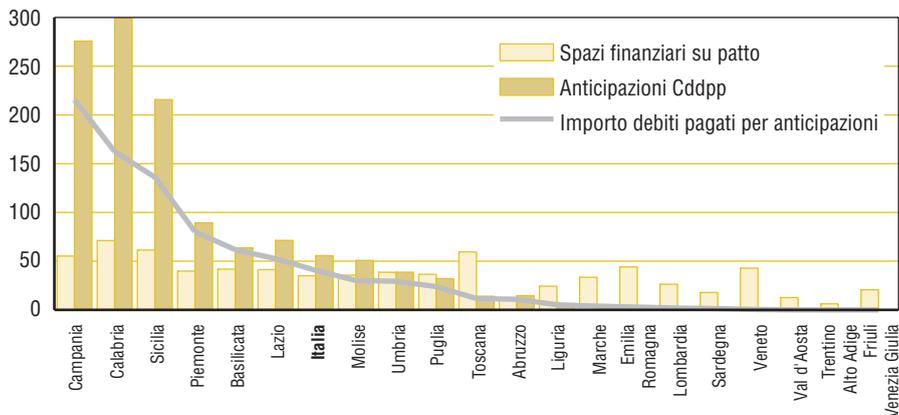
Figura 2.3
SPESA CORRENTE E IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI. PAGAMENTI 2005-2013
NUMERI INDICE 2005 = 100



Fonte: Siope

Figura 2.4
 SPAZI CONCESSI AI COMUNI E ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITÀ PER REGIONE DI APPARTENENZA
 (DL 35/2013 E 102/2013)

Peso percentuale su pagamenti in conto capitale



Fonte: Siope

2.2.3

I rapporti Stato-enti locali: trasferimenti e fondo di solidarietà comunale

Il profondo cambiamento nei rapporti interistituzionali trova espressione nel Fondo di solidarietà comunale di recente istituzione e oggetto di molte contestazioni, tanto da parte del Ministero che dei comuni.

Il Fondo per il 2015 viene costituito attraverso il contributo dei comuni con il versamento del 38,22% del gettito totale derivante dall'Imu standard. La sostituzione dei trasferimenti con il prelievo locale comporta, infatti, una differenza di gettito dovuta alla distribuzione della base imponibile sul territorio. Il passaggio dal trasferimento alla compensazione tra comuni non è però indifferente per gli enti, creando un esplicito confronto tra chi dà e chi riceve, in assenza del filtro fornito dallo Stato. Non solo, il processo di federalismo – non adeguatamente preparato e finalizzato al contributo al risanamento del Paese – è destinato ad aumentare le disparità territoriali, ma naturalmente ancora più importanti diventano le regole alla base dei criteri di redistribuzione. Oggi il 20% delle risorse vengono assegnate sulla base del confronto tra fabbisogno standard e capacità fiscale, ma è in corso un ripensamento riguardo ai metodi applicati alla stima di tali parametri. I risultati, infatti, sono univocamente rivolti a premiare realtà dove i bassi livelli di spesa corrispondono a una bassa offerta di servizi e di bassa qualità; mentre al contrario vengono penalizzate realtà caratterizzate dalla lunga tradizione

di spesa pubblica e dal buon apprezzamento da parte dei cittadini. Ci si confronta, ancora una volta, con livelli di presenza dell'amministrazione pubblica molto diversificata sul territorio.

2.3

Il pareggio di bilancio e la governance regionale

2.3.1

Dal Patto di stabilità al pareggio di bilancio: gli 8 saldi

La declinazione italiana dei vincoli al disavanzo pubblico concordati in sede europea è stata particolarmente restrittiva, prima con l'introduzione del Patto di stabilità interno, successivamente con la norme sul pareggio di bilancio (legge 243/2012) di cui è prevista l'entrata in vigore nel 2016. Se, da un lato,

Tabella 2.1
RISULTATI DEL PATTO DI STABILITÀ 2014 DEI COMUNI

	Numero enti	Percentuale inadempienti	Obiettivo
Piemonte	598	0,8	281.047
Lombardia	1.199	1,5	401.483
Liguria	136	0,0	59.647
Veneto	537	0,2	228.990
Emilia Romagna	313	0,6	194.481
Toscana	254	0,4	248.962
Umbria	82	0,0	17.062
Marche	186	2,7	83.813
Lazio	286	2,1	247.004
Abruzzo	191	3,1	67.888
Molise	66	3,0	18.610
Campania	470	2,3	298.987
Puglia	250	3,6	145.814
Basilicata	105	3,8	20.521
Calabria	325	3,1	101.801
Sicilia	350	3,7	262.290
Sardegna	256	0,8	117.476
Totale	5.604	1,7	2.795.876

Fonte: Corte dei Conti

vincoli più rigidi sono coerenti con la fragilità dei nostri conti pubblici e la conseguente esposizione internazionale, dall'altro, come dibattuto ampiamente, rischiano di acuire le difficoltà di uscita dalla crisi economica in atto.

Il Patto di stabilità interno ha gravato pesantemente sui bilanci degli enti locali, cosicché su di essi è stato trasferito l'onere di contribuire al risanamento dei conti pubblici. Lo sforzo degli enti è stato alto e il risultato positivo, anche se di questa misura si è contestata la rigidità a svantaggio dei comuni più efficienti. D'altro canto gli enti sono intervenuti poco sull'attesa razionalizzazione della spesa corrente e sull'efficienza dei servizi, mentre hanno largamente utilizzato gli spazi di manovra consentiti dalla riduzione degli investimenti.

A ogni modo, oggi, il contributo dei comuni al disavanzo è positivo e crescente e il rispetto del patto è diffuso.

Questo strumento di controllo dei conti pubblici è comunque molto contestato dagli enti e non solo.

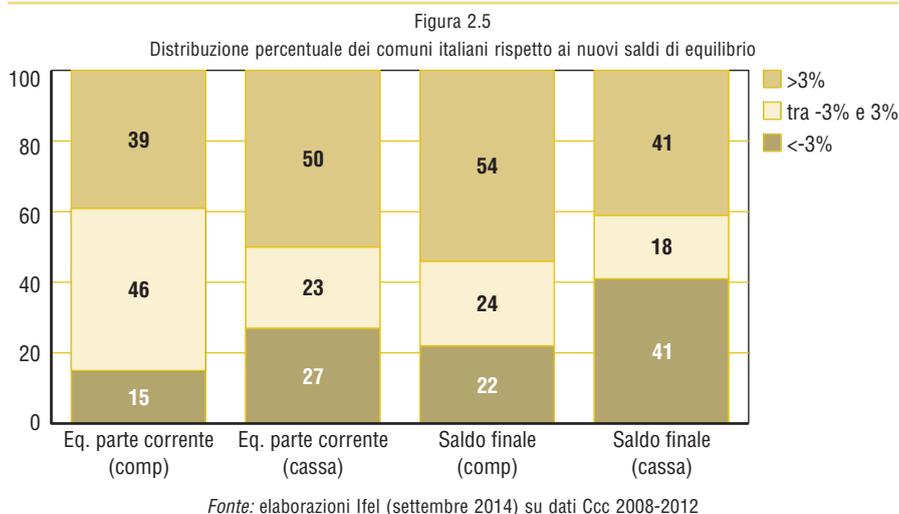
Come già espresso da altri studiosi su queste pagine (Carniti, Pola, *Rapporto sulla finanza territoriale in Italia* del 2014), il recepimento degli indirizzi europei in merito al pareggio di bilancio sono particolarmente gravosi: rispetto ai tempi dell'entrata in vigore, anticipati rispetto agli altri Paesi; rispetto allo strumento normativo, il provvedimento è norma costituzionale; nella dimensione, il vincolo è da applicarsi a otto saldi contabili, riguarda quindi più voci di bilancio contestualmente.

In particolare, il pareggio di bilancio è articolato come di seguito descritto. Per contabilità di competenza e di cassa distintamente deve valere l'equilibrio tra entrate e spese di competenza e di cassa e cioè devono risultare non negativi i saldi tra:

- entrate correnti e spese correnti, queste ultime al netto della quota capitale delle rate di ammortamento di mutui;
- entrate finali e spese finali, dove le entrate finali prime comprendono i primi cinque titoli dell'entrata e le spese finali i primi tre della spesa.

Per analizzare i possibili effetti della norma sui bilanci degli enti si utilizzano gli ultimi dati contabili disponibili. Al rispetto del pareggio di parte corrente in conto competenza i comuni erano già abituati, dopo anni di Patto di stabilità.

L'inserimento tra le spese correnti della voce ammortamenti peggiora un po' i conti dei comuni nel Paese, ma solo una piccola quota, pari al 15%, si trova in gravi difficoltà, mentre il 39% soddisfa questo vincolo ampiamente (con percentuali di avanzo maggiori al 3%) (stime Ifel). Un comune su cinque non rispetta il saldo finale di competenza, mentre la situazione si fa più complessa se si guarda al saldo finale di cassa. Second-



do queste analisi, oltre il 40% dei comuni italiani potrebbe andare incontro a gravi difficoltà nell'assicurare il pareggio di bilancio finale di cassa e i comuni dovrebbero razionalizzare i bilanci per 1,5 miliardi complessivi di cassa. È pur vero, però, che i margini di manovra dei comuni sulla gestione di cassa, stanno già andando a ridursi, alla luce dell'applicazione del nuovo sistema contabile, che introduce una maggiore coerenza tra fase di impegno e pagamento, di accertamento e riscossione.

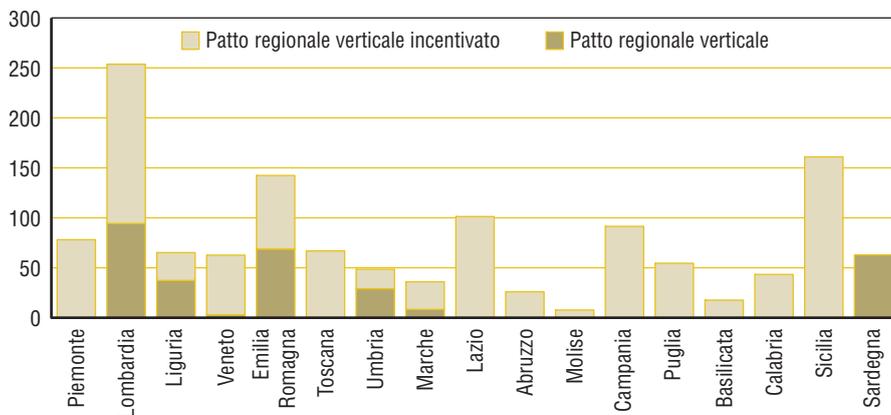
Seppure il numero dei comuni potenzialmente in situazione di criticità di cassa è elevato, gli importi complessivi coinvolti si compensano ampiamente, cosicché le risorse in avanzo di cassa (3,9 miliardi di euro) più che compensano l'importo del potenziale disavanzo (1,5 miliardi). Questa evidenza supporta l'ipotesi di riferire il vincolo europeo al consolidato regionale, anziché a valere sui singoli comuni, come per altro già previsto in Germania. I disavanzi tra comuni potranno compensarsi contabilmente ai fini del rispetto del patto, ovvero potrà instaurarsi un meccanismo di compensazione tra enti sul modello del Patto di stabilità orizzontale. Un'ulteriore ipotesi è quella di prevedere margini di flessibilità al rispetto del vincolo di equilibrio tra le poste contabili. Secondo questa ipotesi, l'equilibrio non sarebbe più da intendersi equivalente al pareggio ma tale da consentire un disavanzo contenuto (-3%).

2.3.2

Dal patto verticale/orizzontale al consolidato regionale

L'ipotesi di utilizzare misure di consolidamento tra enti locali, ai fini del rispetto degli impegni presi in sede europea, è stata già sviluppata in occa-

Figura 2.6
PATTI DI SOLIDARIETÀ VERTICALE INCENTIVATO E VERTICALE
Milioni di euro



Fonte: Corte dei Conti

sione del Patto di stabilità. È già attivo da anni il patto di stabilità verticale e il patto di stabilità orizzontale, il primo è una misura di intervento dell'amministrazione regionale a supporto dei comuni; il secondo è una misura di supporto reciproco tra comuni, attraverso la quale chi ha disponibilità di bilancio li rende fruibili a coloro che sono in difficoltà, in cambio di una restituzione futura. Come già rilevato in altre occasioni, il Patto verticale ha goduto di successo in alcune realtà locali, ma è stato successivamente depotenziato con l'introduzione del Patto verticale incentivato, una misura più generalista; al contrario, il patto orizzontale non è mai veramente decollato.

La possibilità di introdurre margini di flessibilità nei vincoli degli enti attraverso il sistema del consolidamento regionale è già implicitamente anticipata nella legge di stabilità 2015 e passa dal rafforzamento del ruolo di governance delle regioni sul sistema delle autonomie. Nonostante le amministrazioni regionali vedano ridursi i margini di azione finanziaria – anch'esse oggi oggetto di pesanti tagli e sottoposte alle norme sul pareggio di bilancio – sembrano rafforzarsi le aspettative in merito al governo delle autonomie. È quanto già successo nella gestione della riforma delle province e quanto sembra prospettarsi riguardo al coordinamento delle politiche di bilancio degli enti. Tutto ciò assume maggiore rilevanza in quanto da essa potrebbe dipendere, in particolare, la capacità di investimento del sistema locale. Il sistema di compensazione tra enti potrebbe essere guidato in modo da consentire quegli investimenti, coordinati e programmati a scala regionale, a oggi resi impossibili.

2.4

La fiscalità locale, ipotesi di riordino

2.4.1

I principi alla base della riforma e le ipotesi alternative

Negli ultimi anni gli stringenti vincoli di bilancio hanno portato a un aumento della pressione fiscale, in larga parte trasferita sul governo locale. Come considerato da più osservatori, l'introduzione di margini di manovra sulle imposte comunali è avvenuta in una fase di crescente rigore nei bilanci pubblici e gli enti locali sono stati chiamati a dare un importante contributo alle politiche di aggiustamento fiscale imposte dal rispetto dei parametri di virtuosità europei, contributo che si è tradotto in un aggravio della pressione tributaria locale e in una riduzione della spesa per investimenti (Aa. Vv., 2014). La crisi economica, nel frattempo, ha penalizzato la capacità di gettito della base imponibile e reso più gravoso il carico fiscale sui cittadini.

A questo si aggiunga che le imposte locali, e soprattutto alcune tra queste, come l'imposta sulla proprietà, colpiscono il cittadino in modo più diretto e – anche a causa del susseguirsi di manovre – sono particolarmente impopolari. Questo ha dato luogo a una serie di ripensamenti in sede politica che ha inciso negativamente sulla *compliance* del tributo.

Dal peso crescente della fiscalità locale, da un lato, e dalla necessità di dare maggiori certezze di risorse agli enti, nasce la necessità di ripensare l'assetto dei tributi locali così come si sono evoluti negli ultimi anni. L'imposta sul patrimonio si conferma come l'imposta principale della fiscalità comunale, attorno alla quale ruotano le ipotesi di riforma.

Riguardo all'altra grande imposta locale, l'addizionale Irpef, si pongono molti interrogativi in merito alla sovrapposizione di strategie fiscali sul reddito da parte di più livelli di governo (Stato, Regioni, Comuni). La finalità redistributiva della fiscalità, in primo luogo attraverso il reddito, ma anche attraverso l'imposta sul patrimonio (si pensi al sistema delle detrazioni), è una funzione primaria dello Stato e le preferenze distributive di una collettività sono l'aspetto che più di altri ne definiscono l'unitarietà.

La riflessione sull'assetto della fiscalità locale prende, dunque, avvio dai principi di semplificazione fiscale, di armonizzazione fiscale verticale, di equità fiscale orizzontale, di competizione fiscale:

- *semplificazione fiscale*, ovvero come ridurre il numero di imposte sulla stessa base imponibile e i relativi adempimenti;
- *armonizzazione fiscale verticale*, ovvero come ridurre la stratificazione di strategie fiscali diverse sulla stessa base imponibile;
- *equità fiscale orizzontale*, ovvero come perseguire un trattamento fisca-

le omogeneo a parità di base imponibile, tenendo conto della scala diversa a seconda che si tratti di fiscalità locale o centrale;

- *competizione fiscale orizzontale*, ovvero come contenere la mobilità della base imponibile e la conseguente riduzione dei gettiti.

A monte di questi principi di finanza pubblica si situa l'intento recentemente ribadito dal governo di apportare, attraverso un ambizioso piano triennale, una consistente riduzione della pressione fiscale generale.

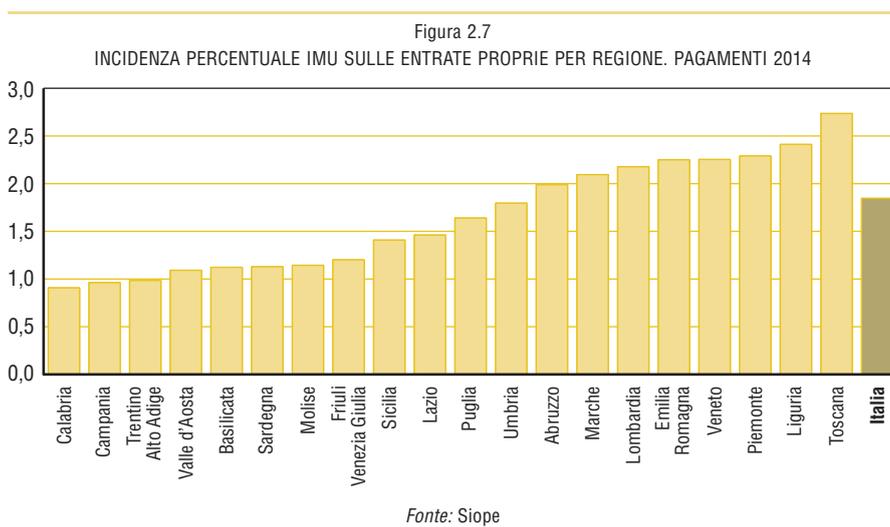
2.4.2

Il principio della semplificazione

Sulla base del principio della semplificazione si basa l'ipotesi di integrare il prelievo proveniente da imposte locali minori (Tosap, Cosap, Icdpa, Cimp) in un'imposta unica. L'ipotesi originaria di integrazione di questi prelievi all'interno della nuova *local tax* si è scontrata con le contenute dimensioni dei gettiti, oltre che con il limite di aggregare prelievi diversi per loro natura e per finalità economica.

L'articolazione territoriale dei gettiti mostra come l'incidenza dell'Imu secondaria sulle entrate proprie sia estremamente differenziata. In media questa rappresenta solo il 2% delle entrate tributarie ed extratributarie, con valori minimi fino all'1% per le regioni meridionali.

Se si considerano i soli Comuni della Toscana si evidenzia come i gettiti siano anche concentrati in alcune aree. L'impatto della manovra sarebbe, dunque, percepibile esclusivamente in una minoranza delle amministrazioni



e in parte della popolazione (circa un quarto dei Comuni), non comporterebbe variazioni nel prelievo, né nei bilanci delle amministrazioni. Il gettito complessivo in Italia ammonta a 1,3 miliardi di euro; pari a 21 euro pro capite e contribuisce per l'1,8% delle entrate proprie dei Comuni (7% a Firenze). In definitiva il contributo in termini di semplificazione del sistema tributario derivante da questa manovra può essere giudicato modesto.

2.4.3

Il principio della separazione della base imponibile

Una delle ipotesi di più ampio respiro oggetto di attenzione nel recente dibattito si basa sul criterio dell'armonizzazione verticale e nasce dall'obiettivo di separazione delle strategie fiscali riguardanti la stessa base imponibile. La ricerca di spazi di manovra tributaria per gli enti locali, il passaggio da un sistema di finanza derivata a un più concreto federalismo fiscale hanno indotto un assetto della fiscalità "condiviso" tra livelli di governo, in contraddizione con i principi classici del pensiero economico in materia. Questo vale sia per l'imposta sul patrimonio, divisa tra lo Stato (a cui va l'Imu D sul patrimonio produttivo) e i Comuni, sia per l'imposta sul reddito, divisa tra Stato, Regioni e Comuni.

Da qui la proposta di riportare le due basi imponibili a un unico ente di prelievo. In particolare, l'ipotesi di riportare agli enti locali l'imposta sul patrimonio a uso produttivo (Imu D) risponderebbe al logico principio di ricondurre l'intero patrimonio immobiliare nelle politiche locali.

Nello stesso tempo, il trasferimento dell'addizionale Irpef nella potestà statale consentirebbe di ricondurre le politiche redistributive nelle mani dell'amministrazione centrale e regionale.

Il gettito dell'Imu D è nel 2014 pari a 3,7 miliardi di euro, mentre il gettito dell'addizionale Irpef è pari a 4,4 miliardi. Il trasferimento dei gettiti tra

Tabella 2.2
GETTITO IRPEF E ADDIZIONALI 2013 E GETTITO IMU E TASI 2014
Miliardi di euro e percentuale

	Gettito Irpef e addizionali 2013			Gettito Imu e Tasi 2014	
	Valori assoluti	Valori percentuali		Valori assoluti	Valori percentuali
Comuni addizionale	4,4	2,6	Imu Comuni	15,8	65,6
Regione addizionale	11,2	6,7	Tasi	4,6	19,1
Stato Irpef	152,2	90,7	Imu Stato	3,7	15,4
Totale	167,8	100,0	Totale	24,1	100,0

Fonte: Agenzia delle entrate, Siope

Stato e Comuni comporterebbe, quindi, una compensazione dello Stato a favore dei Comuni per 0,7 miliardi attraverso un Fondo di riequilibrio.

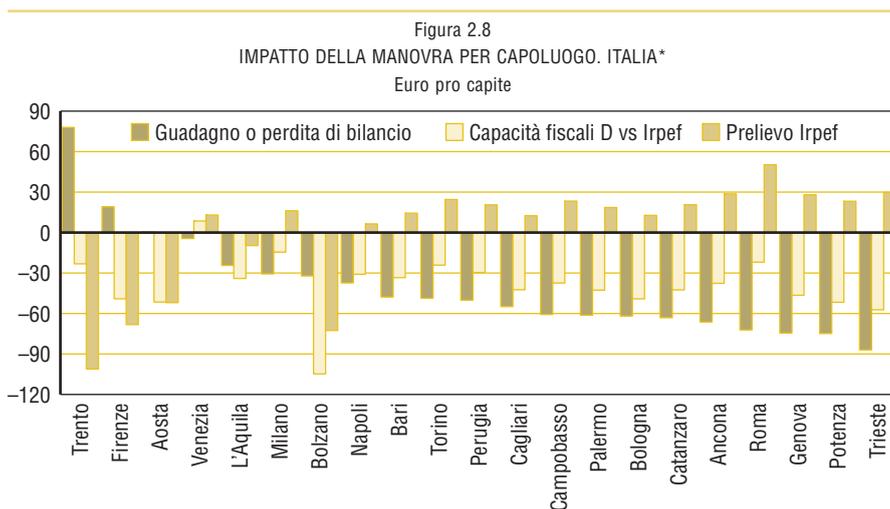
Questa sola condizione consentirebbe di mantenere:

- parità di pressione fiscale totale (Imu D 3,7 e AddIrpef 4,4 = 8,1 miliardi);
- parità di pressione fiscale per base imponibile (patrimonio e reddito);
- parità di gettito per ente percettore (Stato e Comuni).

Se dal punto di vista aggregato la questione non pone particolari problemi, molto più delicata è per i singoli enti locali. L'effetto lordo della manovra sugli enti è, infatti, riconducibile a due fattori che possono agevolare o penalizzare le singole amministrazioni a parità di gettito aggregato:

- da un lato la diversa base imponibile dei Comuni tra patrimonio a uso produttivo e reddito imponibile a fini Irpef;
- dall'altro la trasformazione dell'addizionale Irpef (ad aliquote variabili) in un'unica sovrainposta Irpef determinata come aliquota implicita o media.

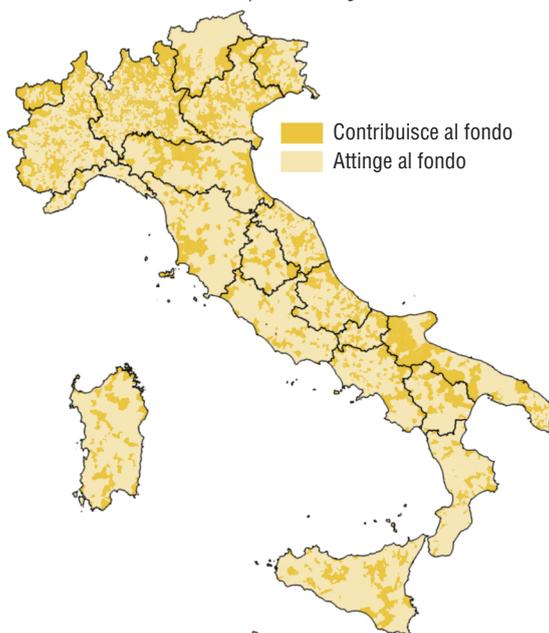
Mentre la prima componente è strutturale e dipende dalla diversa base imponibile delle due imposte, la seconda è legata alle politiche pregresse



* Confronto tra effetto lordo della manovra, effetto delle diverse capacità fiscali ed effetto della standardizzazione delle politiche fiscali sull'Irpef.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Mef

Figura 2.9
CONFRONTO TRA IMU D E SOVRAIMPOSTA ALL'IRPEF
Variazioni positive o negative



Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

degli enti riguardo all'imposta sul reddito. Su questa seconda componente, quindi, gli enti potranno intervenire trasferendo capacità di manovra dall'addizionale alla patrimoniale. Dalla prima componente, quella strutturale, risultano favoriti i comuni con minore *voice* politica, mentre qualsiasi ipotesi di compensazione – attraverso uno specifico fondo di solidarietà – avrebbe la peculiarità di drenare risorse ai comuni più disagiati a favore dei comuni più ricchi.

Rimane vero che la riforma è di natura strutturale, quindi certamente complessa, soprattutto in un momento in cui i bilanci degli enti sono soggetti a forti tensioni.

Di seguito si riporta la stima dell'impatto lordo della manovra sui bilanci dei capoluoghi. L'impatto lordo è positivo solo per Trento e Firenze per effetto combinato di una riduzione modesta della capacità di gettito causata dalla diversa base imponibile e di strategie fiscali pregresse sull'addizionale Irpef inferiori alla media (ovvero, nel bilancio il gettito dell'addizionale all'Irpef che viene a mancare è poco). In questi enti l'introduzione di un'ali-

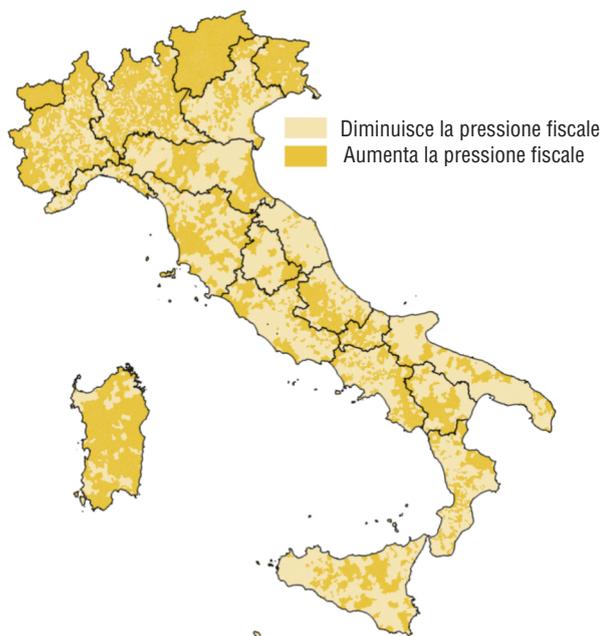
quota media Irpef superiore all'addizionale comunale comporta un aumento della pressione fiscale sull'Irpef dei cittadini. Per ridurre questo effetto le amministrazioni potranno intervenire attraverso manovre sulla patrimoniale. Qualora si volesse annullare l'effetto della manovra sui bilanci, a questi Comuni dovrà essere corrisposto un trasferimento dal Fondo di solidarietà commisurato all'effetto della perdita di base imponibile e a carico dei Comuni con elevato patrimonio².

2.4.4

Armonizzazione verticale, equità e standardizzazione dell'Addizionale Irpef

Nonostante la difficoltà di seguire la strada appena delineata verso la riforma della *local tax*, è generalmente condivisa la necessità di dare maggiore omogeneità nelle politiche redistributive sul reddito. L'attuale assetto dell'addizionale Irpef crea, infatti, un'eccessiva frammentazione rispetto a una politica che dovrebbe essere privilegio dell'amministrazione cen-

Figura 2.10
CONFRONTO SOVRAIMPOSTA ALL'IRPEF E ADDIZIONALE IRPEF ATTUALE



Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

trale o, al massimo regionale, a seguito del processo federativo realizzato negli ultimi anni.

Il passaggio da numerose aliquote dell'addizionale a una sovraimposta uniforme sul territorio, a parità di gettito aggregato, porterà comunque a una situazione differenziata sul territorio: cittadini che pagheranno di più o di meno rispetto alla situazione precedente e amministrazioni che godranno di maggiori o minori risorse. Come precedentemente considerato, questi effetti potranno essere compensati dagli enti attraverso margini di manovra sull'imposta patrimoniale.

2.4.5

Le detrazioni e l'esenzione totale o parziale dell'abitazione principale

La proposta oggi più accreditata di riforma fiscale è dunque quella che vede l'ipotesi di aggregazione tra Imu e Tasi con un esteso e omogeneo sistema di detrazioni che ne alleggerisca il peso sull'abitazione principale o, in alternativa, l'esenzione dell'abitazione principale dal prelievo.

La detrazione di 200 euro sull'abitazione principale era già presente nell'Imu (2012), e andrebbe a sostituire la varietà di detrazioni previste dalle manovre comunali sulla Tasi (2014). Nel 2014, infatti, i comuni hanno applicato proprie misure di equità sull'abitazione principale, per lo più commisurate al valore catastale degli immobili e al numero di figli

Come precedentemente considerato, è preferibile che le strategie redistributive rispondano a criteri unitari e non si differenzino in modo così ampio sul territorio.

È stato peraltro dimostrato che il sistema delle detrazioni uniformi (200 euro per abitazione) non solo è più equo rispetto al sistema proporzionale sui valori catastali, ma consente anche un'ampia area di esenzione (Agnolotti *et al.* in Petretto, Lattarulo, 2015). Considerando il solo caso toscano, si osserva che il minor gettito derivante dalle detrazioni sull'abitazione principale è pari al 40% e che l'importo in valore assoluto è stimato pari a 211 milioni di euro. Inoltre i proprietari esenti sono il 15% del totale. Si veda, *supra*, la tabella 2.3.

L'esenzione dell'abitazione principale dal pagamento dell'imposta non costituisce una novità nel nostro Paese, essendo stata introdotta nel 2013 e oggetto di ripensamenti successivi.

La questione principale riguarda, evidentemente, le alternative di modalità di finanziamento dello sgravio fiscale: a carico dei bilanci degli enti o dello Stato; attraverso razionalizzazione dei costi, altre imposte o riduzione dei servizi.

Il gettito Tasi sull'abitazione principale in Italia è stato di 3,4 miliardi

Tabella 2.3
SISTEMI DI DETRAZIONI TASI SULL'ABITAZIONE PRINCIPALE APPLICATE
DA ALCUNI CAPOLUOGHI DI REGIONI. 2014

	Detrazione in somma fissa	Detrazione legata alla rendita catastale	Detrazione legata al reddito del proprietario	Aliquota a scaglioni	Detrazione legata alle caratteristiche del proprietario	Maggiorazioni per i figli	Agevolazioni legate a più requisiti
Torino		✦				✦	
Aosta					✦		
Milano		✦				✦	
Bolzano	A partire dall'anno 2014, è dovuta l'imposta municipale sugli immobili Imi e non trovano più applicazione le norme nazionali che disciplinano l'Imu e la Tasi						
Trento	✦						
Venezia		✦				✦	
Trieste							
Genova							✦
Bologna		✦					
Firenze		✦				✦	
Perugia		✦				✦	
Ancona		✦				✦	
Roma		✦					
Napoli		✦					
Bari			✦				
Cagliari							✦

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

nel 2014 e il gettito Imu nel 2012 è stato di 4 miliardi. Che l'imposta sull'abitazione principale rappresenti un prelievo importante per i bilanci familiari ed esteso a larga parte della popolazione è evidente, dal momento che l'80% delle famiglie italiane è proprietaria di un'abitazione. Nel 2014, il versamento medio per contribuente della Tasi sull'abitazione principale è stato pari a 194 euro: da importi inferiori a 62 euro per il 20% dei Comuni italiani con gettito medio più basso, fino a mille euro medi per il 20% Comuni con gettito medio più elevato.

In termini di sostenibilità dei bilanci comunali, le entrate tributarie degli enti subiranno, se questa misura dovesse venire implementata, una riduzione media del 10%.

Tabella 2.4
GETTITO TASI ABITAZIONE PRINCIPALE 2014. ITALIA
Quintili di prelievo medio per contribuente

	Percentuale Comuni
Fino a 62 euro	20
Da 63 a 109 euro	20
Da 110 a 154 euro	20
Da 155 a 196 euro	20
Da 197a 1.364 euro	20
Totale	100

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

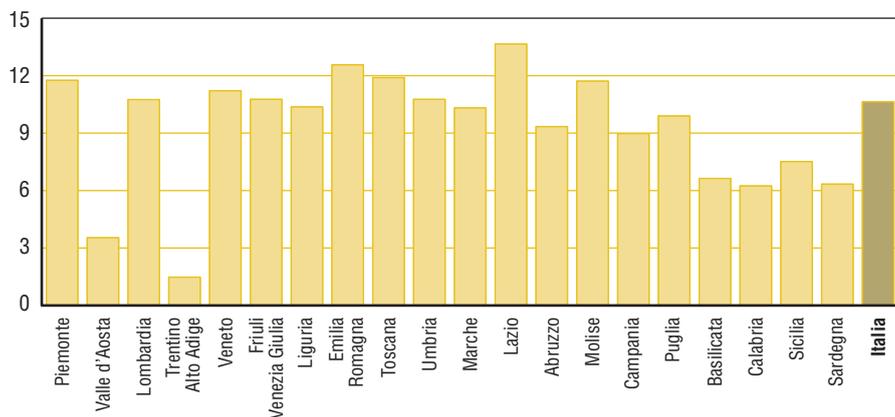
Nello stesso tempo, che l'imposta sull'abitazione principale abbia rappresentato una fonte di entrata importante per i Comuni è evidente dalle loro strategie fiscali, spesso rivolte a utilizzare ampiamenti i margini di prelievo resi loro disponibili.

Come precedentemente considerato, l'effetto della manovra è condizionato alle modalità di finanziamento.

Alla luce dell'obiettivo di rientro dei conti pubblici, una possibile ipotesi di cui si discute è il finanziamento della manovra attraverso l'aumento del prelievo sulle abitazioni diverse dalla principale.

Questo intervento potrebbe portare, in Toscana, a un aumento del pre-

Figura 2.11
INCIDENZA PERCENTUALE DELLA TASI SULL'ABITAZIONE PRINCIPALE
RISPETTO ALLE ENTRATE TRIBUTARIE COMUNALI. 2014



Fonte: Siope

Figura 2.12
ALIQUOTE IMU TASI 2014 PER COMUNE CAPOLUOGO



Fonte: Mef

lievo sulle seconde case pari al 14% in Toscana (stime su dati catasto edilizio urbano). Si tratterà di pochi euro (6) nelle classi catastali più basse, contro i mille euro di maggiori versamenti per l'1% delle abitazioni con valori catastali più elevati. Si consideri che la proprietà di abitazioni diverse dalla principale è molto diffusa nel nostro Paese; in Toscana, per esempio, il 30% dei proprietari dell'abitazione principale possiedono anche una o più ulteriori abitazioni. Questo aspetto rende più incerto l'effetto distributivo netto della manovra.

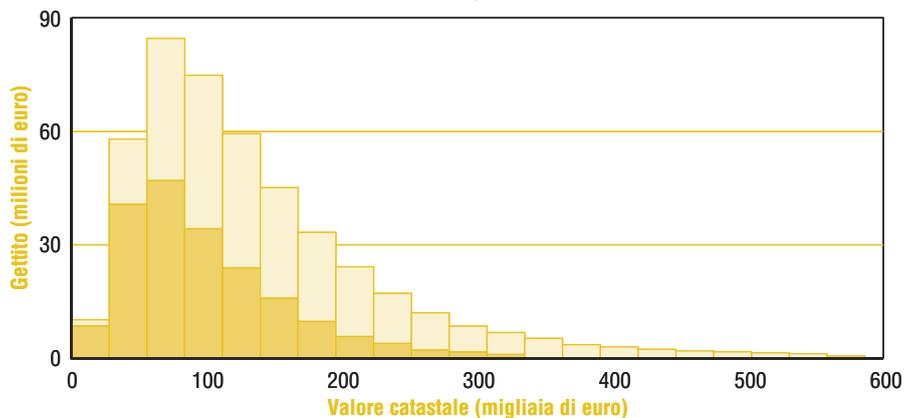
Infatti, il sistema di detrazione di 200 euro sull'abitazione principale

Tabella 2.5
NUMERO DI PROPRIETARI E VALORE CATASTALE MEDIO PER CLASSI DI VALORE CATASTALE. ABITAZIONI NON PRINCIPALI. TOSCANA

	Proprietari (migliaia)	Valore catastale (migliaia di euro)
0-10%	66	6
10-25%	100	15
25-50%	166	29
50-75%	166	54
75-90%	100	104
90-95%	33	181
95-99%	27	326
99-100%	7	942

Fonte: nostre elaborazioni su dati catasto edilizio urbano dei comuni toscani

Figura 2.13
 GETTITO IMU STANDARD 2012 PER L'ABITAZIONE PRINCIPALE PER VALORE CATASTALE
 Valori assoluti, Toscana



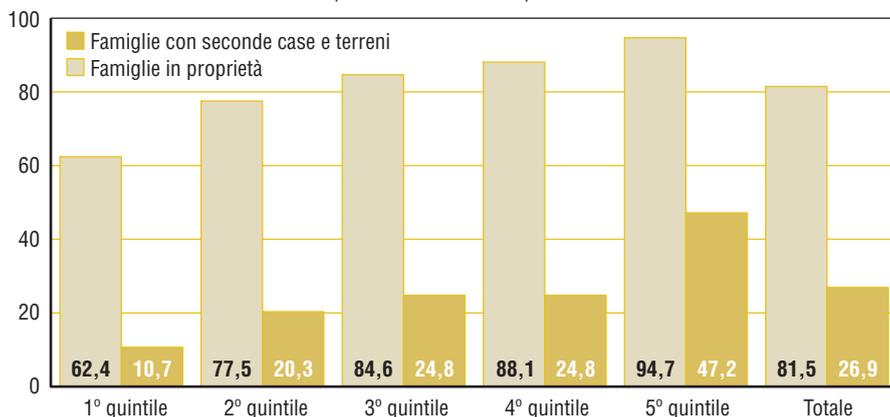
In colore più scuro il gettito esentato a seguito della detrazione di 200 euro.

Fonte: nostre elaborazioni su dati catasto edilizio urbano dei comuni toscani

appare una misura già molto efficace sul piano redistributivo esentando una ampia parte delle proprietà. L'effetto netto della misura appare dunque incerto.

Infine, è utile ricordare che le attuali rigidità del mercato immobiliare possono rendere difficile mettere a reddito il patrimonio.

Figura 2.14
 PROPRIETÀ DELL'ABITAZIONE PRINCIPALE E DI ALTRE ABITAZIONI E TERRENI. ITALIA
 Per quintile di reddito. Valori percentuali



Fonte: Eusilc 2013 (redditi 2012). Italia

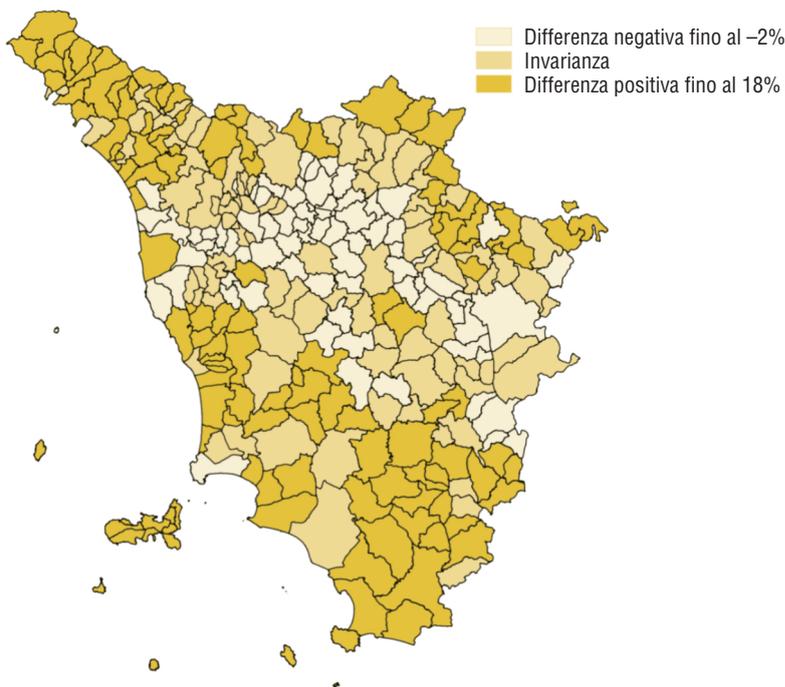
La distribuzione delle abitazioni per classi di reddito familiare in Italia conferma la diffusione della proprietà di abitazioni principali e altre abitazioni e terreni anche tra i quintili inferiori.

Dal punto di vista della sostenibilità dei bilanci dei Comuni, il venire meno del gettito proveniente dall'abitazione principale penalizzerà soprattutto i Comuni caratterizzati da una maggiore pressione abitativa, come le aree urbane, mentre l'aumento del prelievo sulle abitazioni diverse dalla principale andrà a favore delle aree turistiche. Naturalmente i due effetti si neutralizzeranno in larga parte. Come è possibile vedere dalla simulazione sui dati toscani, sono i Comuni a forte pressione abitativa e non turistici (per esempio le cinture urbane e le aree produttive) a risentire di più dell'intervento. In ogni caso, in Toscana la sostituzione tra i due prelievi comporterà un effetto pressoché nullo per 100 Comuni su 287 e positivo per 130. L'impatto netto sui bilanci dei Comuni – per numero di comuni penalizzati e per importo – sarà, in ogni caso, piuttosto contenuto.

Figura 2.15

DIFFERENZA TRA IL GETTITO ATTUALE E QUELLO CONSEGUENTE ALL'ABOLIZIONE DEL PAGAMENTO SULL'ABITAZIONE PRINCIPALE E LA SOSTITUZIONE CON IL PRELIEVO SULLE ABITAZIONI DIVERSE

Valori percentuali su Imu totale 2014



Fonte: nostre elaborazioni su dati catasto edilizio urbano

Infine, si consideri che a favore di una struttura dell'imposta patrimoniale basata sulle abitazioni diverse dalla principale è da considerare che è soprattutto legato al mercato delle seconde case e all'uso speculativo dell'investimento immobiliare l'effetto dell'imposta patrimoniale come elemento di contrasto alla rendita. In concomitanza al più ampio e generale effetto della crisi, l'imposta sul patrimonio immobiliare ha reso meno appetibile l'investimento immobiliare incrementando il mercato degli affitti (sottodimensionato nel nostro Paese) e contenendo la lievitazione dei prezzi delle abitazioni e dei terreni (che aveva raggiunto livelli ben superiori alla capacità di accantonamento nell'arco della vita).

Rappresenta quindi questa, in un assetto fortemente distorto come il nostro, un potenziale elemento di riequilibrio tra modalità di uso del risparmio. In generale, l'introduzione dell'imposta ha reso meno attraente la sola proprietà avvicinando, dunque, il valore del capitale al valore d'uso. Mentre da un lato la fiscalità sul patrimonio grava oggi su terreni solo potenzialmente edificabili e su abitazioni inutilizzate, a prescindere dalla redditività immediata, dall'altro la crisi economica rende molto più incerte le prospettive di redditività future. Ne deriva, dunque, l'allentarsi della pressione a urbanizzare il territorio, riducendo la funzione speculativa del mercato immobiliare³.

2.4.6

Equità e riforma del catasto

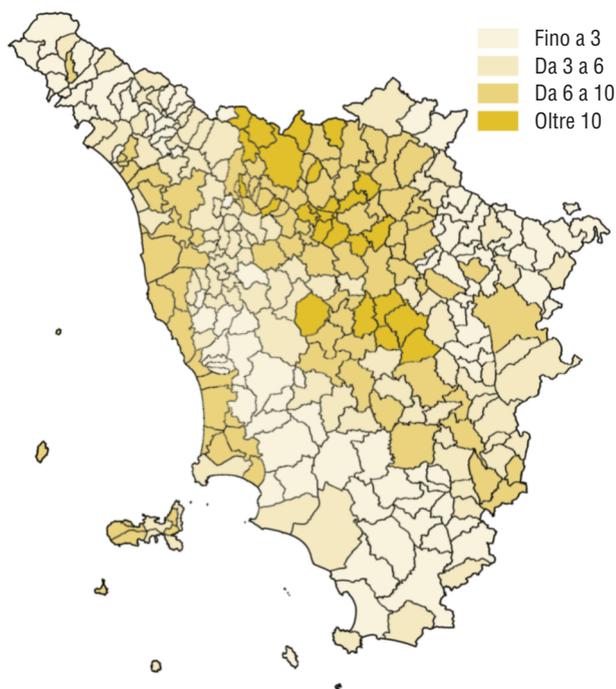
Un intervento che può avere un forte impatto in termini di equità – anche se generalmente questo aspetto viene poco compreso – è la riforma del catasto (Agnolotti, Ferretti in Petretto, Lattarulo, 2015). Questo intervento di riequilibrio nei valori immobiliari può avere un impatto molto importante sui gettiti degli enti e sui prelievi delle famiglie.

La rivalutazione media è pari a 5,6 volte il valore attuale, quindi potrà assumere questa dimensione anche l'aumento del prelievo, con rivalutazioni massime consistenti.

Nonostante questa misura intervenga a correzione di preesistenti iniquità, è evidente che gli importi non sarebbero sostenibili in una fase di crisi economica e di elevata pressione fiscale. Molto valida è, dunque, l'ipotesi di imporre il vincolo a parità di gettito, così che l'intervento assuma solo una rilevanza perequativa, senza aumentare la pressione fiscale complessiva. In questo caso, l'elemento critico della manovra è costituito dalla variazione del gettito per Comune, più che dalla variazione della pressione fiscale. Molti Comuni, in particolare quelli interni, vedrebbero infatti diminuire il gettito, a vantaggio delle aree turistiche e urbane. L'attuale difficoltà di gestione dei bilanci degli enti locali, a seguito delle

Figura 2.16

RAPPORTO TRA RENDITA CATASTALE POST RIFORMA E ATTUALE



Fonte: nostre elaborazioni su dati catasto edilizio urbano

restrizioni dovute ai vincoli di finanza pubblica, rendono oggi difficile affrontare ulteriori decurtazioni, tanto più per i Comuni più fragili economicamente. Nello stesso tempo, i profondi cambiamenti nei valori immobiliari oggi in atto, a seguito della crisi e dell'esaurimento della bolla, supportano l'ipotesi del rinvio della manovra a una fase di maggiore stabilità economica.

Bibliografia

- Aa. Vv. (2014), *Rapporto sulla finanza territoriale in Italia*, FrancoAngeli, Milano.
- Petretto A., Lattarulo P. (2015), "Verso l'istituzione della Local Tax in Italia", presentazione alla IV Conferenza sulla Finanza e l'Economia Locale, *Stabilità, equità, sviluppo. Il contributo dei Comuni*, Roma.
- Cutini V., Rusci S. (2015), "Recenti tendenze delle dinamiche insediative in Toscana, La rinuncia a costruire", in Agnoletti C., Iommi S., Lattarulo P. (a cura di), *Rapporto territorio, Configurazioni urbane e territori negli spazi europei*, Irpet.

Note

- ¹ Secondo molti, questa operazione di rimborso anticipato dei debiti, non è adeguatamente incentivata dal sistema del credito e da Cassa Depositi e Prestiti.
- ² Per un esercizio di simulazione si veda Petretto e Lattarulo (2015).
- ³ Si rimanda in proposito a Cutini e Rusci (2015).

3 Il finanziamento degli investimenti degli Enti locali e territoriali: gli strumenti e il loro utilizzo

Alessandro Panaro, Agnese Casolaro

3.1

Introduzione.

Breve rassegna dei recenti avvenimenti e obiettivi dell'articolo

Nell'ambito degli strumenti a disposizione degli Enti territoriali per il controllo dell'indebitamento, un importante ruolo è assegnato al Patto di stabilità interno che, istituito da oltre dieci anni come risposta ai vincoli imposti dall'Unione Europea in materia di finanza pubblica, determina annualmente gli obiettivi posti a carico degli Enti interessati.

Introdotta come strumento di monitoraggio e di controllo delle grandezze aggregate della finanza degli Enti locali da parte del Governo centrale, esso ha subito nel tempo una serie di modifiche che hanno riguardato non solo i contenuti e, quindi, gli obiettivi e i meccanismi associati, ma anche lo scenario degli Enti assoggettati alle sue regole.

La norma è stata modificata quasi annualmente sino ad arrivare alla legge di stabilità 190/2014 che ha previsto una serie d'interventi destinati al rilancio della crescita economica attraverso disposizioni in favore delle imprese, misure di sostegno al reddito delle famiglie, provvedimenti in materia di lavoro, interventi in ambito sociale, della sanità e dell'istruzione.

In tale contesto, si inseriscono alcune previsioni per gli Enti locali; si tratta, nello specifico del tema trattato, di alcune modifiche alle norme che ne regolano il Patto di stabilità interno. In particolare, sono state previste ulteriori misure di allentamento dei suoi vincoli per un importo pari a circa 8,7 miliardi nel triennio. Inoltre, è stata prevista la sterilizzazione – per un importo di 3 miliardi nel 2015 e di 3,7 miliardi a decorrere dal 2016 – della clausola di salvaguardia contenuta nella legge di stabilità 2014.

Gli Enti locali sono stati interessati anche per quanto riguarda il reperimento delle risorse. A loro carico è, infatti, prevista una correzione di circa 15,3 miliardi nel triennio 2015-2017, ottenuta attraverso la riduzione del fondo di solidarietà comunale per 3,6 miliardi, una riduzione della spesa

corrente delle Province e delle città metropolitane di 6 miliardi e la rilevanza, ai fini del conseguimento dell'obiettivo del saldo di competenza mista del Patto di stabilità interno, degli stanziamenti di competenza del fondo crediti di dubbia esigibilità per circa 5,6 miliardi. Al netto del corrispondente allentamento dei vincoli del Patto di stabilità interno per circa 8,7 miliardi, il contributo degli Enti locali alla manovra di finanza pubblica ammonta a 6,6 miliardi per l'intero triennio 2015-2017.

Oltre all'analisi delle previsioni della singola norma, pare opportuno fare alcune riflessioni sull'interazione tra la stessa e la legge 56/2014 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni" che ha ridisegnato i confini e le competenze dell'amministrazione locale impattando non solo sugli andamenti finanziari delle Province, ma anche sugli equilibri e sul rispetto del Patto di stabilità.

Come rilevato dalla Corte dei Conti (2015), la legge 190/2014 si è inserita in modo non del tutto coerente nel percorso tracciato dalla legge 56/2014. Essa, infatti, nonostante la necessità di correlazione tra funzioni fondamentali, funzioni trasferite, risorse e garanzia di copertura finanziaria, ha mantenuto fermi tagli e oneri a carico delle Province, senza considerare l'invarianza, almeno temporanea, delle necessità finanziarie per le stesse, conseguente alla parziale attuazione della legge 56/2014. Nella relazione si legge, inoltre, come l'attuale legge di stabilità impone un taglio della spesa, ma non del personale, che nel frattempo resta a carico delle Province, in attesa di ricollocamento presso lo Stato, le Regioni e i Comuni. Le Province, nel 2015, si trovano quindi a dovere gestire gli stessi servizi, poiché nessuna legge regionale è stata approvata, con 1 miliardo in meno di spesa e la spesa per il personale (circa 2 miliardi) che resta immutata. Ciò non può non impattare sullo stato dei bilanci delle Province che risulta essere emergenziale, essendo a rischio gli equilibri finanziari degli Enti, anche a causa delle sanzioni che saranno applicate per lo sfioramento del Patto di stabilità 2014 (stimato intorno ai 400 milioni di euro, e che interesseranno almeno 30 tra Province e Città metropolitane).

Le Province sembrano, quindi, essere gli Enti maggiormente colpiti. Si specifica, infatti, che la legge 190/2014, al comma 418, individua il contributo triennale richiesto alle Province che concorrono con una riduzione della spesa corrente pari a 1 circa miliardo di euro per il 2015, 2 miliardi per il 2016 e 3 miliardi per il 2017. Ai sensi del successivo comma 420 è, inoltre, fatto loro divieto di ricorrere a mutui se non per spese rientranti nelle funzioni dell'edilizia scolastica e della costruzione e manutenzione delle strade. Ma, soprattutto, è fatto divieto di effettuare spese correnti per assunzioni a tempo indeterminato, ovvero di acquisire personale attraverso l'istituto del comando (i comandi in atto non possono essere prorogati) o l'affidamento di incarichi di studio e consulenze.

Nel complesso, quindi, il progetto di riorganizzazione dell'amministrazione locale ha incontrato ritardi e difficoltà nella fase attuativa, in particolare per quanto riguarda il riordino delle funzioni delegate o trasferite alle Province, riflettendosi sulla loro situazione finanziaria.

Ulteriori novità sono state introdotte dal decreto "Enti locali" (78/2015), poi convertito con legge 125/2015, "Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali", che ha apportato cambiamenti non solo in tema di Patto di stabilità ma anche in riferimento all'assetto più generale degli Enti territoriali e in ambito sanitario.

Per quanto concerne il Patto di stabilità e, in particolare, la rideterminazione degli obiettivi del Patto di stabilità interno di Comuni, Province e Città metropolitane per gli anni 2015-2018, sono stati confermati quelli approvati con l'intesa sancita nella Conferenza Stato-città e autonomie locali del febbraio 2015. Ognuno di tali obiettivi, inoltre, è stato ridotto di un importo pari all'accantonamento, stanziato nel bilancio di previsione di ciascun anno di riferimento, al Fondo crediti di dubbia esigibilità.

È stato previsto, poi, un sistema d'incentivi per premiare gli Enti che negli ultimi anni hanno ridotto la spesa corrente e sono stati più efficaci nella riscossione delle entrate proprie e sono stati distribuiti 530 milioni di euro per replicare il Fondo Tasi e indennizzare i comuni che hanno subito eccessivi tagli a seguito del decreto sull'Imu agricola. È stato, infine, previsto il libero utilizzo, per il 2015, dei proventi derivanti dalla rinegoziazione di mutui o da riacquisto di titoli obbligazionari e, per i debiti 2014, è stata prevista nuova liquidità per quasi 3 milioni di euro (850 milioni per i Comuni).

Oltre a rivedere le norme sul Patto, il decreto "Enti locali" si è posto come un'ulteriore spinta all'attuazione della legge Delrio¹ stabilendo delle sanzioni a carico delle regioni inadempienti. Inoltre, come già accaduto anche in passato, sono state previste molteplici norme a favore dei territori colpiti da calamità naturali: lo stato di emergenza in Emilia Romagna è stato esteso fino al 31 dicembre 2016 e sono state introdotte delle zone franche con alcuni bonus fiscali per le mini imprese attive in determinati settori. L'istituzione di una zona franca è prevista anche per la zona nord orientale della Sardegna colpita dall'alluvione del 2013. Ulteriori novità sono, infine, relative alla ricostruzione delle aree terremotate dell'Abruzzo.

Contestualmente all'analisi del panorama normativo di riferimento e in linea con i precedenti Rapporti, si mira in questo lavoro a definire un quadro delle diverse modalità di finanziamento degli investimenti a cui gli Enti locali e territoriali possono far ricorso. Dall'analisi dei dati disponibili per tali strumenti, siano essi tradizionali o meno, si punta a cogliere le attuali

dinamiche evolutive tracciando anche uno scenario degli stessi a livello territoriale con alcune riflessioni prospettive.

Nello specifico, tra le forme finanziarie “classiche”, viene preso in esame l’andamento dei mutui; mentre per le forme di finanziamento più “innovative” si fa riferimento soprattutto al ricorso al project financing. Prosegue, inoltre, l’approfondimento dedicato ai fondi comunitari e, nello specifico, l’attenzione viene posta sul nuovo Pon “Città Metropolitane” che, inserito nell’Agenda 2014-2020, prevede risorse per quasi 900 milioni di euro destinate a rafforzare il ruolo delle grandi città attraverso la realizzazione di progetti che perseguano comuni risultati.

Come già evidenziato nei precedenti Rapporti, le risorse dell’Unione europea rappresentano uno dei canali che gli Enti possono e devono utilizzare in modo efficiente ed efficace per poter incrementare il loro “portafoglio” di fondi per realizzare investimenti e, di conseguenza, costituiscono un’importante leva su cui puntare. La presenza di un Programma interamente dedicato alle città non solo implica una nuova visione strategica delle stesse, ma pone anche una nuova sfida agli Enti più o meno direttamente coinvolti.

Tutte le analisi elencate faranno riferimento, per quanto possibile, alle Amministrazioni comunali, provinciali e regionali.

In aggiunta ai monitoraggi citati, verrà inoltre ripreso l’approfondimento sulle misure d’attuazione del decreto legge 35/2013 (legge 64) con l’obiettivo di tracciare un quadro territoriale sull’avanzamento dell’assegnazione delle risorse.

Il capitolo riporta, in conclusione, una serie di considerazioni su quanto emerso dalle statistiche elaborate e dalle ultime novità normative in materia di finanza degli Enti pubblici.

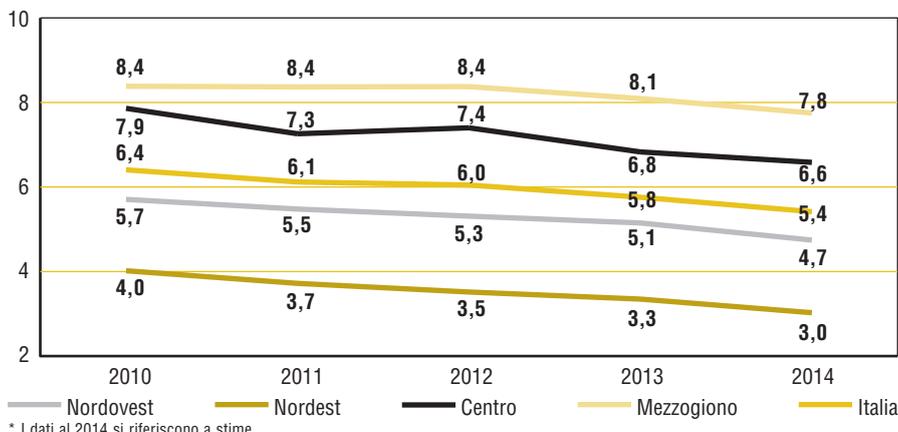
3.2

Lo sviluppo dell’indebitamento degli Enti locali e territoriali

I dati della Banca d’Italia per il 2014 stimano un indebitamento complessivo di Regioni, Province e Comuni pari a oltre 87,3 miliardi di euro con un peso sul Pil del 5,4%. Tale rapporto, leggermente inferiore rispetto all’anno precedente, prosegue il trend in calo degli ultimi 5 anni; analogo andamento si osserva per le singole partizioni territoriali i cui rapporti debito/Pil risultano in calo sia rispetto al dato 2013 sia rispetto al valore del 2009.

Se si considerano i valori assoluti, l’area con il maggior stock debitorio è il Mezzogiorno con un ammontare pari a oltre 27 miliardi di euro che gravano sul Pil complessivo per il 7,8%. Segue il Nordovest con un debito di oltre 25,6 miliardi di euro e un’incidenza del 5,4%; quindi, il Centro e

Figura 3.1
 ANDAMENTO DEL DEBITO DEGLI ENTI LOCALI E TERRITORIALI. 2010-2014*
 Percentuale sul Pil



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat e Banca d'Italia, 2015

il Nordest con un indebitamento pari, rispettivamente, a circa 23,2 e 11 miliardi di euro.

Osservando, infine, la ripartizione del debito per i singoli livelli di governo (tabella 3.1, *infra*), si nota come più della metà dell'indebitamento complessivo (51,9%) è attribuibile alle Amministrazioni comunali, mentre a Regioni e Province è ascrivibile, rispettivamente, una quota del 38,9% e del 9,2%. In termini di singole aree, invece, la quota di debito a carico dei Comuni è maggiore del dato nazionale nel Nordovest (55% dell'indebitamento complessivo dell'area), nel Centro (53,9%) e nel Nordest dove tocca il valore massimo del 65% a fronte del 21,7% a carico delle Regioni e del 13,3% a carico delle Province. Situazione diversa si registra per il Mezzogiorno dove l'entità con l'indebitamento più alto è costituita dalle Regioni con il 50,1% del totale, mentre a Comuni e Province è attribuibile una quota pari, rispettivamente, al 41,9% e al 8%.

3.3

I mutui per gli investimenti: soggetti finanziatori e settori interessati

I risultati dell'Indagine sui mutui contratti dagli Enti locali per il finanziamento degli investimenti, diffusa dalla Ragioneria Generale dello Stato, mostrano un livello di nuove concessioni pari a 628 milioni di euro, valore che fa registrare una contrazione del 56,5% rispetto al 2012.

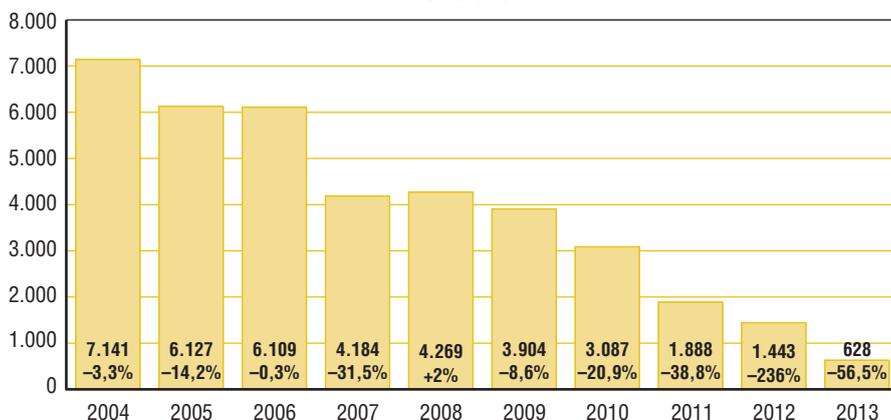
Tabella 3.1
 ANDAMENTO DEL DEBITO DEGLI ENTI LOCALI E TERRITORIALI. 2010-2014*
 Valori assoluti in milioni di euro

	Regioni	Province	Comuni	Totale
Nordovest				
2010	10.236	3.123	15.195	28.554
2011	10.818	3.199	15.557	29.574
2012	10.082	3.127	15.294	28.503
2013	9.972	3.007	14.803	27.782
2014	8.724	2.818	14.080	25.622
Nordest				
2010	3.807	1.790	8.546	14.143
2011	3.562	1.761	8.412	13.735
2012	3.178	1.687	8.043	12.908
2013	3.016	1.577	7.648	12.241
2014	2.401	1.475	7.187	11.063
Centro				
2010	10.425	1.953	13.896	26.274
2011	10.050	1.904	14.069	26.023
2012	11.085	1.808	13.438	26.331
2013	9.359	1.688	13.084	24.131
2014	9.139	1.571	12.528	23.238
Mezzogiorno				
2010	16.354	2.224	11.868	30.446
2011	16.375	2.283	12.294	30.952
2012	16.279	2.265	12.173	30.717
2013	14.962	2.167	11.931	29.060
2014	13.730	2.188	11.494	27.412
Italia				
2010	40.822	9.091	49.505	99.418
2011	40.805	9.146	50.332	100.283
2012	40.624	8.888	48.948	98.460
2013	37.308	8.439	47.466	93.213
2014	33.994	8.052	45.289	87.335

* I dati al 2014 si riferiscono a stime.

Fonte: nostra elaborazione su dati Banca d'Italia, 2015

Figura 3.2
MUTUI CONCESSI AGLI ENTI LOCALI PER INVESTIMENTI, 2004-2013
Milioni di euro



Fonte: Mef-Rgs (2015)

Analizzando la scomposizione del dato per singole classi di Enti si nota come, tra il 2012 e il 2013, vi è stata una diminuzione del ricorso al credito per tutti gli Enti. Le contrazioni, in particolare, hanno un valore assoluto compreso tra i 2 e i 410 milioni di euro e, in termini percentuali, sono le Amministrazioni provinciali a far registrare il calo maggiore (-77,9%).

In riferimento all'entità dell'intervento finanziario per oggetto del mutuo, per il 2013 il settore in cui si concentrano i maggiori investimenti è quello delle "Opere varie" con un importo di 224 milioni di euro pari al 35,7% del totale. Seguono il comparto "Viabilità e trasporti" con 170

Tabella 3.2
VARIATIONE DEI MUTUI CONCESSI TRA IL 2012 E IL 2013 PER CLASSI DI ENTI
Milioni di euro

	2012	2013	Variazione	Variazione percentuale
Amministrazioni provinciali	95	21	-74	-77,9
Comuni capoluogo	771	361	-410	-53,2
Comuni > 20.000 abitanti	108	52	-56	-51,9
Comuni < 20.000 abitanti	461	187	-274	-59,4
Comunità montane	8	6	-2	-22,1
Totale	1.443	628	-815	-56,5

Fonte: Mef-Rgs (2015)

Tabella 3.3
MUTUI CONCESSI AGLI ENTI LOCALI PER OGGETTO. 2012-2013
Valori assoluti in milioni di euro

Oggetto del mutuo	2012		2013		Variazione	
	Valore assoluto	Valore percentuale	Valore assoluto	Valore percentuale	Valore assoluto	Valore percentuale
Edilizia pubblica	77	5,3	43	6,8	-34	-45,1
Edilizia sociale	130	9,0	46	7,4	-84	-64,2
Impianti e attrezzature ricreative	56	3,9	45	7,2	-11	-19,0
Opere igienico-sanitarie	54	3,7	19	3,0	-35	-64,5
Opere idriche	14	1,0	8	1,3	-6	-44,3
Opere marittime	2	0,1	1	0,1	-1	-67,9
Viabilità e trasporti	682	47,3	170	27,1	-512	-75,0
Energia	49	3,4	9	1,4	-40	-82,2
Opere varie	295	20,4	224	35,7	-71	-24,0
Totale opere pubbliche	1.359	94,2	565	90,0	-794	-58,4
Altri scopi	84	5,8	63	10,0	-21	-25,3
Totale	1.443	100,0	628	100,0	-815	-56,5

Fonte: elaborazione Srm su dati Mef-Rgs (2015)

milioni di euro e quello dell'Edilizia sociale con 46 milioni, rispettivamente il 27,1% e il 7,4% del totale. Rispetto al 2012, sono in calo gli investimenti per tutti i comparti. In termini di valori assoluti la principale contrazione si registra per il settore "Viabilità e trasporti" che registra investimenti per 512 milioni di euro in meno; in termini percentuali, invece, è il comparto "Energia" a riportare il calo più intenso con un -82,2%.

Sotto il profilo della distribuzione territoriale, infine, è il Nordovest la macro area in cui si registra il maggior ricorso allo strumento con un importo di 281 milioni di euro corrispondenti al 45% del totale nazionale. Seguono il Centro e il Sud con, rispettivamente, circa 137 e 136 milioni di euro.

A livello regionale, invece, al primo posto vi è la Lombardia che, con un importo di 199 milioni di euro, assorbe il 31,8% del dato Italia; seguono Lazio e Liguria con un peso che ammonta, rispettivamente, al 12,3% e al 10,4% del totale. I valori più bassi, per contro, si rilevano per Valle d'Aosta, Molise e Basilicata che hanno un'incidenza complessiva sul dato nazionale pari allo 0,5%.

Ulteriori considerazioni possono esser fatte in riferimento al dato pro capite, ossia al rapporto tra i valori assoluti registrati e il numero di abitanti delle singole aree geografiche. A fronte di un dato medio nazionale pari a 10,3

Tabella 3.4
LA DISTRIBUZIONE REGIONALE DEI MUTUI CONCESSI AGLI ENTI LOCALI. 2013
Valori assoluti in milioni di euro

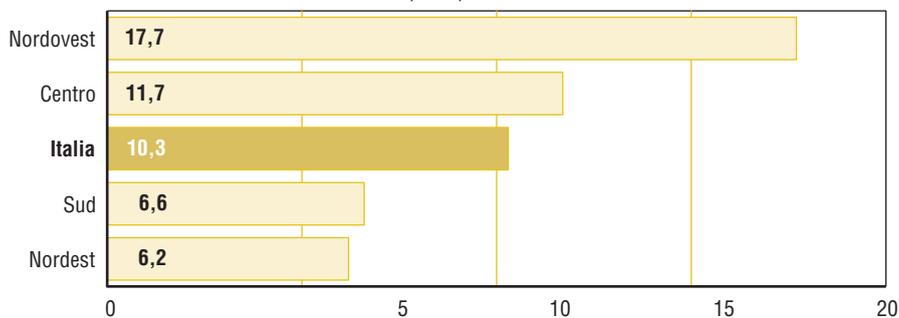
	Valore assoluto	Valore percentuale	Euro pro capite
Piemonte	17	2,8	3,9
Lombardia	199	31,8	20,0
Liguria	65	10,4	40,8
Valle d'Aosta	0	0,0	1,6
Nordovest	281	45,0	
Veneto	18	2,9	3,7
Friuli Venezia Giulia	19	3,0	15,4
Trentino Alto Adige	4	0,6	3,4
Emilia Romagna	31	4,9	7,0
Nordest	72	11,5	
Lazio	77	12,3	13,2
Toscana	40	6,3	10,6
Marche	12	1,8	7,4
Umbria	8	1,3	9,2
Centro	137	21,6	
Abruzzo	9	1,5	6,8
Molise	1	0,2	3,9
Campania	20	3,3	3,5
Puglia	38	6,1	9,4
Basilicata	2	0,3	3,6
Calabria	40	6,4	20,4
Sicilia	19	3,0	3,7
Sardegna	7	1,1	4,1
Sud	136	21,8	
Italia	628	100	10,3

Fonte: nostra elaborazione su dati Mef-Rgs e Istat (2015)

euro/abitante (-56,7% rispetto al 2012), il Nordovest e il Centro si qualificano come i due territori con un maggior valore pro capite con, rispettivamente, 17,7 e 11,7 euro/abitante. Al di sotto del dato nazionale sono, invece, il valore del Sud pari a 6,6 euro per abitante e quello del Nordest (6,2 euro/abitante).

Con riferimento alle singole Regioni, infine, i valori pro capite più alti si rilevano per la Liguria e la Calabria con, rispettivamente, 40,8 e 20,4 euro; quelli più bassi, invece, sono ascrivibili al Trentino Alto Adige e alla Valle d'Aosta che fanno registrare un valore pari a 3,4 euro per abitante nel primo caso e a 1,6 nel secondo.

Figura 3.3
MUTUI CONCESSI AGLI ENTI LOCALI PER MACROAREA. 2013
Valori pro capite in euro



Fonte: elaborazione Srm su dati Mef-Rgs (2015)

Tabella 3.5
MUTUI CONCESSI AGLI ENTI LOCALI PER REGIONE. 2013
Valori assoluti in milioni di euro e valori pro capite in euro

	Valori assoluti	Pro capite
Valle d'Aosta	0	1,6
Trentino Alto Adige	4	3,4
Campania	20	3,5
Basilicata	2	3,6
Veneto	18	3,7
Sicilia	19	3,7
Molise	1	3,9
Piemonte	17	3,9
Sardegna	7	4,1
Abruzzo	9	6,8
Emilia Romagna	31	7
Marche	12	7,4
Umbria	8	9,2
Puglia	38	9,4
Toscana	40	10,6
Lazio	77	13,2
Friuli Venezia Giulia	19	15,4
Lombardia	199	20
Calabria	40	20,4
Liguria	65	40,8

Fonte: elaborazione Srm su dati Mef-Rgs (2015)

3.4

Il ricorso agli altri strumenti finanziari

La composizione del debito delle Amministrazioni locali ha subito, negli anni, una serie di variazioni tese a una maggior diversificazione degli strumenti cui si ricorre per il finanziamento degli investimenti, caratterizzate da un maggior ricorso al mercato dei capitali.

Nell'ambito delle possibili soluzioni a disposizione degli Enti, una prima alternativa allo strumento del mutuo è stata l'emissione di prestiti obbligazionari (Boc, Bop, Bor). Tale strumento è stato, fino a pochi anni fa, quello maggiormente utilizzato. In particolare il suo impiego è stato in continua crescita fino al 2005, tanto in merito al numero di emissioni quanto in riferimento all'importo medio delle stesse; dal 2006 in poi, invece, il ricorso al buono obbligazionario è andato via via calando per cause di ordine fiscale e tecnico, come puntualmente illustrato nei precedenti rapporti.

In una recente indagine del Ministero dell'Economia e delle Finanze (Mef-Rgs, 2015) si parla, per l'anno 2013, di un'emissione complessiva in buoni obbligazionari pari a circa 0,4 milioni di euro (contro i 5 del 2012 e i 4 del 2011), ascrivibili per l'intera somma agli Enti della regione Liguria.

Un'ulteriore possibilità è quella del ricorso al capitale privato attraverso interventi di project financing, qui analizzati con il ricorso ai dati messi a disposizione dall'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato promosso da Unioncamere, Dipe-Utffp e Ance e realizzato dal Cresme con riferimento al 2014.

Per quanto riguarda, poi, l'analisi sui Fondi Comunitari, come già anticipato in premessa, in questo Rapporto l'attenzione viene posta sul Pon "Città Metropolitane" della nuova Agenda 2014-2020.

3.4.1

L'utilizzo della finanza di progetto

I dati dell'Osservatorio Nazionale del Project Financing censiscono, per il 2014, 3.287 gare di Ppp (al netto degli avvisi di selezione di proposte) per un volume d'affari di quasi 4,4 miliardi di euro. Rispetto al 2013, la domanda è in crescita per numero di opportunità (+13%), mentre si mantiene stabile in riferimento al relativo importo (+0,9%).

In considerazione del mercato complessivo delle gare per opere pubbliche, il peso delle gare di Ppp assorbe la quota del 18,6% per numero di iniziative (3.287 su 17.703 totali), pari al 2% in più rispetto al 2013, e una del 14,9% per importo (4,4 miliardi su 29,4 totali) pari a oltre l'8% in meno rispetto al dato 2013.

Come già osservato in passato, il mercato potenziale del Ppp è caratte-

Tabella 3.6
PPP: AVVISI PER MACROAREE. 2014

	Numero	Di cui a importo noto		
		Numero	Importo	Importo medio
Nordovest	952	477	1.275,4	2,7
Norddest	586	285	578,6	2,0
Centro	627	386	697,4	1,8
Sud	650	425	1.511,4	3,6
Isole	436	236	315,2	1,3
Non ripartibile	36	0	0,0	0,0
Totale	3.287	1.809	4.378,0	2,4

Fonte: www.infopieffe.it promosso da Unioncamere, Dipe-Utfp e Ance e realizzato dal Cresme (2015)

rizzato dalla presenza d'interventi con importo medio-piccolo, ossia al di sotto dei 5 milioni di euro; per il 2014, essi sono stati 1.675 su 1.809 a importo noto. Tra questi, la quota maggiore (l'81,2%) spetta alle iniziative con un valore inferiore al milione di euro.

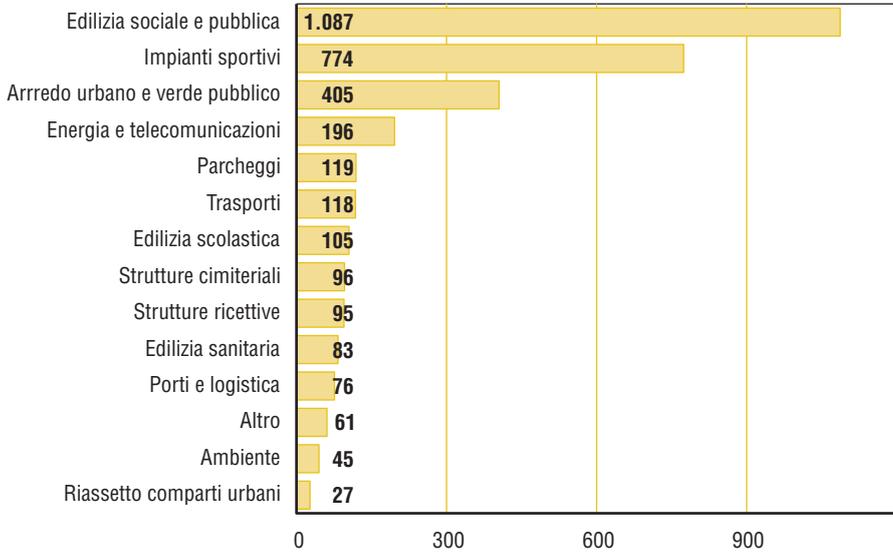
Sotto il profilo della distribuzione territoriale, in maggior numero di iniziative si registra per le regioni del Nordovest con 952 gare (pari al 28,9% del totale nazionale); in termini di volume d'affari, invece, si distinguono quelle del Sud con oltre 1,5 miliardi di euro (il 34,5% del totale Italia) riferito alle 425 opere a importo noto.

L'analisi delle iniziative con riferimento ai settori d'attività indica, infine, la prevalenza del numero di gare per il comparto dell'Edilizia sociale e pubblica con 1.087 gare (per un corrispettivo finanziario pari a circa 551 milioni di euro riferito alle sole 616 iniziative a importo noto). Seguono il comparto degli Impianti sportivi con 774 gare e quello dell'Arredo urbano e del verde pubblico (405).

In riferimento al volume d'affari movimentato, invece, prevale il comparto "Energia e telecomunicazioni"; in considerazione delle sole opere a importo noto, infatti, esso fa registrare oltre 1,3 miliardi di euro (il 29,8% del totale) seguito dal comparto "Ambiente" con poco più di 1 miliardo di euro. I valori più bassi si riscontrano, invece, per il settore "Trasporti" con un importo pari a 35,7 milioni di euro.

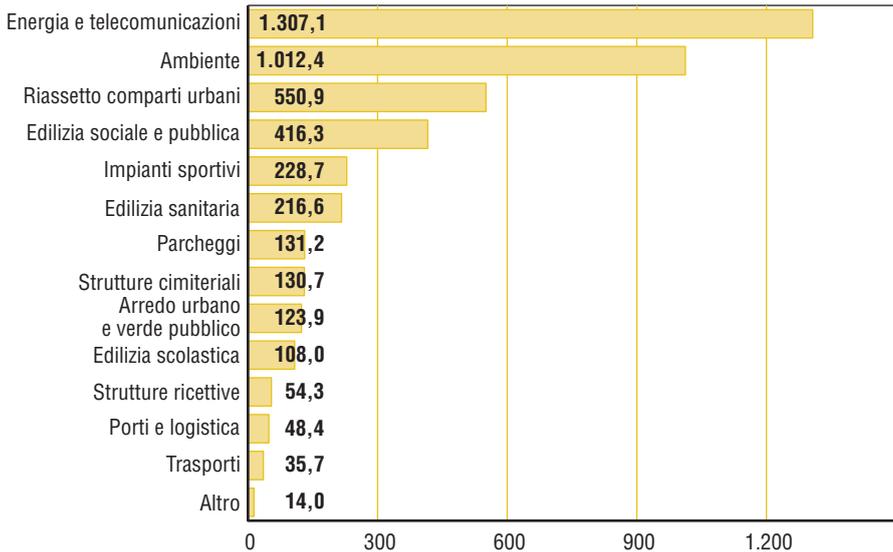
Lo strumento della finanza di progetto, quindi, vista la partecipazione attiva che implica per il comparto privato può costituire un'importante spinta agli investimenti, soprattutto in considerazione dei vincoli imposti alla finanza pubblica; tuttavia, permangono una serie di carenze strutturali di carattere normativo, burocratico e contrattuale, oltre che di sostenibilità di alcuni investimenti, che ne limitano le possibilità applicative.

Figura 3.4
 PPP NUMERO DI AVVISI PER SETTORE DI ATTIVITÀ. 2014
 Numero



Fonte: nostra elaborazione su dati www.infopieffe.it promosso da Unioncamere, Diipe-Utff e Ance e realizzato dal Cresme (2015)

Figura 3.5
 PPP PER IMPORTO. 2014
 Milioni di euro



Fonte: nostra elaborazione su dati www.infopieffe.it promosso da Unioncamere, Diipe-Utff e Ance e realizzato dal Cresme (2015)

3.4.2

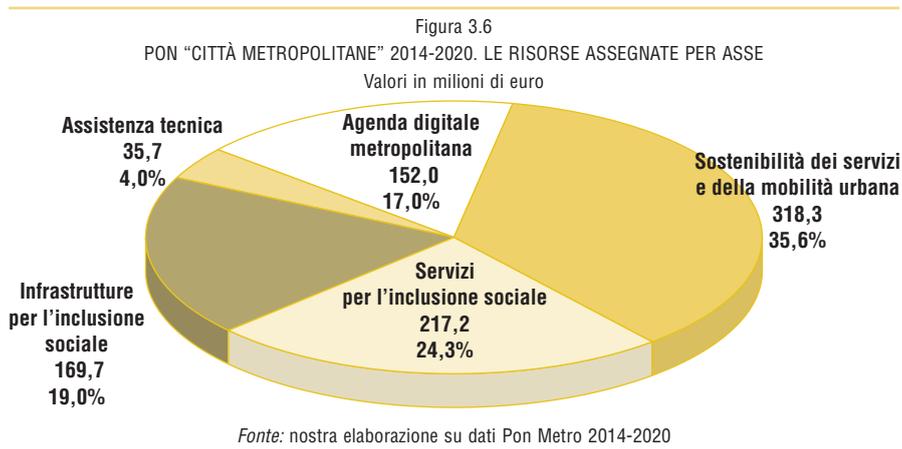
I fondi comunitari: il Pon “Città Metropolitane” 2014-2020

I fondi comunitari, come già sottolineato nei precedenti Rapporti, sono un’importante leva su cui gli Enti locali possono agire per il reperimento delle risorse necessarie ai loro investimenti. In molti casi, essi sono specificatamente dedicati a delle tematiche più o meno rilevanti per l’economia di un territorio e, rispecchiando scelte strategiche più ampie, possono costituire un importante punto di partenza per la programmazione di interventi di sviluppo.

Il Pon “Città Metropolitane” risponde in pieno a questa logica, puntando a rafforzare il ruolo delle grandi città attraverso la realizzazione di progetti che perseguano comuni risultati. Coinvolge 14 Città metropolitane: 10 individuate con legge nazionale (Bari, Bologna, Genova, Firenze, Milano, Napoli, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia), cui vanno ad aggiungersi le 4 individuate dalle Regioni a statuto speciale (Cagliari, Catania, Messina, Palermo).

La dotazione finanziaria del Programma corrisponde a circa 892,9 milioni di euro, di cui 588,1 milioni di euro di contributo dei Fondi Strutturali e d’Investimento Europei. In particolare, il sostegno del Fesr al Pon Metro ammonta a 445,7 milioni di euro; mentre le risorse del Fse mobilitate assommano a 142,4 milioni di euro. La dotazione finanziaria disponibile per ciascuna Autorità urbana nelle Regioni meno sviluppate è di circa 90 milioni di euro e quella disponibile per le Autorità urbane nelle altre Regioni è di quasi 40 milioni di euro.

Il Programma segue due driver di sviluppo progettuale. Il primo prevede l’applicazione del paradigma Smart city per il ridisegno e la moder-



nizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città. Risponde alla sfida di rendere le Città metropolitane più accessibili e sostenibili. Si rivolge a sollecitare la definizione in ambito urbano e metropolitano di soluzioni “intelligenti” per migliorare le performance, la fruibilità e la compatibilità ambientale dei servizi urbani rivolti a cittadini, imprese e *city user*. L’obiettivo è quello di sostenere piani di investimento indirizzati al miglioramento sostanziale del funzionamento dei servizi pubblici con l’ambizione di assicurare ricadute dirette e misurabili sui cittadini residenti e sulle imprese, sia in termini di incremento della qualità della vita sia come migliore accessibilità alle infrastrutture rilevanti per la competitività. Il secondo driver riguarda, invece, la promozione di pratiche e progetti di inclusione sociale per i segmenti di popolazione e i quartieri che presentano maggiori condizioni di disagio. Risponde alla sfida di rendere le Città metropolitane più coese e inclusive. Intende offrire un segnale di attenzione peculiare alla questione della coesione interna nelle maggiori aree urbane, in ragione delle crescenti situazioni di disagio derivanti da difficoltà economiche e marginalità sociale. Sono, infatti, i contesti demografici di maggiori dimensioni dove la difficile o mancata soluzione di problemi persistenti può combinarsi con il rapido emergere di nuove problematiche sociali, conducendo a situazioni di disagio estremo e potenziale conflitto, che compromettono la coesione interna delle comunità urbane.

Tra i risultati attesi: l’aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane; la riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o a uso pubblico, residenziali e non residenziali; la diffusione di servizi digitali attraverso la realizzazione di servizi che permettano di ridurre gli spostamenti fisici e di accelerare i tempi di esecuzione delle pratiche a costi più bassi (nei rapporti delle imprese e dei cittadini con le Pubbliche amministrazioni); le sperimentazioni per l’inclusione sociale, con il rafforzamento e l’innovazione delle politiche ordinarie dell’abitare anche con il coinvolgimento del tessuto associativo e dell’economia sociale.

La scelta europea di puntare sulle Città metropolitane rappresenta, quindi, una sfida che potrà essere vinta da quelle Amministrazioni che riusciranno a mettere in campo in maniera efficiente competenze, organizzazione e coordinamento tra i diversi centri decisionali. La necessaria concertazione tra amministrazioni locali e livelli di governo regionali è condizione indispensabile per un epilogo positivo delle diverse iniziative progettuali.

Per gli Enti interessati si apre, quindi, una nuova prospettiva, una nuova sfida grazie alla quale, attraverso il rilancio dello sviluppo del territorio, sarà anche possibile trovare un nuovo canale cui far riferimento per finanziare parte degli investimenti necessari.

3.5

La legge 64/2013: alcune misure di allentamento del Patto di stabilità interno

Come si ha già avuto modo di dire in premessa, il rispetto dei vincoli posti dal Patto di stabilità interno, non permettendo il libero utilizzo delle risorse di cassa eventualmente disponibili, limita la capacità di investimento degli Enti locali.

Con il Decreto 35/2013, poi divenuto legge 64/2013 si sono in parte allentati i limiti del Patto attraverso l'individuazione degli importi dei pagamenti in conto capitale che ciascun Ente può escludere dal saldo rilevante ai fini del Patto stesso. Il provvedimento, finalizzato a realizzare lo smaltimento dei debiti (soprattutto in conto capitale) progressivamente accumulati dalle pubbliche amministrazioni a causa dei vincoli di finanza pubblica, ha quindi definito un insieme di regole e procedure volte ad accelerare il recupero dei crediti nei confronti delle amministrazioni vantati da imprese, cooperative e professionisti, per un importo complessivo di 40 miliardi di euro da erogare negli anni 2013-2014, accordando priorità ai crediti che le imprese non hanno ceduto *pro soluto* al sistema creditizio.

Ulteriori norme con le quali è stato affrontato il problema sono il Decreto legge 102/2013 (con il quale il Governo ha stanziato ulteriori 7,2 miliardi di euro per il 2013), la Legge di Stabilità 2014 (che ha stanziato 0,5 miliardi) e il Decreto legge 66/2014 che ha messo a disposizione una quota aggiuntiva di 9,3 miliardi. Questi provvedimenti hanno anche disposto misure organizzative e procedurali per impedire in futuro un nuovo accumulo di debiti arretrati.

Dopo l'approvazione del DL 66/2014 e le iniziative di promozione messe in campo, sono aumentate in modo rilevante le registrazioni alla piattaforma di certificazione dei crediti e delle prestazioni di istanze. In particolare, al 29 dicembre 2014, risultano registrate alla piattaforma 20.945 imprese che hanno presentato complessivamente 91.423 istanze di certificazione del credito per un controvalore di quasi 9,8 miliardi di euro.

Si nota come i debiti arretrati riguardano solo in piccola misura le amministrazioni centrali dello Stato (meno del 5%), mentre la parte più cospicua si è accumulata presso Enti locali, Province autonome e Regioni. A fronte di tali richieste, lo Stato ha reso disponibili risorse e strumenti finanziari pari a un importo complessivo di oltre 56 miliardi di euro per il pagamento dei debiti maturati al 31 dicembre 2013.

Secondo dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze, in particolare, le risorse erogate agli Enti debitori alla data del 31 gennaio 2015 sono state pari a 36,5 miliardi di euro a fronte di un finanziamento complessivo ai debitori di 42,8 miliardi.

Tabella 3.7
NUMERO E IMPORTO DI ISTANZE PRESENTATE AL 29 DICEMBRE 2014 PER TIPOLOGIA DI ENTE

	Numero istanze presentate	Importo istanze presentate (milioni di euro)
Amministrazioni periferiche dello Stato	7.508	419,32
Amministrazioni centrali dello Stato	1.069	341,35
Amministrazioni dello Stato (totale)	8.577	760,67
Enti locali	53.412	4.933,52
Enti del Ssn	20.940	1.805,04
Altri Enti tenuti alla registrazione ex art. 1, comma 2, del D.lgs. 165/01	934	128,19
Regioni e Province autonome	2.244	1.456,02
Enti pubblici nazionali	1.476	134,87
Altri Enti tenuti alla registrazione ex art. 1, comma 2, del D.lgs. 196/2009	76	29,95
Totale	79.082	8.487,60
Amministrazione non accreditata o non individuata	3.764	530,05
Totali	91.423	9.778,32

Fonte: Mef (2015)

Tabella 3.8
STATO D'ATTUAZIONE DEI DECRETI LEGGE 35/2013 E 102/2013: PAGAMENTI DEI DEBITI DELLA PA MATURATI ENTRO IL 31 DICEMBRE 2013

	Risorse stanziare	Risorse effettivamente rese disponibili agli Enti debitori	Pagamenti effettuati ai creditori
Stato	7.000	7.000	5.753
Regioni e Province autonome	33.189	24.022	21.681
Province e Comune	16.100	11.788	9.049
Importi totali (valori assoluti)	56.289	42.810	36.483
Importi totali (percentuale delle risorse stanziare)		76%	65%

Fonte: Mef (2015)

Come specificato dal Mef, la liquidità necessaria alle pubbliche amministrazioni per accelerare il pagamento dei debiti pregressi è stata assicurata con diverse modalità:

- con risorse finanziarie, anticipate direttamente dal Tesoro ovvero attraverso la Cassa Depositi e Prestiti;

- con la concessione di spazi di disponibilità finanziaria sul Patto di stabilità interno;
- attraverso l'attribuzione di risorse ai concessionari per i rimborsi fiscali;
- attraverso la possibilità per i fornitori di compensare debiti e crediti;
- assistendo la cessione del credito dalle imprese gli intermediari finanziari con la garanzia dello Stato.
- Inoltre, è importante tenere in considerazione alcuni punti:
- le somme erogate dallo Stato agli Enti territoriali costituiscono un finanziamento che gli Enti sono tenuti a restituire sulla base di un impegno contrattuale. Ciò è essenziale per non favorire gli Enti che si sono fortemente indebitati con i loro fornitori rispetto a quelli che hanno pagato in tempi più brevi e sulla base di risorse effettivamente disponibili;
- in particolare, Regioni e Province autonome devono sottoporre a un tavolo tecnico coordinato dalla Ragioneria Generale dello Stato un piano di pagamenti con il dettaglio dei debiti cui far fronte e le misure legislative e finanziarie che garantiscono il mantenimento dell'impegno alla restituzione del finanziamento;
- i finanziamenti dello Stato agli Enti debitori si aggiungono alle risorse ordinarie a disposizione di questi per la gestione delle proprie spese; quindi, le risorse aggiuntive costituiscono un ausilio e un acceleratore allo smaltimento del picco di debito scaduto accumulatosi al 31 dicembre 2012 (secondo le stime della Banca d'Italia, "poco più della metà" di 91 miliardi di debito complessivo).

3.6

Considerazioni conclusive

L'articolo mette in luce una riduzione delle attività d'investimento degli Enti locali e territoriali, legata sia al venire meno della loro capacità d'indebitamento sia a una graduale contrazione dei trasferimenti statali; emerge, inoltre, come le scelte degli stessi siano condizionate anche dai vincoli sempre più stringenti imposti dal Patto di stabilità.

Le misure adottate negli ultimi anni hanno, infatti, puntato per lo più a contenere in modo significativo la dinamica evolutiva della spesa per ricondurre l'andamento dei conti pubblici su un sentiero di continuo e graduale rientro del debito pubblico nei parametri comunitari.

Tuttavia, la situazione degli Enti, soprattutto di quelli provinciali, sembra essere sempre più critica, portando in alcuni casi a una scelta obbligata di sforamento del Patto.

Nella già citata Relazione della Corte dei Conti sulla situazione finan-

ziaria delle Province si legge, infatti, come l'obiettivo finale per il 2014, quantificato per 103 Enti in 676,22 milioni di euro, non è stato raggiunto con uno scostamento negativo di 361 milioni a causa dell'elevato numero di Enti inadempienti che risultano essere 33 (circa un terzo del campione).

In ogni caso, va rilevato che se da un lato i limiti posti dal Patto di stabilità concorrono a ridurre la capacità diretta degli Enti di acquisire debito, dall'altro incentivano gli stessi a cercare forme di indebitamento che consentano in qualche modo di investire.

Per quanto riguarda i possibili canali di finanziamento alternativi, un ruolo sempre più importante è quello rivestito dal capitale privato e, in merito, si ribadisce come lo snellimento e il riordino delle procedure per facilitarne il più possibile la partecipazione è una delle azioni necessarie per stimolare il ricorso a tale canale.

È bene, inoltre, richiamare la possibilità di ricorrere ai *project bond*, obbligazioni emesse per finanziare (o rifinanziare) uno specifico progetto infrastrutturale che prevede il rimborso del capitale investito attraverso i proventi derivanti dall'utilizzo dell'opera stessa. Si tratta di un mercato che nella zona euro, e in particolare in Italia, è ancora piccolo: le società nel settore delle infrastrutture, infatti, preferiscono ancora, nella maggior parte dei casi, rivolgersi alle banche, invece che al mercato dei capitali.

Passando alla disamina dei singoli strumenti analizzati, si osserva una nuova e intensa contrazione nell'utilizzo del mutuo, mentre è in ripresa il mercato del Ppp.

In riferimento ai primi, i risultati dell'indagine condotta annualmente dalla Ragioneria Generale dello Stato mostrano una contrazione del 56,5% rispetto all'anno precedente con nuove concessioni per un valore pari a 628 milioni di euro. Continua, quindi, l'andamento in calo che ha caratterizzato l'intero decennio 2004-2013 (con un decremento complessivo di oltre il 90%) e che ha visto un'unica inversione di tendenza nel 2008, anno in cui si è registrata una crescita di 2 punti percentuali. Dai dati di dettaglio per le singole tipologie di Ente, inoltre, emerge come le variazioni sono tutte negative e sono comprese tra il -22,1% registrato per le Comunità montane e il -77,9% delle Amministrazioni provinciali.

In ripresa è, invece, il ricorso al capitale privato. I dati di fine 2014 mostrano, infatti, un aumento del 13% per il numero di gare censite, a fronte di una tenuta dei volumi movimentati (+0,9%). In termini di distribuzione territoriale, spiccano i dati per le regioni del Nord che assorbono il 46,8% delle iniziative totali e il 42,3% dei volumi finanziari movimentati.

Con riferimento all'intero mercato delle gare per opere pubbliche, rileva l'Osservatorio Nazionale, il peso delle gare di Ppp del periodo considerato assorbe la quota del 18,6% per numero di iniziative (2% in più meno al 2013) e una del 14,9% per importo (oltre l'8% in meno).

Per quanto riguarda i Fondi Comunitari, infine, in attesa che vengano definite le azioni dei nuovi Programmi 2014-2020, non si può non sottolineare la necessità di ripensare all'esperienza passata per cogliere tutti i possibili punti di miglioramento per quella futura.

L'auspicio è quello di evitare di compiere gli stessi errori e, quindi, programmare e spendere le risorse con maggior celerità – eventualmente evitando anche l'eccessiva frammentazione a cui si è assistito – appare come uno dei punti su cui concentrarsi, soprattutto in considerazione del particolare momento congiunturale.

I fondi comunitari, seppur caratterizzati da rilevanti ostacoli prevalentemente burocratici che ne rallentano la spesa, continuano a rappresentare un importante driver di sviluppo per gli Enti locali e territoriali. Posto, infatti, che i fondi strutturali europei pesano per oltre il 50% sulla spesa in conto capitale nel Mezzogiorno e per circa il 25% nel Centro Nord, si intuisce quanto la loro presenza – e, soprattutto, un loro corretto utilizzo – sia importante per il rilancio degli investimenti.

Sulla base dei dati riportati in questo saggio si può, quindi, concludere che anche per il 2014 le difficoltà registrate in passato per il finanziamento agli investimenti degli Enti locali continuano a essere valide e che la crisi economica, per quanto riguarda la realizzazione degli investimenti per lo sviluppo dei territori è ancora persistente.

Bibliografia

Un ringraziamento all'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato, promosso da Unioncamere, Dipe-Utff e Ance e realizzato e gestito da Cresme Europa Servizi, per aver concesso l'utilizzo dei dati sul project financing.

Aa. Vv. (anni vari), *Guida agli Enti locali*, Il Sole 24 Ore, Milano.

Banca d'Italia (anni vari), *Economie regionali. L'economia delle Regioni italiane*, Roma.

Banca d'Italia (anni vari), *Relazione annuale*, Roma.

Banca d'Italia (anni vari), *Supplementi al Bollettino Statistico. Debito delle Amministrazioni locali*, Roma.

Banco di Napoli (anni vari), *Rassegna economica*, Napoli.

Cassa Depositi e Prestiti (anni vari), *Bilanci Cdp*, Roma.

Corte dei Conti (2015), *Deliberazione n. 17/SEZAUT/2015/FRG. Il riordino delle Province. Aspetti ordinamentali e riflessioni finanziarie. Relazione 2015*, Roma.

Governo Italiano (2015), Legge 125/2015 di conversione del decreto legge 78/2015 recante “Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali”, Roma.

Governo Italiano, Dps (2014), *Pon “Città Metropolitane” 2014-2020*, Roma.

Governo Italiano (2014), *Accordo di partenariato 2014-2020*, Roma.

Ifel (2015), *Nota di lettura sulle norme economico-finanziarie di interesse dei Comuni*, Roma.

Intesa Sanpaolo, Servizio studi (anni vari), *Finanza Locale Monitor*.

Mef-Rgs (anni vari), *Indagine sui mutui contratti dagli Enti territoriali per il finanziamento degli investimenti*, Roma.

Mef-Rgs (2014), *La manovra di finanza pubblica per il 2015*, Roma.

Mef (2015), *Pagamento dei debiti della PA ai creditori*, Roma.

Osservatorio PF (2015), *Il partenariato pubblico privato in Italia. Note mensili*, Roma.

Srm (anni vari), *Dossier Unione Europea Studi e Ricerche*, Napoli.

Srm (anni vari), *Rassegna economica*, Napoli.

Srm (2004), *La finanza pubblica locale nel Mezzogiorno e il ruolo del sistema bancario: province e comuni*, Napoli.

Srm (dal 2005 al 2011), “Il finanziamento degli investimenti degli Enti locali: gli strumenti e il loro utilizzo”, in *La finanza locale in Italia*, FrancoAngeli, Milano.

Srm (dal 2012 al 2014), “Il finanziamento degli investimenti degli Enti locali e territoriali: gli strumenti e il loro utilizzo”, in *La finanza locale in Italia*, FrancoAngeli, Milano.

Swimez (anni vari), *Rapporto annuale sull’economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.

Note

¹ Legge 7 aprile 2014, n. 56 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni” che ridisegna confini e competenze dell’amministrazione locale.

4 La componente allargata locale del settore pubblico nel sistema dei conti pubblici territoriali: le partecipate

Angelo Grasso, Roberta Garganese, Alessandra Tancredi,
Riccardo Susigan

4.1 Premessa

Nel nostro Paese si registra, rispetto al contesto internazionale, la presenza di un elevato numero di società partecipate da soggetti pubblici.

Tale numero si è, in una prima fase – a partire dagli anni Novanta – notevolmente accresciuto, in virtù di alcuni provvedimenti normativi che hanno favorito i processi di esternalizzazione dei servizi pubblici locali, per poi subire, negli anni più recenti, un’inversione di tendenza, per effetto di provvedimenti legislativi tesi a razionalizzare il complesso sistema di partecipazioni pubbliche stratificatosi nel tempo.

La Corte dei Conti ha recentemente sottolineato come, per il loro peso finanziario e per la loro dimensione economica, gli enti partecipati abbiano “un forte impatto sui conti pubblici”, sui quali si ripercuotono i risultati della gestione, quando i costi non gravano sulla collettività, attraverso i meccanismi tariffari, e come sia ormai indispensabile porre mano a “un disegno di ristrutturazione organico e complessivo, che preveda regole chiare e cogenti, forme organizzative omogenee, criteri razionali di partecipazione, imprescindibili ed effettivi controlli da parte degli enti conferenti e dia a questi ultimi la responsabilità dell’effettivo governo degli enti partecipati” (Corte dei Conti, 2014).

In tal senso, numerosi provvedimenti normativi hanno recentemente introdotto – a carico degli Enti partecipanti o di quelli partecipati – vari obblighi di comunicazione relativi all’esistenza di legami di partecipazione. A partire dall’adempimento a tali obblighi sono state istituite diverse banche dati che, operando su platee di Enti e con metodologie differenti, raccolgono una grande quantità di informazioni che tuttavia, se non opportunamente contestualizzate, rischiano di apparire persino contraddittorie¹.

In questo contesto si colloca il presente contributo che riporta, nella sua prima parte, un’analisi comparativa tra le principali banche dati tema-

tiche, allo scopo di illustrarne analogie e differenze, attraverso un confronto fondato su alcuni elementi distintivi, opportunamente selezionati e sistematizzati.

La seconda parte del contributo, invece, si sofferma sull'analisi della dimensione del fenomeno, della sua articolazione settoriale e dimensionale e dei flussi finanziari. L'analisi è condotta attraverso il sistema dei Conti Pubblici Territoriali che – data la capillarità e l'estensione temporale della rilevazione – rappresenta una fonte informativa quanto mai utile per indagare gli aspetti caratterizzanti del fenomeno, anche al fine di supportare le scelte di *policy*.

4.2

Inquadramento del fenomeno e definizione dei criteri di confronto tra le banche dati tematiche

Le “partecipate locali” sono rappresentate, secondo la definizione fissata dall'articolo 23 del decreto legge 66/2014, da tutte le “aziende speciali, istituzioni e società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni locali”.

In generale, è possibile individuare, per le partecipate, quattro distinte aree di intervento (Mef, 2014):

- *i servizi strumentali*: in questo settore le partecipate forniscono beni o servizi quasi esclusivamente all'ente partecipante (si pensi a servizi patrimoniali, informatici, amministrativi, di gestione immobiliare ecc.);
- *i servizi pubblici privi di rilevanza economica*: in questa categoria le partecipate forniscono servizi alla cittadinanza in settori tipicamente non profit (welfare, settore culturale ecc.);
- *i servizi pubblici di rilevanza economica a rete*, caratterizzati, in linea di principio, dalla presenza di una regolazione del settore (elettricità, acqua, gas, rifiuti, trasporto pubblico locale);
- un *settore residuale* che comprende le partecipate che vendono beni e servizi al pubblico in mercati concorrenziali.

Nel corso degli ultimi anni, numerosi provvedimenti normativi hanno introdotto – a carico degli Enti partecipanti o di quelli partecipati – vari obblighi di comunicazione inerenti l'esistenza e la caratterizzazione di tali legami interaziendali.

Proprio allo stratificarsi di questi provvedimenti normativi, spesso rivolti a platee di Enti differentemente delimitate, si deve l'esistenza, a oggi, di diverse banche dati che, ciascuna con proprie finalità, metodologie e

caratterizzazioni, censiscono le partecipate pubbliche – locali e non – fornendo, proprio in virtù dei differenti approcci metodologici adottati, un quadro che rischia di apparire, per certi versi, incoerente e contraddittorio.

Per questi motivi, pur essendo ormai disponibile un'importante quantità di dati e informazioni sulle partecipate pubbliche, il fenomeno pare a oggi ancora caratterizzato da molteplici zone d'ombra.

Proprio per cercare di far luce su queste ultime, in questa sezione del contributo si presenta un'analisi comparativa tra le principali banche dati tematiche, allo scopo di illustrarne analogie e differenze, attraverso un confronto puntuale fondato sui seguenti aspetti caratterizzanti:

- *consistenza* (numero di soggetti partecipati inclusi);
- *finalità e natura della banca dati* (obiettivi e natura della banca dati);
- *oggetto e tipologia dell'indagine* (universo di riferimento; Pubblica amministrazione di riferimento; tipologia di indagine);
- *criteri di inclusione* (criteri di inclusione dei soggetti partecipati pubblici; quota indicativa di partecipazione pubblica diretta; livello di partecipazione pubblica);
- *informazioni rilevate* (Amministrazione di riferimento; anagrafiche; localizzazione; forma giuridica; settore di intervento; quotazione in borsa; percentuale di partecipazione; dimensione delle imprese e numero di addetti; flussi finanziari; aggregazione territoriale dei flussi finanziari);
- *fonti dei dati* (fonti dirette o indirette; copertura rispetto al campione; elencazione delle fonti);
- *copertura temporale* (periodicità di aggiornamento; dati più recenti disponibili; esistenza di una serie storica; copertura temporale della serie storica);
- *forma di divulgazione* (dati disponibili in formato aperto; disponibilità di un report di accompagnamento alla lettura dei dati; livello di aggregazione reso pubblico; link del portale);
- *informazioni metodologiche* (metodi e norme che regolano la rilevazione; informazioni su revisioni dei dati e cambiamenti metodologici).

4.3

Analisi comparativa delle banche dati sulle “partecipate locali”

Le banche dati sulle “partecipate locali” messe a confronto nel presente lavoro sono le seguenti:

- Sistema conti pubblici territoriali (Cpt) (4.126 soggetti attivi con partecipazioni dirette di Amministrazioni locali nel 2013);

- Patrimonio PA del Mef (8.146 partecipate, di cui 7.726 di Amministrazioni locali);
- Consoc del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio (7.712 partecipate)²;
- Corte dei conti, Siquel (7.684 partecipate);
- Istat (11.024 partecipate);
- Aida, Bureau Van Dijk (5.146, solo partecipate di Comuni);
- banca dati Cerved alimentata dai dati delle Camere di Commercio (14.000, di cui 6.469 partecipate di Comuni).

L'estrema variabilità della consistenza delle banche dati considerate si lega, come già anticipato, alle diverse metodologie di indagine utilizzate, e soprattutto al fatto che esse – come si vedrà meglio più avanti – definiscono in maniera differente il perimetro della Pubblica Amministrazione di riferimento.

Decisamente differenti tra loro sono anche le finalità delle banche dati considerate, se è vero che si contemplan obiettivi puramente conoscitivi (Consoc), di controllo (Corte dei Conti), di orientamento delle decisioni di politica economica (Mef), di misurazione del peso del fenomeno sull'economia (Istat), di misurazione dei flussi finanziari (Cpt), e di offerta di servizi informativi e di analisi di bilancio (Cerved e Aida).

Tali diversi obiettivi attribuiscono, quindi, a ognuna delle banche dati considerate, una diversa natura: statistica (Cpt), amministrativa (Consoc), amministrativa/vigilanza (Corte dei Conti e Mef), amministrativa/statistica (Istat) e commerciale (Cerved e Aida).

Il principale aspetto di differenziazione tra le banche dati è, tuttavia, quello connesso all'oggetto e alla tipologia dell'indagine. Estremamente

Tabella 4.1
LA CONSISTENZA DELLE BANCHE DATI SULLE PARTECIPATE

Consistenza	Numero di soggetti partecipati inclusi
Cpt	5.673 (di cui 4.126 partecipate locali dirette attive nel 2013)
Patrimonio PA, Mef	8.146 (di cui 7.726 partecipate di Amministrazioni locali)
Consoc	7.712
Corte dei conti, Siquel	7.684
Istat	11.024
Aida, Bureau Van Dijk	5.146 (solo partecipate di Comuni)
Cerved, Infocamere	14.000 (di cui 6.469 partecipate di Comuni)

Fonte: elaborazione Ipres, Unità Tecnica Centrale Cpt

variabile risulta, in particolare, l'universo di riferimento, che va dagli organismi partecipati da Regioni, Province e Comuni (Corte dei Conti), a tutte le partecipazioni dei soggetti PA (Mef), a quelle esclusivamente detenute in consorzi, aziende speciali e società (Consoc), all'intero settore pubblico allargato (Cpt), ai soli soggetti con bilancio pubblicistico (Cerved, Aida).

Tabella 4.2
FINALITÀ E NATURA DELLE BANCHE DATI SULLE PARTECIPATE

Cpt	
Obiettivi della banca dati	Il Sistema conti pubblici territoriali (Cpt) è finalizzato alla misurazione dei flussi finanziari sul territorio per il complesso delle entrate e delle spese dei soggetti del Settore Pubblico Allargato (inteso come PA più imprese pubbliche nazionali e locali) nelle singole regioni, in cui ogni soggetto viene considerato quale erogatore di spesa finale.
Natura della banca dati	Statistica.
Patrimonio PA, Mef	
Obiettivi della banca dati	Il sistema informativo realizzato dal Dipartimento del Tesoro intende rappresentare un importante patrimonio per la conoscenza del fenomeno e uno strumento indispensabile per orientare le decisioni di politica economica da adottare in tema di razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche.
Natura della banca dati	Amministrativa/vigilanza.
Consoc	
Obiettivi della banca dati	Fare chiarezza sulle partecipazioni detenute dalle Pubbliche Amministrazioni in Consorzi e società.
Natura della banca dati	Amministrativa.
Corte dei Conti, Siquel	
Obiettivi della banca dati	L'indagine è effettuata, da parte della Sezione delle autonomie, ai fini del referto al Parlamento, a norma dell'articolo 7, comma 7, legge 5 giugno 2003, n. 131. Tale disposizione prevede che la Corte riferisca, almeno annualmente, sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale, anche sulla base dell'attività svolta dalle Sezioni regionali, allo scopo di fornire dati di sintesi rispetto ai controlli eseguiti sul territorio; controlli che sono parte di un sistema "a rete" particolarmente utile nella delicata materia degli organismi partecipati dagli enti territoriali, nelle more della completa armonizzazione dei conti pubblici e dell'entrata a regime del bilancio consolidato.
Natura della banca dati	Amministrativa/vigilanza.
Istat	
Obiettivi della banca dati	Ricostruire l'universo delle unità partecipate attraverso uno schema volto a individuare le diverse modalità con cui si manifesta un legame tra un'unità giuridica partecipata e un soggetto pubblico (Pubblica Amministrazione). Descrivere le caratteristiche strutturali delle imprese a partecipazione pubblica e misurare il loro peso sull'economia.
Natura della banca dati	Amministrativa/statistica.
Aida, Bureau Van Dijk	
Obiettivi della banca dati	Favorire, grazie alla combinazione di dati e software, una analisi di bilancio delle società partecipate locali.
Natura della banca dati	Commerciale.
Cerved, Infocamere	
Obiettivi della banca dati	Offrire servizi informativi sui soggetti che operano nel e per il settore della Pubblica Amministrazione.
Natura della banca dati	Commerciale.

Fonte: elaborazione Ipres, Unità Tecnica Centrale Cpt

Tabella 4.3
OGGETTO E TIPOLOGIA DELL'INDAGINE

Cpt	
Universo di riferimento	Tutti i soggetti del Settore pubblico allargato.
Tipologia di indagine	PA in senso stretto (Amm. Centrale, Regionale, Locale ed enti dipendenti regionali e locali).
Pubblica amministrazione di riferimento (universo dei Padri)	Padre/Figlio.
Patrimonio PA, Mef	
Universo di riferimento	Tutte le Partecipazioni dei soggetti della PA.
Pubblica amministrazione di riferimento (universo dei Padri)	S13 (Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali, Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblica) + Altre Amministrazioni (Aci, Iacp, Asp, Case di riposo).
Tipologia di indagine	Padre.
Consoc	
Universo di riferimento	Tutte le Partecipazioni dei soggetti della PA in consorzi, aziende speciali e società.
Pubblica amministrazione di riferimento (universo dei Padri)	Ministeri, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Agenzie fiscali e Monopoli di Stato, Enti ex articolo 70 decreto legislativo 165/2001, Enti pubblici non economici, Istituzioni ed Enti di Ricerca, Servizio Sanitario Nazionale, Regioni e Province autonome, Autonomie locali.
Tipologia di indagine	Padre.
Corte dei Conti, Siquel	
Universo di riferimento	Organismi partecipati da Regioni, Province e Comuni.
Pubblica amministrazione di riferimento (universo dei Padri)	Regioni, Province e Comuni.
Tipologia di indagine	Padre.
Istat	
Universo di riferimento	Organismi partecipati da soggetti appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche (S13) e da soggetti non appartenenti al settore S13 ma appartenenti al settore della PA.
Pubblica amministrazione di riferimento (universo dei Padri)	S13 (Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali, Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblica) + Altri Enti della PA.
Tipologia di indagine	Padre/Figlio.
Aida, Bureau Van Dijk	
Universo di riferimento	Soggetti che hanno un bilancio pubblicistico.
Pubblica amministrazione di riferimento (universo dei Padri)	Comuni, Province e Comunità Montane (Ministero Interno).
Tipologia di indagine	Padre/Figlio.
Cerved, Infocamere	
Universo di riferimento	Soggetti che hanno un bilancio pubblicistico.
Pubblica amministrazione di riferimento (universo dei Padri)	Enti territoriali Regioni e Province autonome; Province; Comuni; Comunità Montane; Unione di Comuni Enti non territoriali Enti dell'Amministrazione Centrale; Enti Pubblici non economici; Consorzi tra Enti Locali; Aziende Sanitarie e altri Istituti Sanitari; Agenzie; Camere di Commercio; Enti a struttura associativo-territoriale; Università e altri Istituti di Istruzione e Ricerca; Altri Enti Pubblici.
Tipologia di indagine	Figlio.

Fonte: elaborazione Ipres, Unità Tecnica Centrale Cpt

In questo quadro, si caratterizza naturalmente in maniera specifica anche la PA di riferimento (universo dei Padri), che, come evidenziato nella tabella 4.3 (*supra*), ogni banca dati delimita con criteri propri, dandole, di volta in volta, un'accezione più o meno restrittiva.

Rispetto alla tipologia dell'indagine condotta, vi sono poi banche dati che prevedono il coinvolgimento dei "Padri" (Mef, Corte dei Conti e Consoc, ovvero quelle più marcatamente amministrative), altre che si rivolgono esclusivamente ai "Figli" (Cerved) e infine altre che acquisiscono informazioni su entrambi i fronti (Cpt, Istat e Aida).

La differente consistenza numerica delle banche dati considerate si lega, inoltre, ai criteri di inclusione dei soggetti partecipati pubblici che ciascuna di esse utilizza:

- i Cpt, per esempio, includono tutti i soggetti che forniscono servizi per conto della PA essendo sottoposti a un controllo diretto da parte di quest'ultima, e indagano le partecipazioni con quota almeno pari al 30% e fino al primo livello;
- la banca dati del Mef, invece, contempla tutte le partecipazioni detenute (direttamente e indirettamente, fino al secondo livello) in società o enti, riconducibili a qualsiasi forma giuridica;
- la Consoc, fino al 2013, ha censito tutte le partecipazioni dirette detenute in consorzi, aziende speciali e società;
- la Corte dei Conti raccoglie informazioni sulle partecipazioni societarie di secondo livello alle società titolari di affidamento diretto da parte degli enti territoriali;
- l'Istat censisce tutte le tipologie di imprese partecipate, individuando, in base al soggetto controllante o alla tipologia del legame di partecipazione, quattro categorie distinte;
- Aida e Cerved censiscono tutte le partecipazioni pubbliche fino al terzo livello.

Rispetto alle informazioni rilevate, ve ne sono alcune poste in comune a tutte le banche dati considerate (quelle anagrafiche, sull'Amministrazione di riferimento, di localizzazione, forma giuridica e percentuale di partecipazione pubblica diretta).

Il settore di intervento non viene rilevato solo dalla Consoc, mentre nei Cpt è presente una settorializzazione coerente con Cofog e le missioni del Piano dei conti e in tutte le altre banche dati si utilizza il codice Ateco.

L'eventuale quotazione in Borsa delle partecipate viene rilevata da Mef, Cpt e Aida, mentre le informazioni sulla dimensione delle imprese e sul numero degli addetti si ritrovano solo in Istat e Aida.

Tabella 4.4
CRITERI DI INCLUSIONE NELLE BANCHE DATI

Cpt	
Criteria di inclusione dei soggetti partecipati pubblici	Soggetti che operano a livello locale a cui la Pubblica amministrazione ha affidato la mission di fornire agli utenti alcuni servizi di natura pubblica e che comunque sono sottoposti a un controllo diretto da parte di Enti della Pubblica amministrazione.
Quota e livello di partecipazione pubblica diretta	30%; I livello.
Patrimonio PA, Mef	
Criteria di inclusione dei soggetti partecipati pubblici	Tutte le partecipazioni detenute (direttamente e indirettamente) in società o enti, riconducibili a qualsiasi forma giuridica (società di capitale, aziende speciali, istituzioni, associazioni, fondazioni, enti di diritto pubblico ecc.).
Quota e livello di partecipazione pubblica diretta	1%; I e II livello
Consoc	
Criteria di inclusione dei soggetti partecipati pubblici	Tutte le Partecipazioni dirette detenute in consorzi, aziende speciali e società.
Quota e livello di partecipazione pubblica diretta	1%; I livello
Corte dei Conti, Siquel	
Criteria di inclusione dei soggetti partecipati pubblici	Tutti gli organismi partecipati (sia quelli attivi, sia quelli in liquidazione o cessati). La raccolta di informazioni è limitata alle partecipazioni societarie di secondo livello alle società titolari di affidamento diretto da parte dell'ente territoriale.
Quota e livello di partecipazione pubblica diretta	1%; II livello
Istat	
Criteria di inclusione dei soggetti partecipati pubblici	Le informazioni disponibili sono riferite a tutte le tipologie di imprese: società di capitali, associazioni, fondazioni, fondazioni di partecipazione, consorzi di diritto pubblico. L'Istat individua, in base alla tipologia del legame di partecipazione o alla tipologia del soggetto controllante, quattro tipologie distinte di unità a partecipazione pubblica. <ul style="list-style-type: none"> • Tipologia 1. Partecipate prossime della Pubblica amministrazione In questo insieme vengono incluse tutte le unità per le quali un'amministrazione pubblica detiene una quota di partecipazione > 0. • Tipologia 2. Unità controllate non prossime della Pubblica amministrazione. Si tratta di unità appartenenti a gruppi pubblici (cioè gruppi la cui controllante ultima è una Pubblica amministrazione), non controllate direttamente dalla Pubblica amministrazione, ma indirettamente, tramite altre unità appartenenti al gruppo. • Tipologia 3. Unità partecipate da controllate pubbliche • Tipologia 4. Unità partecipate da amministrazioni non appartenenti alla Lista S13, ma segnalate come pubbliche dalle fonti Mef e Consoc.
Quota e livello di partecipazione pubblica diretta	1% (controllo > 51%); tutti i livelli.
Aida, Bureau Van Dijk	
Criteria di inclusione dei soggetti partecipati pubblici	Partecipazione pubblica entro i primi 3 livelli.
Quota e livello di partecipazione pubblica diretta	1%; fino al III livello.
Cerved, Infocamere	
Criteria di inclusione dei soggetti partecipati pubblici	Partecipazione pubblica – diretta e indiretta – entro i primi 3 livelli.
Quota e livello di partecipazione pubblica diretta	1%; fino al III livello.

Fonte: elaborazione Ipres, Unità Tecnica Centrale Cpt

Tabella 4.5
LE INFORMAZIONI RILEVATE

	Cpt	Patrimonio PA, Mef	Consoc	Corte dei Conti, Siquel	Istat	Aida, Bureau Van Dijk	Cerved, Infocamere
Amministrazione di riferimento	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Anagrafiche	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Localizzazione	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Forma giuridica	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Settore di intervento	Settorializzazione Cpt coerente con Cofog e Missioni del Piano dei conti.	Codice Ateco.	No.	Codice Ateco.	Codice Ateco.	Codice Ateco.	Codice Ateco.
Quotazione in Borsa	Si.	Si.	No.	No.	No.	Si.	No.
Percentuale di partecipazione	Si.	Si.	Si.	Si.	Si.	Si.	Si.
Dimensione delle imprese e numero di addetti	Desumibile dal totale dei flussi finanziari*.	No.	No.	No.	Si.	Si.	No.
Flussi finanziari	Si (serie 2000-2013).	Solo Patrimonio netto e risultato d'esercizio.	Solo oneri complessivi.	Dati di bilancio**.	No.	Si. Risultati economico-patrimoniali.	Principali (ultimo triennio).
Aggregazione territoriale dei flussi finanziari	Si.	No.	No.	Si.	No.	Si.	No.
Aggregazione territoriale dei flussi finanziari							

* Al momento non è rilevato il numero di addetti ma solo la spesa per il personale.

** Le voci economico-patrimoniali delle partecipate sono poste a confronto con le risorse finanziarie erogate dagli enti partecipanti per verificare gli effetti delle predette gestioni, in termini di flussi e di stock.

Fonte: elaborazione Ipres, Unità Tecnica Centrale Cpt

Infine, i flussi finanziari e le relative aggregazioni territoriali vengono rilevate da Cpt (serie 2000-2013), dalla Corte dei Conti (dati di bilancio) e da Aida (solo risultati economico-patrimoniali). Mef, Consoc e Cerved rilevano, invece, senza aggregazione territoriale, solo alcuni dati economico-finanziari di sintesi; mentre l'Istat non acquisisce alcuna informazione in merito.

Rispetto alle fonti dei dati, elencate in dettaglio nella tabella 4.6, Cpt e Mef fanno ricorso a fonti sia dirette sia indirette; mentre Consoc e Corte dei Conti utilizzano solo fonti dirette e Istat, Aida e Cerved solo indirette. La copertura rispetto al campione è espressamente esplicitata solo per le banche dati del Mef (46% nella rilevazione 2012) e della Corte dei Conti (57%). La periodicità di aggiornamento si presenta annuale in tutte le banche dati considerate, a eccezione di quelle dell'Istat e della Corte dei Conti (aggiornate con periodicità variabile). I più recenti dati disponibili sono del 2014 per Aida e Cerved, del 2013 per Cpt e Corte dei Conti e del 2012 per Istat e Consoc.

Rispetto alle serie storiche, infine, presenti in tutte le banche dati a eccezione di quella Istat, la più estesa è certamente quella dei Cpt, che va dal 2000 al 2013.

Tabella 4.6
LE FONTI DEI DATI

Cpt	
Fonti (dirette o indirette)	Dirette e indirette
Copertura rispetto al campione	La valutazione di aderenza ai criteri di inclusione viene fatta annualmente dalla Rete dei Nuclei Regionali. Non è pertanto possibile calcolarla in mancanza di un campione di riferimento.
Elencazione delle fonti	Indagine diretta sui soggetti rilevati; Registro Imprese delle Camere di Commercio.
Patrimonio PA, Mef	
Fonti (dirette o indirette)	Dirette e indirette
Copertura rispetto al campione	46% nella rilevazione 2012
Elencazione delle fonti	Indagine diretta sui soggetti rilevati; Registro Imprese delle Camere di Commercio; Consoc, rilevazione della Ragioneria Generale dello Stato sul costo del personale delle società partecipate dalle AA. PP.
Consoc	
Fonti (dirette o indirette)	Dirette
Copertura rispetto al campione	Informazione di copertura non disponibile
Elencazione delle fonti	Comunicazioni dirette da parte dei soggetti interessati
Corte dei Conti, Siquel	
Fonti (dirette o indirette)	Dirette
Copertura rispetto al campione	57%
Elencazione delle fonti	Le informazioni sono estratte dalla banca dati degli Organismi partecipati alimentata attraverso il sistema informativo SIQUEL, che costituisce supporto operativo per le Sezioni di controllo della Corte, anche nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome.

Tabella 4.6
(segue)

Istat	
Fonti (dirette o indirette)	Indirette
Copertura rispetto al campione	Informazione di copertura non disponibile
Elencazione delle fonti	Utilizzo integrato delle seguenti basi di dati: 1) le dichiarazioni sulla struttura delle partecipazioni rilevanti rese alla Consob; 2) le dichiarazioni degli elenchi dei soci delle società di capitale iscritti al Registro delle imprese, gestito dalle Camere di Commercio; 3) le informazioni desumibili dai bilanci civilistici e consolidati delle società di capitale; 4) le dichiarazioni dell'elenco dei consorzi e delle società a totale o parziale partecipazione da parte delle Amministrazioni Pubbliche registrate nella banca dati Consoc del Dipartimento della Funzione Pubblica; 5) le dichiarazioni relative alle partecipazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche al Dipartimento del Tesoro (Mef). 6) le dichiarazioni relative alle partecipazioni detenute da regioni, province e comuni alla Corte dei Conti. 7) dati statistici derivati dal sistema Asia.
Aida, Bureau Van Dijk	
Fonti (dirette o indirette)	Indirette
Copertura rispetto al campione	Informazione di copertura non disponibile
Elencazione delle fonti	Dati Infocamere e Ministero dell'Interno
Cerved, Infocamere	
Fonti (dirette o indirette)	Indirette
Copertura rispetto al campione	Informazione di copertura non disponibile
Elencazione delle fonti	Fonti esterne: comprendono informazioni presenti in siti internet e banche dati pubbliche o private, disponibili in modo disaggregato e non collegate tra loro Fonti interne: comprendono tutto il patrimonio informativo presente negli archivi Cerved.

Fonte: elaborazione Ipres, Unità Tecnica Centrale Cpt

Tabella 4.7
LA COPERTURA TEMPORALE

Cpt	
Periodicità di aggiornamento	Annuale.
Dati più recenti disponibili	2013.
Esistenza di una serie storica	Sì.
Copertura temporale della serie storica	2000-2013.
Patrimonio PA, Mef	
Periodicità di aggiornamento	Annuale.
Dati più recenti disponibili	31 dicembre 12.
Esistenza di una serie storica	Sì.
Copertura temporale della serie storica	2009-2012.
Consoc	
Periodicità di aggiornamento	Annuale (fino al 2013, poi in Patrimonio PA).
Dati più recenti disponibili	31 dicembre 12.
Esistenza di una serie storica	Sì.
Copertura temporale della serie storica	2010-2012.

Tabella 4.7
(segue)

Corte dei Conti, Siquel	
Periodicità di aggiornamento	Periodicità variabile.
Dati più recenti disponibili	31 dicembre 13.
Esistenza di una serie storica	Sì.
Copertura temporale della serie storica	2008; 2010; 2012; 2013.
Istat	
Periodicità di aggiornamento	Una tantum.
Dati più recenti disponibili	31 dicembre 12.
Esistenza di una serie storica	No.
Copertura temporale della serie storica	Nessuna.
Aida, Bureau Van Dijk	
Periodicità di aggiornamento	Annuale.
Dati più recenti disponibili	31 dicembre 14.
Esistenza di una serie storica	Sì.
Copertura temporale della serie storica	Decennale.
Cerved, Infocamere	
Periodicità di aggiornamento	Annuale.
Dati più recenti disponibili	31 dicembre 14.
Esistenza di una serie storica	Sì.
Copertura temporale della serie storica	Triennale.

Fonte: elaborazione Ipres, Unità Tecnica Centrale Cpt

Tabella 4.8
LA FORMA DI DIVULGAZIONE

Cpt	
Dati disponibili in formato aperto	Sì.
Disponibilità di un report di accompagnamento alla lettura dei dati	Tutte le informazioni della banca dati Cpt vengono accompagnate da esaurienti metadati e da note di lettura dei flussi finanziari.
Livello di aggregazione reso pubblico	Dati anagrafici elementari sulle singole partecipate; flussi finanziari aggregati a livello regionale.
Link del portale	www.dps.gov.it/it/cpt .
Patrimonio PA, Mef	
Dati disponibili in formato aperto	Sì.
Disponibilità di un report di accompagnamento alla lettura dei dati	Sì.
Livello di aggregazione reso pubblico	Dati elementari sulle singole partecipate.
Link del portale	www.dt.tesoro.it/it/cartolarizzazioni/patrimonio_pa/partecipazioni_amm_pubbliche.html .

Tabella 4.8
(segue)

Consoc	
Dati disponibili in formato aperto	Si.
Disponibilità di un report di accompagnamento alla lettura dei dati	Report relativo solo alle partecipate delle Amministrazioni comunali.
Livello di aggregazione reso pubblico	Dati elementari sulle singole partecipate.
Link del portale	www.perlapa.gov.it/web/guest/o-consoc .
Corte dei Conti, Siquel	
Dati disponibili in formato aperto	No. L'accesso alla banca dati degli Organismi partecipati, presente in Siquel, è consentito, dal sito istituzionale della Corte, ai soggetti abilitati (responsabili dei servizi finanziari degli enti territoriali, organi di revisione contabile ecc.).
Disponibilità di un report di accompagnamento alla lettura dei dati	Si.
Livello di aggregazione reso pubblico	Dati aggregati per tipologia e su base territoriale.
Link del portale	www.corteconti.it/attivita/uffici_centrali/sezione_autonomie/referto/index.html?searchPage=1&type=&anno= .
Istat	
Dati disponibili in formato aperto	No.
Disponibilità di un report di accompagnamento alla lettura dei dati	Si.
Livello di aggregazione reso pubblico	Dati aggregati per tipologia e su base territoriale.
Link del portale	www.istat.it/it/archivio/143736 .
Aida, Bureau Van Dijk	
Dati disponibili in formato aperto	No.
Disponibilità di un report di accompagnamento alla lettura dei dati	No.
Livello di aggregazione reso pubblico	Nessuno.
Link del portale	www.bvdinfo.com/it-it/our-products/company-information/national-products/aida .
Cerved, Infocamere	
Dati disponibili in formato aperto	No.
Disponibilità di un report di accompagnamento alla lettura dei dati	Si (report relativo alle partecipate delle Amministrazioni comunali).
Livello di aggregazione reso pubblico	Dati aggregati per tipologia e su base territoriale.
Link del portale	www.cerved.com/it/pubblica-amministrazione/portale-cerved-pubblica-amministrazione .

Fonte: elaborazione Ipres, Unità Tecnica Centrale Cpt

Tabella 4.9
INFORMAZIONI METODOLOGICHE

Cpt	
Metodi e norme che regolano la rilevazione	<ul style="list-style-type: none"> • Delibera Cipe 36/2002. • Delibera Cipe 19/08 supplemento Gazzetta Ufficiale 217/08. • Decreti di nomina dei Nuclei Regionali Cpt da parte dei Presidenti regionali. • Decreto legislativo 96/1993: decreto del presidente della Repubblica 225 del 14 novembre 2007 e decreto ministeriale 7 maggio 2009. <p>I Cpt sono prodotti da una Unità Tecnica Centrale e da 21 Nuclei operativi presso ciascuna Regione e Provincia autonoma, istituiti con nomina del rispettivo Presidente.</p> <p>La rilevazione delle Partecipate Pubbliche Locali è realizzata dai Nuclei Regionali, che effettua anche una valutazione qualitativa del criterio del controllo. Il Sistema Cpt fa parte dal 2004 del Sistema Statistico Nazionale (Sistan) generando statistica pubblica ufficiale e determinando l'obbligo di risposta da parte di tutti i soggetti rilevati.</p> <p>L'obbligo di fornire i dati e le notizie richiesti discende direttamente dall'inserimento della rilevazione nel Programma statistico nazionale di cui al decreto legislativo 322/1989. Tutti gli aspetti metodologici alla base della costruzione dei conti e delle rilevazioni sono chiaramente esplicitati e pubblicati sul sito internet Cpt.</p>
Informazioni su revisioni dei dati e metodologiche	Sì.
Patrimonio PA, Mef	
Metodi e norme che regolano la rilevazione	Rilevazione effettuata ai sensi del decreto ministeriale dell'Economia del 30 luglio 2010 e in attuazione dell'articolo 2, comma 222 della legge 191/2009. Ogni Amministrazione comunica, attraverso il Portale Tesoro, le partecipazioni detenute al 31 dicembre di ogni anno. La rilevazione è condotta interamente per via telematica. A partire dal 2011, il sistema informativo è integrato con dati di anagrafica e di bilancio delle società acquisiti dagli archivi ufficiali del Registro delle Imprese delle Camere di Commercio.
Informazioni su revisioni dei dati e metodologiche	Sì.
Consoc	
Metodi e norme che regolano la rilevazione	La legge 296/2006 (Finanziaria 2007) ha introdotto l'obbligo per tutte le Amministrazioni Pubbliche di comunicare in via telematica al Dipartimento della Funzione Pubblica i dati relativi alle proprie partecipazioni in società e consorzi. A seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 17 del decreto legge 90/2014, convertito dalla legge 11/8/2014 114, la rilevazione Consoc, prevista ai sensi dell'articolo 1, comma 587, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, confluisce nella rilevazione delle partecipazioni del Dipartimento del Tesoro del Mef, istituita ai sensi dell'articolo 2, comma 222, legge 191/2009.
Informazioni su revisioni dei dati e metodologiche	No.
Corte dei Conti, Siquel	
Metodi e norme che regolano la rilevazione	Articolo 7, comma 7, legge 5 giugno 2003, n. 131. Tale disposizione prevede che la Corte riferisca, almeno annualmente, sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale, anche sulla base dell'attività svolta dalle Sezioni regionali, allo scopo di fornire dati di sintesi rispetto ai controlli eseguiti sul territorio; controlli che sono parte di un sistema "a rete" particolarmente utile nella delicata materia degli organismi partecipati dagli enti territoriali, nelle more della completa armonizzazione dei conti pubblici e dell'entrata a regime del bilancio consolidato. La banca dati è alimentata dai questionari-relazione, che sono compilati on line.
Informazioni su revisioni dei dati e metodologiche	No.

Tabella 4.9
(segue)

Istat	
Metodi e norme che regolano la rilevazione	Il riferimento normativo della prima fonte è l'articolo 120 del Testo Unico Finanziario decreto legislativo 58/1998, relativo agli obblighi di comunicazione delle partecipazioni rilevanti alla Consob. La seconda fonte si basa sul terzo comma dall'articolo 2435 del codice civile relativo all'obbligo di pubblicazione dell'elenco soci e dei titolari di diritti su azioni o quote delle società residenti in Italia non quotate in mercati regolamentati. La terza fonte informativa è costituita dai bilanci civilistici e consolidati delle società di capitali per quanto attiene alle informazioni sulle partecipazioni dirette e indirette in essi riportate, secondo quanto richiesto dall'articolo 2427, punto 5) del codice civile e l'articolo 39 del decreto legislativo 127/1991. La quarta fonte utilizzata è la banca dati Consoc, istituita dall'articolo 1 della legge 296 del 27 dicembre 2006 (legge Finanziaria 2007). La quinta fonte utilizzata trova origine dall'articolo 2, comma 222, della legge 191/2009 e successive modifiche e integrazioni, secondo cui le Amministrazioni Pubbliche sono tenute a comunicare al Dipartimento del Tesoro, entro il 31 luglio di ogni anno, le informazioni relative alle partecipazioni detenute alla data del 31 dicembre dell'anno precedente. La sesta fonte utilizzata è il data base della Corte dei Conti che contiene informazioni sulle partecipazioni delle regioni e degli enti locali.
Informazioni su revisioni dei dati e metodologiche	Si.
Aida, Bureau Van Dijk	
Metodi e norme che regolano la rilevazione	Aida contiene le informazioni sulle società italiane obbligate a depositare il bilancio.
Informazioni su revisioni dei dati e metodologiche	No.
Cerved, Infocamere	
Metodi e norme che regolano la rilevazione	Nell'ambito di Cerved PA, grazie all'incrocio di vari archivi – tra cui l'universo delle imprese iscritte alle Camere di Commercio, quello relativo agli assetti proprietari di tutte le aziende italiane, la platea di enti che afferiscono alla Pubblica amministrazione – Cerved ha censito oltre 14 mila società partecipate per via diretta o indiretta da enti pubblici, centrali o territoriali.
Informazioni su revisioni dei dati e metodologiche	No.

Fonte: elaborazione Ipres, Unità Tecnica Centrale Cpt

Altro aspetto che si è voluto indagare è poi quello delle forme di divulgazione delle informazioni presenti nelle banche dati. Da questo punto di vista, si sottolinea in primo luogo come solo Cpt, Mef e Consoc pubblicano i dati in formato aperto e liberamente accessibile.

Tutte le banche dati, tranne Aida, rendono inoltre disponibile un report di accompagnamento alla lettura dei dati; mentre, rispetto al livello di aggregazione reso pubblico, Corte dei Conti, Istat e Cerved presentano dati aggregati per tipologia e su base territoriale, mentre dati elementari sulle singole partecipate vengono pubblicati da Mef, Consoc e Cpt (che per i flussi finanziari utilizza invece un'aggregazione a livello regionale).

Infine, nella tabella 4.9 (*supra*), si riportano in dettaglio, per ciascuna banca dati sottoposta ad analisi, i metodi e le norme che regolano la rilevazione

ne, le cui revisioni periodiche vengono esplicitamente specificate solo da Cpt, Mef e Istat.

4.4

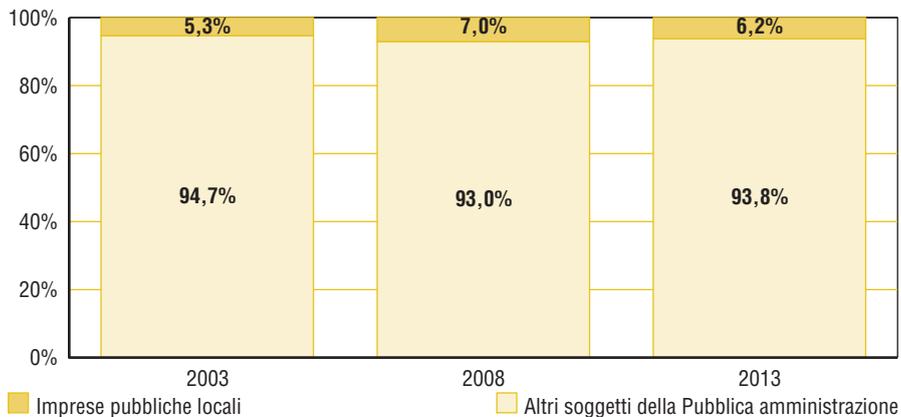
Focus sui Conti Pubblici Territoriali: analisi territoriale, settoriale e dei flussi finanziari

Il sistema Conti Pubblici Territoriali, data la capillarità e l'estensione temporale della rilevazione, rappresenta una fonte informativa particolarmente adatta per ricostruire e analizzare il fenomeno del decentramento delle funzioni amministrative a soggetti dotati di forma giuridica privata, dando un valido supporto alla *policy*.

Il mutamento della Pubblica amministrazione è il risultato di un percorso iniziato nei primi anni Novanta con il riconoscimento agli enti locali del potere di dotarsi di strumenti di gestione propri (aziende speciali, istituzioni e società per azioni a prevalente controllo pubblico, legge 142/1990) e seguito poi dagli interventi normativi che, su influsso della disciplina comunitaria, hanno favorito l'esternalizzazione di servizi pubblici locali (decreto legislativo 267/2000). A tale stagione di stimolo all'apertura e all'esternalizzazione è seguita una fase caratterizzata da provvedimenti tesi a circoscrivere in modo più puntuale l'ambito di attività dei soggetti erogatori di funzioni amministrative di natura pubblicistica (decreto legge 223/2006) che hanno posto le basi per un'inversione di tendenza. La necessità di riportare l'universo delle cosiddette "partecipate locali" entro confini definiti, permettendo una verifica dell'effettiva efficienza ed efficacia della loro gestione, è stata infatti la ragione di numerosi provvedimenti normativi intervenuti negli anni successivi tesi alla razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute dalle amministrazioni pubbliche locali.

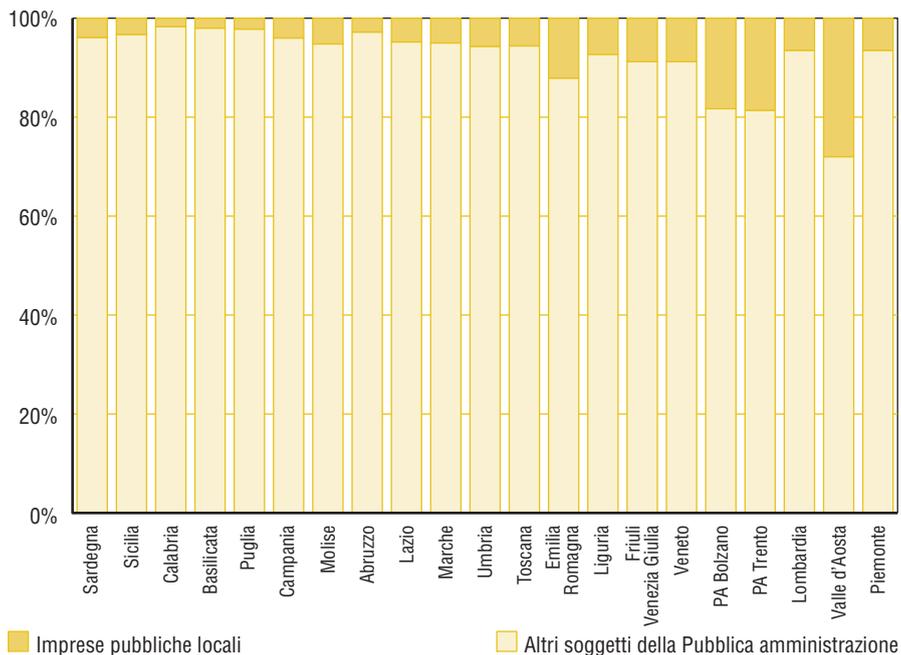
L'analisi dell'universo dei soggetti pubblici locali non può non iniziare da una contestualizzazione dello stesso all'interno del complesso della Spesa Consolidata della Pubblica amministrazione. Tale operazione di confronto, possibile solo a partire dalle informazioni Cpt, mostra come la spesa dei soggetti pubblici locali, pari al 5% del totale nel 2003, sia salita al 7% nel 2008 per poi tornare al 6% nel 2013 (cfr. figure 4.1 e 4.2), percentuali che in termini di spesa corrispondono, rispettivamente, a 43 miliardi nel primo anno, per poi registrare negli anni successivi importi pari a 69 e 64 miliardi. Pur essendo influenzate da variabili esterne al presente studio, quali l'andamento della totalità della spesa della PA, le variazioni evidenziate mostrano un sostanziale allineamento all'evoluzione del quadro normativo esposto precedentemente, con una prima fase di espansione della spesa totale da parte dei soggetti pubblici locali tra il 2003 e il 2008 e una successiva contrazione nel 2013.

Figura 4.1
 IL PESO DELLE IMPRESE PUBBLICHE LOCALI SUL TOTALE DELLA SPESA CONSOLIDATA
 DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO
 valori percentuali



Fonte: elaborazioni su dati consolidati del Sistema conti pubblici territoriali

Figura 4.2
 IL PESO DELLE IMPRESE PUBBLICHE LOCALI SUL TOTALE DELLA SPESA CONSOLIDATA
 DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO. 2013
 Valori percentuali



Fonte: elaborazioni su dati consolidati del Sistema conti pubblici territoriali

Spostando la dimensione di indagine a livello territoriale, invece, si delinea un quadro molto eterogeneo, con una evidente differenza tra l'entità della spesa erogata dai soggetti pubblici locali nelle regioni meridionali rispetto a quelle settentrionali. Se le prime si attestano su valori percentuali che oscillano tra il 2% di Calabria e Basilicata e 5% del Molise, le seconde oscillano intorno ai 10 punti percentuali, con le regioni a statuto speciale nettamente su livelli superiori di spesa (Valle d'Aosta 28%, Provincia autonoma Trento 19%, Provincia autonoma Bolzano 18%). Dai dati descritti emerge come, a livello territoriale, le amministrazioni locali abbiano scelto strade diverse per perseguire gli obiettivi di efficacia ed efficienza della PA, ricorrendo in misura eterogenea agli strumenti di gestione messi a disposizione dalla normativa nazionale.

Al netto delle differenze territoriali, il grafico in esame permette di trarre una considerazione generale sul peso relativo di questa porzione di spesa pubblica, che non ha mai superato la soglia del 7% del totale nell'arco temporale considerato. Se da un lato, infatti, l'universo delle partecipate locali è considerato il fulcro di politiche clientelari e gestioni inefficienti, dall'altro la dimensione del fenomeno è relativamente contenuta se confrontata alla totalità della spesa pubblica consolidata e molto eterogenea a livello territoriale. Tali elementi sono utili per giustificare l'attenzione sempre crescente da parte del legislatore in questo ambito, ma allo stesso tempo fornire un orizzonte realistico agli obiettivi di contenimento della spesa attualmente in atto (Piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, legge 190/2014).

4.4.1

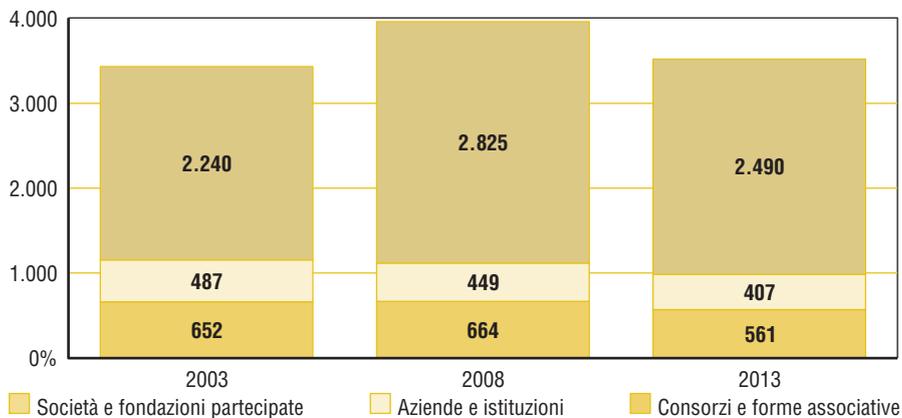
La dimensione del fenomeno

L'universo delle Imprese Pubbliche Locali (Ipl) è ricondotto, nell'ambito del sistema Conti Pubblici Territoriali, all'interno di una griglia di classificazione molto articolata. Il primo livello prevede tre macro-categorie (Consorzi e forme associative, Aziende e istituzioni, Società e fondazioni partecipate), ciascuna delle quali si compone, sia a livello regionale che sub regionale, di una pluralità di sottotipi che dividono l'universo in sottoinsiemi omogenei³.

Prendendo in considerazione la numerosità dei soggetti pubblici locali (cfr. figure 4.3 e 4.4), si evidenzia un andamento coerente con il trend descritto precedentemente, ossia un aumento del 17% nel 2008 (3.938 unità) rispetto al 2003 (3.379 unità) e un successivo calo del 12% nel 2013 (3.458 unità⁴).

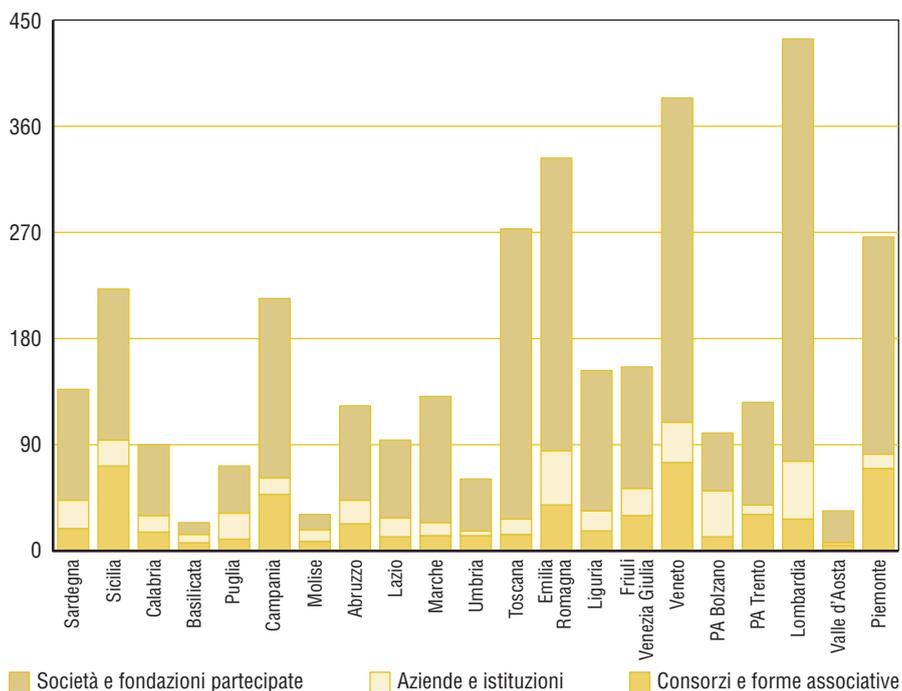
Tale variazione è ancor più marcata se si considera il sottoinsieme delle Società e Fondazioni partecipate, che passano da 2.240 unità nel 2003, a 2.825 nel 2008, per poi scendere a 2.490 unità nel 2013. Le rimanenti categorie, invece, hanno subito una variazione meno significativa nel decennio considerato, con oscillazioni inferiori al 10%.

Figura 4.3
ANALISI DELLA NUMEROSITÀ DELLE IMPRESE PUBBLICHE LOCALI PER CATEGORIA
Unità



Fonte: elaborazioni su dati consolidati del Sistema conti pubblici territoriali

Figura 4.4
ANALISI DELLA NUMEROSITÀ DELLE IMPRESE PUBBLICHE LOCALI PER CATEGORIA
Unità



Fonte: elaborazioni su dati consolidati del Sistema conti pubblici territoriali

La contrazione avvenuta nell'ultimo quinquennio è giustificata, in parte, dal processo di aggregazione di varie entità in un unico soggetto, ovvero dalla creazione di poli di aggregazione dei servizi pubblici locali in grandi gruppi di imprese pubbliche, spesso *multi-utility* e in qualche caso interregionali, che hanno raggiunto notevoli dimensioni economiche.

Spostando la prospettiva a livello territoriale, si evidenziano significative diversità sul numero di soggetti attivi nel 2013. Al netto delle differenze dimensionali di ogni regione, infatti, è evidente come alcune realtà territoriali siano ricorse in modo estensivo all'esternalizzazione di servizi, mentre altre abbiano mantenuto un profilo più conservativo nei confronti di questa possibilità. Le regioni in cui il fenomeno è più evidente sono situate nel centro-nord, dove Lombardia (434 unità), Veneto (384 unità) ed Emilia Romagna (333 unità) detengono il primato per numero di soggetti pubblici locali operanti sul loro territorio. Tali numerosità sono palesemente inferiori a omologhe realtà regionali che invece non superano le 100 unità come Puglia (72 unità), Calabria (90 unità) e Lazio (94 unità).

Una nota merita l'analisi della distribuzione dei soggetti tra le tre categorie di classificazione adottate da Cpt. Società e Fondazioni partecipate sono la tipologia più diffusa e rappresentano in ogni regione oltre il 40% degli enti rilevati, superando l'80% in Lombardia (358 unità), Toscana (246 unità) e Marche (107 unità). Consorzi e forme associative oscillano, invece, tra il 5% di Toscana (14 unità) e Lombardia (27 unità), e oltre il 30% della Sicilia (72 unità). La terza categoria di soggetti, Aziende e istituzioni, ha una marcata prevalenza nelle regioni centro-meridionali, in cui rappresenta sempre oltre il 10% del numero totale di soggetti pubblici locali, mentre ha una diffusione più contenuta in termini percentuali nelle regioni del nord.

4.4.2

L'articolazione settoriale e dimensionale

Una delle possibili articolazioni della banca dati Cpt è quella settoriale⁵, classificazione che ha un ruolo di supporto efficace nel processo decisionale e nell'attività di programmazione nazionale e regionale. La classificazione settoriale alla base del conto consolidato è stata definita con l'obiettivo di rappresentare correttamente la molteplicità dei settori dell'intervento pubblico nel suo complesso e il continuo processo di trasformazione del ruolo dell'operatore pubblico. Tale classificazione è particolarmente utile per comprendere alcune peculiarità della gestione di servizi pubblici affidata alle imprese locali, siano esse considerate in termini di numerosità che di spesa erogata.

Dal punto di vista della numerosità, si segnala una sostanziale stabilità nel tempo dei macrosettori gestiti, con la maggior parte delle Ipl italiane (in media circa 1.200 aziende, pari al 30% del totale dei soggetti) che prestano la

loro opera all'interno delle Attività produttive, concentrandosi soprattutto nel settore dell'Edilizia abitativa e dell'Agricoltura, oltre che nel comparto più generico delle Altre spese in campo economico. Significative sono anche le imprese che gestiscono attività in Ambiente e gestione del territorio (circa 607 unità impegnate soprattutto nella raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani, ovvero quasi il 15%) e in Conoscenza, cultura e ricerca (mediamente oltre 510 imprese, di cui la maggior parte Fondazioni culturali regionali e locali).

Anche in questo caso, variegata è la mappa territoriale del 2013, che vede le imprese locali del mezzogiorno maggiormente impegnate nella gestione di Attività produttive e quelle del centro-nord che assorbono una quota relativamente più ampia in energia e telecomunicazioni (Reti infrastrutturali). Particolare è la concentrazione di soggetti che si occupano di sanità nelle regioni centrali e in Lombardia, dovuta alla presenza di diverse farmacie comunali e impianti termali.

Panoramica diversa si ha analizzando la distribuzione settoriale della spesa invece che della numerosità, introducendo ed esplicitando il tema della dimensione delle varie Ipl. Se, infatti, in termini di numerosità il 30% delle imprese si occupava, come visto, di Attività produttive e Ambiente e cultura, considerando invece la spesa si nota che la maggior parte delle aziende gestiscono Reti infrastrutturali (con una spesa media di quasi 17 miliardi) e Mobilità (mediamente 12 miliardi annui), settori che richiedono un più grande impegno finanziario, sia per gli ingenti investimenti che per la presenza di più addetti.

Tabella 4.10
DISTRIBUZIONE SETTORIALE DELLA NUMEROSITÀ DELLE IMPRESE PUBBLICHE LOCALI PER ANNO
Valori assoluti

Macrosettore	2003		2008		2013	
	Valore assoluto	Valore perc.	Valore assoluto	Valore perc.	Valore assoluto	Valore perc.
Reti infrastrutturali	332	8,88%	371	8,24%	347	8,70%
Mobilità	397	10,62%	456	10,13%	413	10,35%
Attività produttive e opere pubbliche	1.129	30,21%	1.373	30,49%	1.185	29,70%
Politiche sociali	162	4,34%	197	4,37%	182	4,56%
Sanità	226	6,05%	331	7,35%	320	8,02%
Ambiente e gestione del territorio	563	15,07%	672	14,92%	587	14,71%
Ciclo integrato dell'acqua	450	12,04%	463	10,28%	382	9,57%
Conoscenza, cultura e ricerca	443	11,85%	576	12,79%	514	12,88%
Servizi generali	7	0,19%	10	0,22%	13	0,33%
Amministrazione generale	28	0,75%	54	1,20%	47	1,18%
Totale	3.737	100,0%	4.503	100,0%	3.990	100,0%

Fonte: elaborazioni su dati del Sistema conti pubblici territoriali

Tabella 4.11
DISTRIBUZIONE SETTORIALE DELLA NUMEROSITÀ DELLE IMPRESE PUBBLICHE LOCALI PER ANNO
Valori assoluti

	Amministrazione generale	Servizi generali	Conoscenza, cultura e ricerca	Ciclo integrato dell'acqua	Ambiente e gestione del territorio	Sanità	Politiche sociali	Attività produttive e opere pubbliche	Mobilità	Reti infrastrutturali	Totale
Sardegna	3		17	7	17	1	1	71	20	2	139
Sicilia	1		35	17	43	8	3	90	17	8	222
Calabria			8	3	9	2	2	54	9	3	90
Basilicata			3	3	6			10		2	24
Puglia	1		7	1	12	6	2	30	12	4	75
Campania	1	2	24	25	56	10	7	76	29	12	242
Molise			3	1	6			18	2	1	91
Abruzzo			12	16	20	6	5	45	7	12	123
Lazio	4		10	9	16	17	1	36	9	5	107
Marche	7	2	24	24	30	23	2	43	26	27	208
Umbria	1		9	9	10	7	2	18	5	11	72
Toscana	5	1	40	6	43	44	2	94	38	26	299
Emilia Romagna	2		98	34	62	33	22	124	54	40	469
Liguria	1		30	12	21	5	2	61	19	5	156
Friuli Venezia Giulia	2		22	20	16	8	3	64	24	14	173
Veneto	2	1	51	65	40	26	15	110	47	27	387
PA Bolzano	1		13	9	5		34	16	9	21	108
PA Trento	4		14	7	36	6	1	29	17	26	140
Lombardia	6	4	46	71	85	102	32	142	49	75	612
Valle d'Aosta			9	1	2	1	1	10	6	4	34
Piemonte	6		39	42	52	15	45	44	14	22	279

Fonte: elaborazioni su dati del Sistema conti pubblici territoriali

Non è da trascurare che il risultato nazionale è influenzato principalmente dalla presenza nelle regioni del centro-nord di grosse società quali, per esempio, l'A2A in Lombardia, Hera in Emilia Romagna, Dolomiti energia SpA nella Provincia Autonoma di Trento, Acea nel Lazio, senza trascurare l'Iren che opera in Emilia Romagna, Piemonte e Liguria.

La distribuzione regionale della spesa settoriale evidenzia, inoltre, alcune peculiarità proprie di alcuni territori. È questo il caso del Molise in

cui la spesa in Attività produttive delle Ipl è determinata prevalentemente dalla presenza dello Zuccherificio Molisano, o anche della Puglia e della Basilicata in cui l'alta quota di spesa nel settore del Ciclo integrato dell'acqua è da imputarsi a grandi soggetti quali l'Acquedotto Pugliese SpA nel primo caso e l'Acquedotto Lucano SpA e l'Acqua SpA (società per l'approvvigionamento idrico) nel secondo. Ancora, l'alta spesa in Sanità registrata in Campania deriva dalla costituzione della SoReSa SpA, società strumentale costituita nel 2004 dalla Regione per la realizzazione di azioni strategiche finalizzate alla razionalizzazione della spesa sanitaria regionale.

È questo uno dei tanti casi in cui la PA esternalizza competenze intrinseche alla propria amministrazione e costituisce soggetti che svolgono attività strumentali alla PA, soprattutto società finanziarie, società di gestione del patrimonio e di riscossione dei tributi (come per esempio verificatosi in Sicilia, Sardegna, Marche, Lazio, Trento e Piemonte).

Un altro aspetto interessante da poter analizzare è la dimensione media dei diversi soggetti, che può essere calcolata come rapporto tra la spesa delle imprese pubbliche locali di una regione e la numerosità dei soggetti stessi (cfr. figura 4.5).

Il risultato più evidente è che le Società e fondazioni Partecipate, oltre a

Tabella 4.12
DISTRIBUZIONE SETTORIALE DELLA SPESA DELLE IMPRESE PUBBLICHE LOCALI
Milioni di euro correnti

Macrosettore	2003		2008		2013	
	Valore assoluto	Valore perc.	Valore assoluto	Valore perc.	Valore assoluto	Valore perc.
Amministrazione generale	87,31	0,20%	266,07	0,39%	237,17	0,37%
Servizi generali	6,26	0,01%	11,54	0,02%	26,51	0,04%
Conoscenza, cultura e ricerca	1.844,10	4,27%	2.597,07	3,77%	2.402,47	3,75%
Ciclo integrato dell'acqua	5.235,70	12,14%	10.014,32	14,55%	8.626,66	13,47%
Ambiente e gestione del territorio	6.066,55	14,06%	8.581,61	12,47%	8.511,91	13,30%
Sanità	1.066,96	2,47%	1.787,88	2,60%	2.745,66	4,29%
Politiche sociali	572,56	1,33%	986,39	1,43%	1.077,94	1,68%
Attività produttive e opere pubbliche	8.016,22	18,58%	10.591,69	15,39%	8.586,62	13,41%
Mobilità	10.798,20	25,03%	13.547,96	19,69%	11.518,76	17,99%
Reti infrastrutturali	9.451,59	21,91%	20.422,68	29,68%	20.288,50	31,69%
Totale	43.145,44	100,0%	68.807,21	100,0%	64.022,22	100,0%

Fonte: elaborazioni su dati non consolidati del Sistema conti pubblici territoriali

Tabella 4.13
DISTRIBUZIONE SETTORIALE DELLA SPESA DELLE IMPRESE PUBBLICHE LOCALI

Milioni di euro correnti

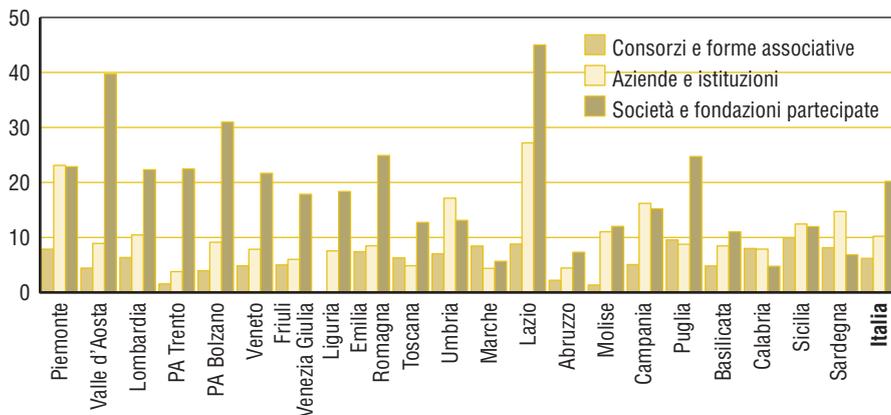
	Amministrazione generale	Servizi generali	Conoscenza, cultura e ricerca	Ciclo integrato dell'acqua	Ambiente e gestione del territorio	Sanità	Politiche sociali	Attività produttive e opere pubbliche	Mobilità	Reti infrastrutturali
Sardegna	17,27	0,00	58,04	213,77	85,51	2,29	1,64	347,57	306,43	0,41
Sicilia	104,04	0,00	162,10	202,07	699,11	109,91	4,60	345,16	561,07	80,23
Calabria	0,00	0,00	5,46	59,90	52,91	1,46	6,84	252,85	103,70	6,51
Basilicata	0,00	0,00	8,52	85,56	9,48	0,00	0,00	69,23	0,00	6,89
Puglia	0,21	0,00	49,58	511,46	162,30	8,18	2,38	189,07	243,56	34,01
Campania	0,21	1,03	154,00	356,85	448,09	920,87	66,20	297,71	661,70	25,66
Molise	0,00	0,00	0,97	27,06	5,27	0,00	0,00	226,59	0,28	9,68
Abruzzo	0,00	0,00	12,93	166,31	116,32	23,57	11,15	133,72	171,78	35,14
Lazio	23,47	0,00	253,77	1.121,94	1.099,97	162,17	46,08	644,24	1.834,25	2.035,57
Marche	12,85	1,46	52,14	255,25	225,82	60,35	1,47	92,20	129,34	316,20
Umbria	0,15	0,00	23,51	164,99	174,84	42,89	0,74	172,35	127,67	87,73
Toscana	16,16	0,05	84,57	362,34	642,76	218,89	3,77	607,58	409,04	1.053,14
Emilia Romagna	7,13	0,00	237,48	1.059,66	1.328,75	526,35	102,37	736,07	1.108,65	4.178,44
Liguria	3,12	0,00	123,11	581,59	215,63	10,80	4,21	320,36	322,33	668,02
Friuli Venezia Giulia	4,55	0,00	127,74	320,13	272,80	14,60	14,05	571,16	583,16	310,59
Veneto	0,70	9,16	304,01	744,48	864,42	82,05	65,82	981,71	1.454,96	1.817,43
PA Bolzano	5,02	0,00	59,73	35,38	66,56	0,00	242,70	162,26	221,90	1.241,47
PrA Trento	8,54	0,00	30,45	62,83	104,59	32,45	88,34	307,22	272,02	1.262,40
Lombardia	6,14	14,80	262,06	954,49	1.103,86	390,15	142,26	1.403,58	2.159,31	5.559,46
Valle d'Aosta	0,00	0,00	240,16	3,29	8,85	4,27	5,01	345,00	135,02	318,64
Piemonte	27,64	0,00	152,15	1.337,34	824,07	134,43	268,30	380,97	712,57	1.240,87

Fonte: elaborazioni su dati non consolidati del Sistema conti pubblici territoriali

essere le più numerose come prima evidenziato, sono anche quelle con la dimensione di spesa maggiore (59.162 milioni nel 2013 su 2.949 soggetti).

Dalla figura 4.5 emerge con chiarezza come il dato 2013 delle società laziali possa essere considerato un *outlier*, ovvero una distorsione dell'indicatore dovuto alla combinazione di un ristretto numero di soggetti rilevati tra cui alcuni (*in primis* Acea SpA, Atac SpA, Ama SpA) con una spesa molto alta. La dimensione media italiana è più alta per le Società (intorno ai 20 milioni di euro per soggetto) rispetto alle altre categorie di soggetti, e

Figura 4.5
 DISTRIBUZIONE DIMENSIONALE DELLE IPL PER TIPOLOGIA DI SOGGETTO;
 SPESA TOTALE NON CONSOLIDATA SU NUMERO DI SOGGETTI. 2013
 Milioni di euro



Fonte: elaborazioni su dati consolidati del Sistema conti pubblici territoriali

risulta particolarmente elevata in Valle d'Aosta, Provincia autonoma di Bolzano, Emilia Romagna e Puglia.

Caratteristica è la distribuzione dimensionale in Piemonte, Umbria, Campania, Sicilia e Sardegna che registrano una dimensione maggiore nelle Aziende che non nelle Società, mentre le Marche sono l'unica regione in cui la dimensione dei consorzi è superiore a quella delle altre due categorie.

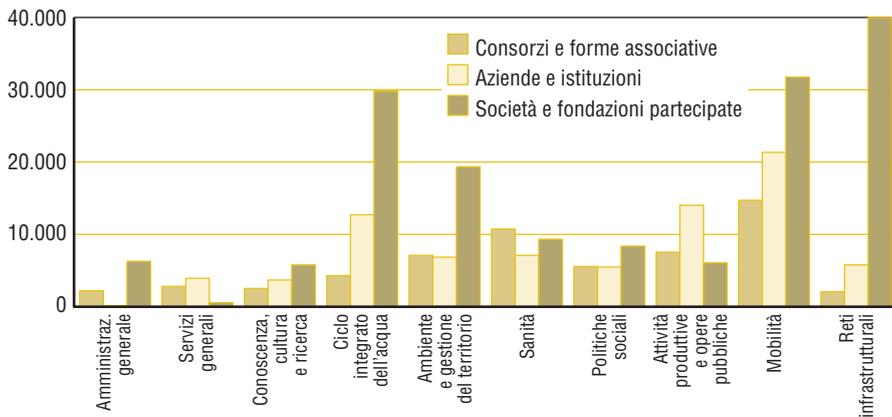
La dimensione minima viene raggiunta dai Consorzi liguri, in virtù della presenza di 7 soggetti con una spesa inferiore ai 100 mila euro su un totale di 17 unità. In termini settoriali, la dimensione maggiore è registrata dalle Società che svolgono attività nel campo delle Reti infrastrutturali, seguite da quelle impegnate nella Mobilità (settore principale anche per le Aziende e Consorzi) e nel Ciclo integrato dell'acqua.

Ancora, le Aziende hanno una dimensione maggiore rispetto agli altri tipi di soggetti nelle Attività produttive, mentre per i Consorzi lo stesso si verifica nel settore della Sanità.

Un'ulteriore rappresentazione della dimensione dei soggetti pubblici locali è data dalla suddivisione in classi dimensionali sulla base del totale delle spese. Analizzando la figura 4.6, infatti, risulta evidente come l'universo delle Ipl sia costituito da un gran numero di soggetti di piccole dimensioni: mediamente un terzo delle imprese rilevate non supera il milione di euro annui, mentre un altro terzo si colloca tra uno e cinque milioni. All'estremo opposto solo poco più di 80 aziende superano i 100 milioni di euro.

Figura 4.6
DISTRIBUZIONE DIMENSIONALE DELLE IPL PER TIPOLOGIA DI SOGGETTO E SETTORE D'INTERVENTO;
SPESA TOTALE NON CONSOLIDATA SU NUMERO DI SOGGETTI. 2013

Milioni di euro



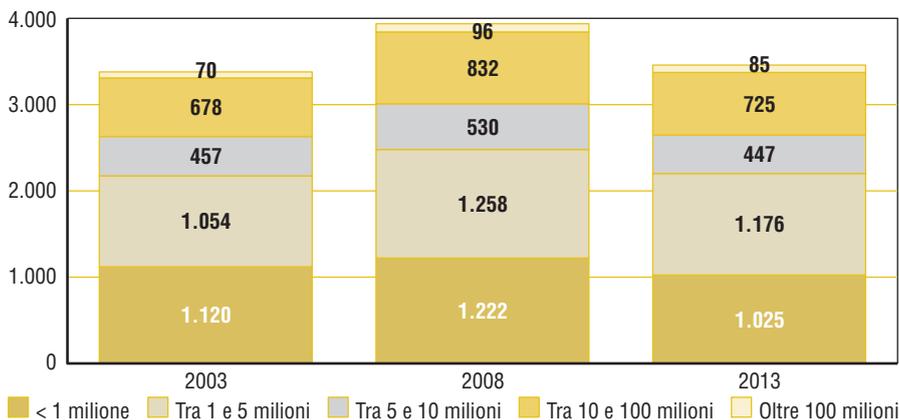
Fonte: elaborazioni su dati consolidati del Sistema conti pubblici territoriali

Questa struttura si conferma sostanzialmente negli anni, ma è molto variabile a livello territoriale.

A conferma della diffusione delle imprese di piccola dimensione si vede che in ben cinque regioni (Provincia autonoma Trento, Liguria, Abruzzo, Molise e Sardegna) oltre il 70% delle aziende ha una spesa nel 2013 inferiore ai 5 milioni. Di queste, Abruzzo e Molise, analogamente a Basilicata e Cala-

Figura 4.7
DISTRIBUZIONE DELLA NUMEROSITÀ DELLE IMPRESE PUBBLICHE LOCALI PER CLASSE DIMENSIONALE DI SPESA

Unità



Fonte: elaborazioni su dati consolidati del Sistema conti pubblici territoriali

bria non ne hanno nessuna di grande dimensione (> 100 milioni). Tale grande classe dimensionale è concentrata soprattutto in Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, dove si registrano 34 grandi aziende sulle 85 totali a livello nazionale. Ancora, è da notare il caso particolare della Valle d'Aosta che nonostante la ristrettezza del territorio ha ben 3 grandi aziende (Casino de la Vallée SpA, Finaosta SpA e Compagnia Valdostana delle Acque SpA). In tale regione, inoltre, insieme a Lazio e Puglia si può notare come oltre il 30% dei soggetti rilevati abbia una dimensione superiore ai 10 milioni di euro.

La figura 4.7 e la tabella 4.14 mostrano che in generale in Italia la dipendenza delle imprese partecipate è andata diminuendo dal 2003 al 2013, con un indice che passa dal 13% all'8%.

Tabella 4.14

DISTRIBUZIONE DELLA NUMEROSITÀ DELLE IMPRESE PUBBLICHE LOCALI PER CLASSE DIMENSIONALE DI SPESA
Unità

	< 1 milione	Tra 1 e 5 milioni	Tra 5 e 10 milioni	Tra 10 e 100 milioni	Oltre 100 milioni
Sardegna	52	44	13	26	2
Sicilia	86	57	20	56	3
Calabria	39	20	14	17	
Basilicata	8	6	5	5	
Puglia	11	20	13	27	1
Campania	76	59	30	44	5
Molise	15	9	2	5	
Abruzzo	33	53	20	17	
Lazio	12	25	16	35	6
Marche	31	49	25	25	1
Umbria	8	28	10	13	2
Toscana	82	89	34	62	6
Emilia Romagna	119	100	33	70	11
Liguria	62	54	9	24	4
Friuli Venezia Giulia	53	54	17	27	5
Veneto	138	126	34	77	9
Provincia autonoma Bolzano	13	52	15	17	3
Provincia autonoma Trento	56	40	14	12	4
Lombardia	72	186	73	89	14
Valle d'Aosta	2	12	5	12	3
Piemonte	57	93	45	65	6

Fonte: elaborazioni su dati non consolidati del Sistema conti pubblici territoriali

4.4.3

La dipendenza dalla PA e il risultato finanziario

Una delle proposte di revisione della spesa pubblica è dedicata alla riduzione del numero delle società partecipate e al rafforzamento e applicazione delle norme, a carico degli enti della PA, che impongono limiti sulla creazione e detenzione delle partecipate locali. Il complesso di tali azioni è accompagnato dall'introduzione di misure che agevolino la liquidazione o dismissione delle società esistenti.

Per mettere in pratica in modo mirato tali proposte, tuttavia, si dovrebbe cercare di capire lo stato di “salute” delle varie partecipate, anche attraverso la costruzione di indicatori sintetici che diano un primo segnale del problema, cosa possibile attraverso la banca dati Conti Pubblici Territoriali.

Uno di questi segnali può derivare da un indice di dipendenza finanziaria, che misuri, in termini percentuali, quanto della spesa delle Ipl sia finanziata dai trasferimenti della PA. Calcolato in questo modo l'indice, più la percentuale è alta e più il soggetto è dipendente.

Nel 2013 le imprese che maggiormente si autofinanziano sono collocate in Valle d'Aosta e Lombardia, seguite da Molise, Marche e Toscana.

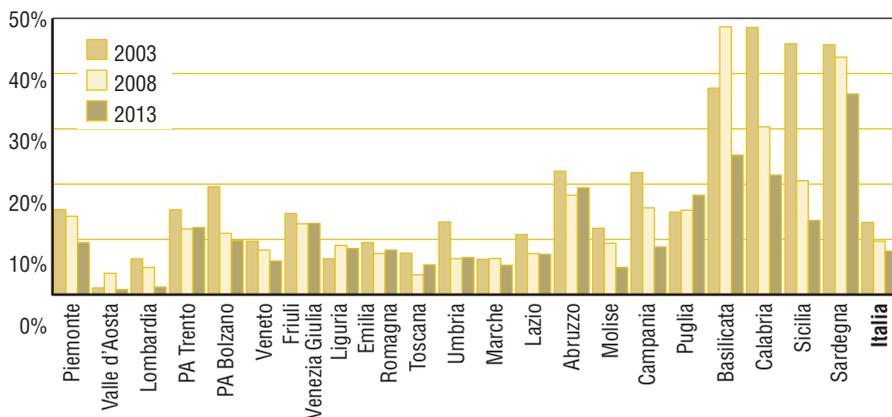
Si può, inoltre, notare come la maggior parte delle regioni del mezzogiorno (e soprattutto Basilicata e Calabria) mostrino un indice molto al di sopra della media italiana, ma anche che alcune di queste (Sicilia e Campania *in primis*) evidenziano negli anni una maggiore tendenza all'autofinanziamento, derivante da una drastica riduzione dei trasferimenti dalla PA anche in presenza di una forte crescita della spesa. In Campania, in particolare, crollano, fra gli altri, gli apporti della PA ai Consorzi per le aree di sviluppo industriale, agli Istituti Autonomi per le Case Popolari, al Centro Italiano Ricerche Aero-spaziali e alla Compagnia Trasporti Pubblici SpA, mentre in Sicilia, oltre alle riduzioni nei trasferimenti alle Iacp, minori contributi pubblici sono registrati dall'Azienda Siciliana Trasporti e dalla Fondazione Teatro Massimo.

Performance opposta si evidenzia invece per Liguria e Puglia, che, pur su livelli molto diversi, nel decennio hanno dimostrato una crescente dipendenza dalla PA, aumentando fortemente il peso delle entrate pubbliche rispetto a una spesa poco crescente. In Puglia, per esempio, ingenti risorse pubbliche crescenti sono affluite all'Acquedotto Pugliese SpA e all'Aeroporti di Puglia SpA, mentre in Liguria spiccano l'Azienda Mobilità e Trasporti SpA, l'Azienda Regionale per i servizi scolastici e universitari e la Società per Cornigliano SpA, azienda per la riconversione delle aree dismesse dallo stabilimento siderurgico di Genova-Cornigliano.

Un altro indicatore utile per testare la “salute” delle diverse imprese pubbliche locali è senz'altro la presenza o meno di deficit nei flussi finanziari, soprattutto quando il dato negativo è protratto nel tempo e il disavanzo

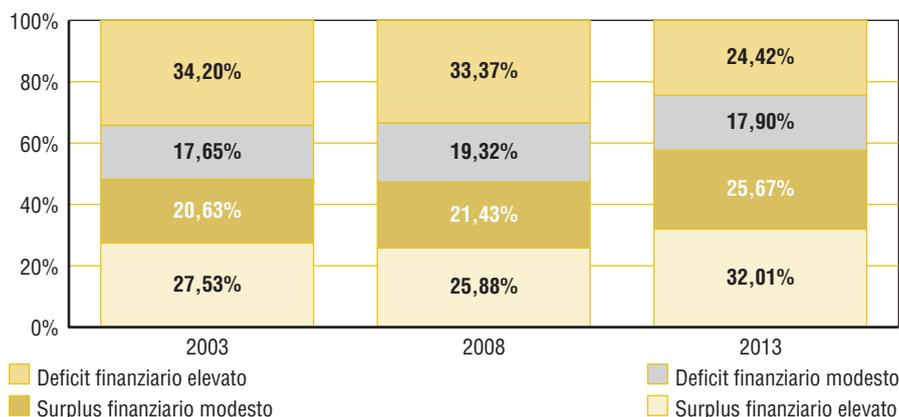
registrato risulta ingente rispetto alla capacità di entrata del soggetto. Proprio per questo l'indicatore⁶ scelto, calcolato come numero di imprese che presentano un saldo (entrate meno spese) positivo o negativo, è stato ulteriormente differenziato tra soggetti sulla base dell'entità del saldo stesso (elevato o modesto rispetto al totale delle entrate)⁷.

Figura 4.8
 INDICE DI DIPENDENZA FINANZIARIA DELLE IMPRESE PUBBLICHE LOCALI, TOTALE TRASFERIMENTI IN CONTO CORRENTE E CAPITALE DA ENTI PUBBLICI SUL TOTALE SPESA
 Valori percentuali



Fonte: elaborazioni su dati consolidati del Sistema conti pubblici territoriali

Figura 4.9
 RISULTATO FINANZIARIO DELLE IMPRESE PUBBLICHE LOCALI PER REGIONE;
 PERCENTUALI SUL NUMERO TOTALE DELLE IPL. ANNO 2013
 Valori percentuali



Fonte: elaborazioni su dati consolidati del Sistema conti pubblici territoriali

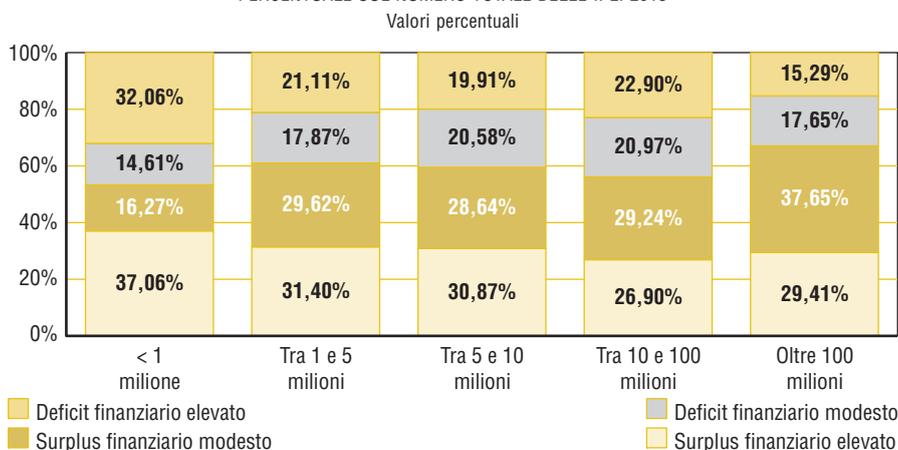
La figura 4.8 mostra che, in termini di flussi reali di cassa al netto dell'accensione e rimborso di prestiti⁸, nel 2013 quasi il 60% delle imprese registra un surplus, quota con un andamento crescente nel decennio, mentre il 24% delle imprese pubbliche (pari a 843 unità) ha invece un deficit elevato. Di queste, 106 imprese, presentano lo stesso risultato negativo anche nel 2003 e nel 2008. La maggior parte di tali aziende deficitarie "croniche" operano, da un punto di vista territoriale, in Lombardia (14), Toscana (13), Sicilia (12), Campania (9) e Lazio (7), mentre da un punto di vista settoriale nelle Attività produttive, nella Gestione dell'ambiente e nella Conoscenza.

Tabella 4.15
RISULTATO FINANZIARIO DELLE IMPRESE PUBBLICHE LOCALI PER REGIONE;
PERCENTUALI SUL NUMERO TOTALE DELLE IPL. ANNO 2013
Valori percentuali

	Deficit finanziario elevato	Deficit finanziario modesto	Surplus finanziario modesto	Surplus finanziario elevato
Sardegna	40,15%	18,98%	10,95%	29,93%
Sicilia	36,49%	13,06%	20,72%	29,73%
Calabria	43,33%	15,56%	21,11%	20,00%
Basilicata	33,33%	16,67%	16,67%	33,33%
Puglia	18,31%	16,90%	42,25%	22,54%
Campania	25,70%	15,89%	16,36%	42,06%
Molise	32,26%	9,68%	19,35%	38,71%
Abruzzo	29,27%	18,70%	21,14%	30,89%
Lazio	30,85%	12,77%	19,15%	37,23%
Marche	19,08%	24,43%	33,59%	22,90%
Umbria	19,67%	21,31%	31,15%	27,87%
Toscana	20,15%	15,75%	28,94%	35,16%
Emilia Romagna	21,62%	18,62%	27,03%	32,73%
Liguria	20,26%	11,76%	26,80%	41,18%
Friuli Venezia Giulia	17,53%	24,03%	24,03%	34,42%
Veneto	25,98%	19,95%	25,98%	28,08%
Provincia autonoma Bolzano	10,00%	18,00%	39,00%	33,00%
Provincia autonoma Trento	25,40%	26,19%	20,63%	27,78%
Lombardia	25,12%	15,44%	25,35%	34,10%
Valle d'Aosta	29,41%	17,65%	11,76%	41,18%
Piemonte	13,16%	21,05%	37,22%	28,57%

Fonte: elaborazioni su dati non consolidati del Sistema conti pubblici territoriali

Figura 4.10
 RISULTATO FINANZIARIO DELLE IMPRESE PUBBLICHE LOCALI PER CLASSE DIMENSIONALE DI SPESA;
 PERCENTUALE SUL NUMERO TOTALE DELLE IPL. 2013



Fonte: elaborazioni su dati consolidati del Sistema conti pubblici territoriali

Fatto cento le imprese che operano in una determinata regione, Calabria, Sardegna, Sicilia e Molise sono quelle che segnalano, nel 2013, la percentuale più alta di soggetti con deficit elevato, mentre i territori con meno aziende in crisi risultano, oltre la Provincia autonoma di Bolzano, il Piemonte, la Puglia e il Friuli Venezia Giulia.

Dall'altro lato della medaglia possiamo vedere che in quattro regioni (Valle d'Aosta, Liguria, Molise e Campania) circa il 40% delle Ipl presenta un surplus elevato, risultato che sorprende vista la natura di soggetti tipicamente produttori di servizi non destinabili alla vendita.

Distinguendo tra le varie classi dimensionali di spesa, la più alta percentuale di deficit finanziario elevato (pari al 32%) viene registrato, nel 2013, dalle imprese pubbliche con una spesa inferiore al milione, mentre risultato opposto si evidenzia per le imprese più grandi (15%). Da non trascurare, tuttavia, che il 37% delle piccole imprese ha un surplus elevato e che tale quota è la più alta tra tutte le diverse classi.

4.5 Conclusioni

L'approfondimento svolto rappresenta un primo tentativo di confrontare le diverse basi informative disponibili nell'ambito delle Imprese Pubbliche Locali (le cosiddette "partecipate"), facendo emergere l'eterogeneità

di fini e di approcci metodologici adottati. L'estrema variabilità, tra le diverse banche dati, nella numerosità delle partecipate deriva, essenzialmente, dalle varie metodologie di indagine utilizzate, dalla differente definizione di comparto pubblico di riferimento, dai divergenti criteri di inclusione dei soggetti partecipati pubblici. Variegati risultano, inoltre, la tempestività e profondità temporale, il tipo di informazioni anagrafiche e finanziarie rilevate, le forme di divulgazione, il livello di dettaglio.

Prendendo a riferimento i dati dei Conti Pubblici Territoriali (Cpt), unica banca dati che coniuga quasi tutte le informazioni necessarie per una analisi a supporto di interventi di *policy*, si può ricostruire l'evoluzione numerica e finanziaria dell'universo delle partecipate nell'ultimo decennio, contando anche sulla disponibilità di informazioni a livello micro.

La spesa totale dei 3.458 soggetti censiti in Cpt, che ammonta circa a 64 miliardi di euro nel 2013, rappresenta il 6% del totale della spesa consolidata nazionale del settore pubblico allargato, con una incidenza territoriale altamente variegata tra Centro-Nord e Mezzogiorno. L'analisi fa anche emergere sia il diverso grado di esternalizzazione tra le due aree territoriali, con una maggiore incidenza nel centro-nord, che i due diversi modelli rispetto a dimensioni, soggetti e settori d'intervento.

Risulta, inoltre, che l'indice di dipendenza finanziaria è diminuito dal 13% del 2003 all'8% del 2013 e che alcune regioni (*in primis* Valle d'Aosta e Lombardia, seguite da Molise, Marche e Toscana) possono poggiare su una quota di autofinanziamento molto elevata. Situazione diversa invece si presenta nella maggior parte delle regioni del mezzogiorno, che mostrano un indice di dipendenza molto al di sopra della media italiana, pur se con tendenza al miglioramento per alcune (Sicilia e Campania).

Attraverso il risultato finanziario, è stato possibile, infine, identificare i soggetti che riportano un deficit significativo e "cronico", ovvero rilevato in tutte le annualità considerate. La maggior parte di tali soggetti operano in Lombardia, Toscana, Sicilia, Campania e Lazio, mentre, da un punto di vista settoriale, in Attività produttive, Gestione dell'ambiente e Conoscenza. Al contrario, in quattro regioni (Valle d'Aosta, Liguria, Molise e Campania) circa il 40% delle Imprese Pubbliche Locali presenta un surplus elevato, risultato che sorprende vista la natura di soggetti tipicamente produttori di servizi non destinabili alla vendita.

Nonostante l'universo delle partecipate sia stato oggetto di numerosi interventi normativi tesi a un più efficiente utilizzo delle risorse pubbliche, a oggi non si ha evidenza del ricorso a strumenti di controllo per verificarne l'effettiva incisività e proprio i Conti Pubblici Territoriali potrebbero rappresentare una solida base informativa per monitorare *in itinere* lo stato di "salute finanziaria" delle società partecipate.

Bibliografia

- Aa. Vv. (2014), *Programma di razionalizzazione delle partecipate locali*, a cura del Commissario straordinario per la revisione della spesa, agosto.
- Cerved Group (2014), *Le partecipate dei comuni italiani*, giugno.
- Corte dei Conti (2014), *Gli organismi partecipati dagli Enti territoriali*.
- Corte dei Conti (2015), *Gli organismi partecipati dagli Enti territoriali*.
- Corte dei Conti (2015), Sezione delle Autonomie, *Relazione sugli Organismi partecipati dagli Enti territoriali*, 20 luglio.
- D'Aries C., Bracci E. (2013), *Relazione di sintesi su banca dati Consoc Amministrazioni comunali*.
- Dipartimento della Funzione Pubblica (2011), *Studio sulle partecipate dei Comuni italiani*.
- Dipartimento per le politiche di sviluppo (Vv. Aa.), *Rapporto annuale*.
- Dipartimento per le politiche di sviluppo (2006 e successivi aggiornamenti), *Guida alla costruzione dei Conti pubblici territoriali*.
- Invitalia (2015), *Piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie linea guida*, marzo.
- Istat (2014), *Le partecipate pubbliche in Italia. Report*, dicembre.
- Mef, Dipartimento del Tesoro (2013), *Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni Pubbliche al 31 dicembre 2011*, dicembre.
- Mef, Dipartimento del Tesoro (2014), *Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni pubbliche al 31 dicembre 2012*, luglio.
- Ministero dello Sviluppo economico, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (2014), *Conti Pubblici Territoriali*.

Note

¹ Nel quadro di una razionalizzazione degli enti pubblici e di quelli ai quali lo Stato contribuisce in via ordinaria e dei servizi strumentali all'attività delle amministrazioni statali, è stata disposta l'acquisizione, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, delle informazioni relative alle partecipazioni in società ed enti di diritto pubblico e di diritto privato detenute direttamente o indirettamente da una Pubblica amministrazione. È previsto che l'acquisizione di tali informazioni possa avvenire attraverso le banche dati esistenti e che esse siano rese disponibili alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (cosiddetta Bdap) di cui all'articolo 13, legge 31 dicembre 2009, n. 196. L'attuazione di tali disposizioni è avvenuta con decreto ministeriale 25 gennaio 2015 (Gazzetta Ufficiale 10 marzo 2015). In ossequio al principio della trasparenza, l'elenco delle amministrazioni adempienti e di quelle non adempienti all'obbligo di comunicazione è pubblicato sul sito istituzionale del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze e su quello del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (articolo 17, decreto legge 90/2014) (Corte dei Conti, 2015, p. 17).

² A seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 17 del decreto legge 90/2014, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, la rilevazione Consoc, prevista ai sensi dell'articolo 1, comma 587, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, confluisce nella rilevazione delle partecipazioni del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze, istituita ai sensi dell'articolo 2, comma 222, legge 191/2009.

³ I sottotipi considerati per ogni categoria sono:

- Consorzi e forme associative: Consorzi costituiti e/o partecipati da regioni, province e/o comuni, Ambiti territoriali ottimali (Ato), Parchi regionali e interregionali, Consorzi di bonifica;
- Aziende e istituzioni: Enti pubblici economici, Aziende regionali, Aziende consortili, Istituzioni regionali/provinciali/comunali, Aziende servizi alla persona (Asp), aziende di edilizia residenziale, Aziende speciali e municipalizzate;
- Società e fondazioni partecipate: Società di pubblici servizi, Fondazioni, Altre società a partecipazione regionale o subregionale.

⁴ Rispetto alle 4.126 unità riportate nella prima parte di questo lavoro, non sono qui considerati gli enti esclusi dal conto Cpt. Tale esclusione di una porzione di soggetti, applicata in modo omogeneo nei tre periodi considerati, è dovuta dall'indisponibilità di un'informazione completa in tutte le regioni per alcuni particolari sottotipi.

⁵ La costruzione dei Conti Pubblici Territoriali viene effettuata, in coerenza con il sistema di classificazione adottato nella Contabilità Pubblica e, quindi, con il sistema di classificazione delle funzioni delle Amministrazioni Pubbliche (Cofog), tenendo conto sia delle esigenze della Programmazione Comunitaria, sia dell'analisi della spesa pubblica, su una classificazione settoriale a 29 ambiti. In questo lavoro viene utilizzata una classificazione a 10 macrosettori, più adatta a fini grafici, il cui raccordo è riportato nel prospetto seguente.

Macrosettori	Settori Cpt
Amministrazione generale	• Amministrazione generale
Servizi generali	• Difesa • Sicurezza pubblica • Giustizia • Oneri non ripartibili
Conoscenza, cultura e ricerca	• Istruzione • Formazione • Ricerca e sviluppo • Cultura e servizi ricreativi
Ciclo integrato dell'acqua	• Servizio idrico integrato
Ambiente e gestione del territorio	• Ambiente • Smaltimento dei rifiuti • Altri interventi igienico-sanitari
Sanità	• Sanità
Politiche sociali	• Previdenza e integrazioni salariali • Lavoro • Altre spese in campo sociale (assistenza e beneficenza)
Attività produttive e opere pubbliche	• Agricoltura • Pesca marittima e acquicoltura • Industria e artigianato • Commercio • Turismo • Altre opere pubbliche • Altre in campo economico • Edilizia abitativa e urbanistica
Mobilità	• Viabilità • Altri trasporti
Reti infrastrutturali	• Telecomunicazioni • Energia

⁶ Per la costruzione di questo indicatore sono stati considerati solo i soggetti che presentavano flussi, nel 2013, sia in entrata che in spesa. Le percentuali in figura si riferiscono quindi a un universo di 3.452 imprese.

⁷ Nel calcolo sono stati definiti elevati i deficit/surplus che risultavano maggiori del 10% delle entrate totali. Gli altri sono stati definiti modesti, nell'ipotesi che un siffatto risultato possa essere fisiologico e facilmente recuperabile.

⁸ I valori sono calcolati, coerentemente con la metodologia Cpt, a partire dai bilanci ufficiali dei soggetti rilevati.

5 Residui fiscali regionali e politiche perequative

Elena Carniti, Antonio Dal Bianco

5.1

Introduzione

L'Italia è un Paese caratterizzato da profondi divari del tasso di sviluppo tra i territori.

La presenza di un considerevole flusso di trasferimenti, in particolare tra Nord e Sud, è dunque fisiologica e risponde all'esigenza di garantire a tutti i cittadini, indipendentemente dal territorio di residenza, l'accesso alle prestazioni di servizi pubblici essenziali. Altri trasferimenti possono invece essere dettati dall'esigenza di intervenire in maniera mirata su uno specifico territorio in ritardo di sviluppo.

L'entità di tali trasferimenti viene misurata tramite la stima del cosiddetto residuo fiscale, con cui ci si riferisce generalmente al saldo tra le entrate fiscali generate dal territorio e le spese sostenute dal settore pubblico per erogare servizi.

L'entità della perequazione delle risorse tra territori è una delle questioni che investono il dibattito politico e tecnico sulla necessità di mettere mano all'assetto che regola i rapporti finanziari tra centro e sistema delle autonomie locali e che si salda a doppio filo con il percorso di riforma avviato con la legge 42/2009 ("Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"), destinato a essere definitivamente superato dal disegno di riforma del Titolo V in discussione al Senato.

Una rappresentazione dei flussi di trasferimenti perequativi tra territori, siano essi di natura automatica, vale a dire definiti da regole stabilite a priori, o discrezionale, costituisce dunque un punto di partenza per affrontare il tema spesso sottovalutato dell'autonomia fiscale degli enti territoriali e il possibile ruolo svolto, nel riparto delle risorse, dalle procedure concertative.

5.2

Residuo fiscale e perequazione

Con il termine “residuo fiscale” si intende il saldo tra le entrate che da un territorio affluiscono all’operatore pubblico e le risorse che a quel territorio vengono restituite sotto forma di servizi. In un contesto di stato regionale come quello italiano, il residuo fiscale può essere utilizzato per quantificare l’entità della redistribuzione delle risorse tra diverse regioni, attuata tramite il sistema impositivo, i programmi di spesa delle pubbliche amministrazioni, oppure mediante trasferimenti perequativi finanziati dal Governo. Il residuo fiscale diventa così una misura, ancorché approssimativa, di redistribuzione territoriale.

Di residuo fiscale si parla negli studi legati alla teoria del federalismo fiscale, che mirano a valorizzare il riconoscimento delle autonomie territoriali (Unioncamere Veneto, 2008, 2009, 2011). La presenza di ampie disparità nei residui fiscali regionali evidenzerebbe, secondo tali studi, un continuo drenaggio di risorse dalle regioni del Nord a favore delle regioni del meridione.

Altri studi ritengono la presenza di residui fiscali funzionale alla necessità di assicurare un livello di servizi pubblici omogeneo sul territorio nazionale, tale da rimuovere gli ostacoli economici e sociali che limitano l’uguaglianza tra i cittadini (Giannola e altri, 2011, 2014).

Alcuni autori (Pisauro, 2009; Ambrosiano e altri, 2008) evidenziano come le differenze nei saldi dei residui fiscali tra regioni del Nord e del Sud non siano che la naturale conseguenza dei profondi squilibri territoriali del Paese e della presenza di un meccanismo di redistribuzione implicito nella progressività del sistema tributario. Ferrario e Zanardi (2011a, 2011b) si servono della stima dei residui fiscali regionali per approfondire il tema delle politiche redistributive in ambito sociale e sanitario, mentre Arachi e altri (2006, 2009) evidenziano, a partire dalla stima dei residui fiscali regionali, il ruolo dei diversi livelli di governo nelle politiche redistributive.

5.3

Il calcolo del residuo fiscale

5.3.1

La scelta dei criteri di ripartizione

Per il calcolo dei residui fiscali delle regioni italiane viene utilizzata la metodologia sviluppata da Staderini e Vadalà (2009), che si basa sulla ripartizione territoriale delle voci di spesa e di entrata del bilancio consolidato

della pubblica amministrazione (utilizzando in prevalenza dati di fonte ufficiale, soprattutto Istat)¹.

Il primo passaggio per il calcolo del residuo fiscale è la scelta del criterio di ripartizione regionale delle voci di entrata e di spesa (Ruggeri, 2009). In letteratura per la ripartizione delle voci di spesa e di entrata vengono convenzionalmente utilizzati in prevalenza due criteri: il criterio del beneficio, anche detto criterio di controparte, e il criterio dell'erogazione (o criterio di localizzazione dei fattori produttivi). Nel primo caso l'attenzione è posta sulla localizzazione dei benefici che conseguono all'attività dell'operatore pubblico, nel secondo invece a rilevare è il luogo di destinazione della spesa.

La differenza tra i due criteri non è di poco conto, e può essere facilmente compresa citando il semplice esempio di come debba avvenire la ripartizione di beni di natura collettiva, quali la difesa o l'ordine pubblico. Si pensi alle caserme, che sono dislocate sul territorio nazionale in maniera "strategica": la loro attività va a beneficio dell'intera popolazione, e non solo di quella residente nella regione in cui è localizzata la caserma. Mentre il criterio del beneficio andrebbe a ripartire questa spesa su tutto il territorio nazionale in base alla popolazione residente, il criterio dell'erogazione effettuerrebbe l'intera attribuzione della spesa alla sola regione nella quale è localizzata la caserma. È chiaro che l'utilizzo di un criterio o dell'altro non è indifferente ai fini della costruzione dei saldi.

Considerata la finalità dello studio, per il riparto delle voci di entrata e di uscita viene adottato il principio del beneficio. In altre parole, per l'attribuzione a un territorio di una spesa pubblica si fa riferimento alla localizzazione dei beneficiari, mentre per le entrate si utilizza la localizzazione del presupposto che dà luogo all'entrata (imposta).

Il punto di partenza è il conto economico consolidato della Pubblica amministrazione (PA) (redatto secondo il regolamento UE 549/2013, pertanto conforme a Sec2010). La scelta della metodologia limita la costruzione del residuo fiscale al triennio 2011-2013 per la presenza di break strutturali in alcune serie storiche conseguenti all'adozione recente delle regole del Sec2010. Per diminuire le variazioni anomale da un anno all'altro, i residui fiscali vengono calcolati come media del triennio.

5.3.2

Il lato delle uscite

La voce "spesa per consumi finali"² viene ripartita tra le 19 regioni e le due province autonome utilizzando i coefficienti di ripartizione regionali impliciti nei dati Istat sulla "spesa per consumi finali" regionale, disponibile per funzioni Cofog (Classification Of Function Of Government³). Le funzioni

Cofog di primo livello (divisioni) sono articolate in “servizi pubblici generali”, “difesa”, “ordine pubblico e sicurezza”, “affari economici”, “protezione ambientale”, “abitazioni e assetto del territorio”, “sanità”, “attività ricreative, culturali e di culto”, “istruzione” e “protezione sociale”.

I criteri di ripartizione utilizzati da Istat cambiano a seconda della funzione. In particolare, i “servizi pubblici generali”, la “difesa” e l’“ordine pubblico e sicurezza” sono servizi erogati a beneficio dell’intera collettività e come tali sono ripartiti da Istat in base alla popolazione residente. La funzione “affari economici” riguarda spese effettuate per sostenere l’attività produttiva nazionale, che vengono quindi ripartite sulla base del valore aggiunto delle imprese market operanti in ambito corrispondente alla funzione in questione. La “protezione ambientale” segue la ripartizione effettuata dai Cpt. La funzione “abitazioni e assetto del territorio” viene ripartita secondo il criterio del valore aggiunto della branca “costruzioni e opere pubbliche”; la funzione “sanità” viene ripartita sulla base della popolazione residente, così come le “attività ricreative, culturali e di culto”. L’“istruzione” viene ripartita sulla base della popolazione studentesca delle scuole pubbliche, mentre la “protezione sociale” viene ripartita sulla base delle prestazioni sociali erogate dagli Enti di previdenza e sulla base della distribuzione regionale dei redditi dello Stato relativi a tale funzione⁴.

Alla funzione “sanità” e “istruzione” sono stati apportati alcuni correttivi ai criteri di ripartizione. Nel caso della sanità, per ripartire le spese tra regioni è stato utilizzato, oltre alla popolazione, anche un indice di mobilità sanitaria in grado di rappresentare il fenomeno della migrazione

Tabella 5.1
CRITERI UTILIZZATI PER LA RIPARTIZIONE DELLE SINGOLE COMPONENTI DELLA “SPESA PER CONSUMI FINALI” SUDDIVISA PER FUNZIONI COFOG

Divisioni Cofog	Indicatori per la regionalizzazione
Servizi pubblici generali	Popolazione residente
Difesa	Popolazione residente
Ordine pubblico e sicurezza	Popolazione residente
Affari economici	Valore aggiunto
Protezione ambientale	Spesa per l’ambiente (Cpt)
Abitazioni e assetto del territorio	Valore aggiunto
Sanità	Popolazione residente e saldo di mobilità sanitaria (Ministero salute)
Attività ricreative, culturali e di culto	Popolazione residente
Istruzione	Consistenza del personale docente, direttivo e Ata (Ministero istruzione)
Protezione sociale	La spesa statale regionalizzata (Rgs)

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Istat, Mef, Ministero dell’istruzione

dei pazienti tra sistemi sanitari regionali. Nel caso della scuola si è preferito optare per una ripartizione che tenesse conto della distribuzione del personale scolastico⁵.

La tabella 5.1 (*supra*) riassume i criteri di ripartizione utilizzati per la regionalizzazione della voce “spesa per consumi finali” per ciascuna funzione Cofog.

I “contributi alla produzione” e i “trasferimenti correnti diversi a imprese” vengono regionalizzati sulla base dei dati pubblicati nella Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, realizzata dal Ministero dello Sviluppo Economico. Per suddividere tra le diverse regioni gli interventi di sostegno disponibili a livello di macroarea si è utilizzato il numero delle imprese attive per regione desunto da Istat (tabella 5.2).

Le voci di spesa “prestazioni sociali in denaro” e i “trasferimenti correnti diversi a famiglie e istituzioni sociali private” sono state regionalizzate sulla base del luogo di erogazione delle prestazioni sociali utilizzando le “spese per prestazioni sociali degli enti previdenziali” contenuta nei bilanci consuntivi degli enti previdenziali.

Tutte le restanti voci di uscita sono state regionalizzate sulla base della ripartizione fra regioni realizzata dai Cpt, dove la regionalizzazione viene effettuata sulla base del luogo di destinazione delle erogazioni (per i contributi agli investimenti) o della localizzazione degli interventi pubblici (per gli investimenti)⁶.

Tabella 5.2
VOCI DI SPESA DEL CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
E CHIAVI DI RIPARTO UTILIZZATE PER LA REGIONALIZZAZIONE

Voci conto Istat	Chiave di riparto
Contributi alla produzione + Trasferimenti correnti diversi a imprese	Interventi agevolativi nazionali e regionali erogati (Mise); Numero di imprese attive (Istat)
Prestazioni sociali in denaro + Trasferimenti correnti diversi a famiglie e istituzioni sociali private	Spese per prestazioni sociali (Istat, I bilanci consuntivi degli Enti previdenziali)
Imposte dirette + rendite di terreni + premi di assicurazione + trasferimenti a enti pubblici	Somme di parte corrente non attribuibile (Cpt)
Investimenti fissi lordi + acquisizioni nette attività finanziarie non prodotte	Beni e opere immobiliari + beni mobili, macchinari ecc. (Cpt)
Contributi agli investimenti a famiglie + altri trasferimenti in conto capitale a famiglie	Trasferimenti in conto capitale a famiglie e istituzioni sociali (Cpt)
Contributi agli investimenti a imprese + trasferimenti in conto capitale a imprese	Trasferimenti in conto capitale a imprese private + trasferimenti in conto capitale a imprese pubbliche nazionali + trasferimenti in conto capitale a consorzi e forme associative + trasferimenti in conto capitale ad aziende, istituzioni, società e fondazioni partecipate a livello locale (Cpt)

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia

La tabella 5.2 contiene un riassunto dei criteri di ripartizione utilizzati per queste voci di uscita del conto economico consolidato della Pubblica amministrazione.

Le spese per gli interessi passivi sul debito pubblico e le spese attribuite per soddisfare gli obblighi assunti dal Paese nei confronti degli organismi internazionali sono invece state escluse dalla ripartizione.

5.3.3 Il lato delle entrate

Le entrate di parte corrente e in conto capitale sono state ripartite tra le regioni sulla base delle corrispondenti voci dei Cpt, come indicato nella tabella 5.3. Unica eccezione le voci del conto consolidato Istat “contributi effettivi” e “contributi figurativi”, che sono invece state regionalizzate uti-

Tabella 5.3
VOCI DI ENTRATA DEL CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
E CHIAVI DI RIPARTO UTILIZZATE PER LA REGIONALIZZAZIONE

Voci conto Istat	Chiave di Riparto
Imposte dirette + Imposte in conto capitale	Imposte dirette (Cpt)
Imposte indirette	Imposte indirette (Cpt)
Interessi attivi + Dividendi + Redditi prelevati dai membri di quasi società + Utili reinvestiti di investimenti all'estero + Fitti di terreni e diritti sfruttamento giacimenti	Redditi da capitale (Cpt)
Trasferimenti correnti diversi da famiglie	Trasferimenti in conto corrente da famiglie e istituzioni sociali (Cpt)
Trasferimenti correnti diversi da imprese	Trasferimenti in conto corrente da imprese private + Trasferimenti in conto corrente da imprese pubbliche nazionali + Trasferimenti in conto corrente da imprese pubbliche locali (Cpt)
Produzione di servizi vendibili + Produzione beni e servizi per uso proprio	Vendita di beni e servizi (Cpt)
Vendite residuali	Poste correttive e compensative delle spese (Cpt)
Indennizzi di assicurazione + Trasferimenti da enti pubblici	Altri incassi correnti (Cpt)
Altri trasferimenti in conto capitale da famiglie	Trasferimenti in conto capitale da famiglie e istituzioni sociali (Cpt)
Altri trasferimenti in conto capitale da imprese	Trasferimenti in conto capitale da imprese private + Trasferimenti in conto capitale da imprese pubbliche nazionali + Trasferimenti in conto capitale da imprese pubbliche locali (Cpt)
Contributi sociali effettivi + Contributi sociali figurativi	Contributi sociali (Istat, I bilanci consuntivi degli Enti previdenziali)

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia

lizzando i dati Istat sui contributi sociali (Istat, “I bilanci consuntivi degli Enti previdenziali”, anni vari).

5.4 I risultati

La ripartizione territoriale delle entrate e delle spese pubbliche consolidate della PA consente di ricostruire i flussi di entrata e di spesa delle regioni e quindi di quantificare il residuo fiscale regionale, inteso come differenza tra quanto un territorio versa all’operatore pubblico (entrate) e quanto da esso riceve sotto forma di servizi (spese).

Il calcolo dei residui fiscali a livello delle singole regioni conferma quanto riscontrato in altri studi sull’argomento con un’evidente dicotomia tra aree del Paese, con le regioni del Centro Nord che presentano in generale residui fiscali positivi e le regioni del Sud e le Regioni a Statuto Speciale che ricevono un flusso netto di risorse dal sistema dei trasferimenti pubblici.

In particolare la Lombardia presenta nel periodo considerato un residuo fiscale medio pari a 46,5 miliardi di euro, il Lazio di 16,0 miliardi, l’Emilia Romagna di circa 13,5 miliardi e il Veneto (circa 9,8 miliardi). Presentano rilevanti saldi negativi la Sicilia con 14,8 miliardi, la Campania con 9,7 miliardi e la Calabria con 9,6 miliardi.

Le Regioni a Statuto Speciale presentano dei residui fiscali di segno negativo (tabella 5.4). Tale risultato si deve soprattutto all’elevato livello di spesa pro capite registrato in questi territori, che dipende dall’attribuzione di competenze differenziate rispetto alle Regioni a Statuto ordinario (Cerea, 2014).

In termini pro capite, sono gli abitanti della Lombardia a qualificarsi come i maggiori contributori netti al sistema perequativo nazionale, con un residuo fiscale di 4.744 euro, seguiti da quelli dell’Emilia e del Lazio. Gli abitanti della Calabria sono i più importanti beneficiari netti (4.920 euro pro capite), seguiti dai residenti della Sardegna (3.381 euro pro capite) e da quelli della Basilicata (3.079 euro pro capite).

Le differenze tra residui fiscali sembrano in gran parte dipendere dall’ampio divario in termini di sviluppo e ricchezza presente sul territorio italiano.

Il saldo finale pro capite del residuo fiscale appare infatti fortemente connesso alla presenza di ingenti differenze di capacità fiscale tra i territori (rappresentata dalla voce entrate dirette e indirette), mentre di contro il lato delle spese, con la sola eccezione delle spese per prestazioni sociali, appare distribuito in modo uniforme.

Tabella 5.4
ENTRATE E SPESE REGIONALIZZATE E LORO SALDO. MEDIA ANNI 2011-2013.
Milioni di euro

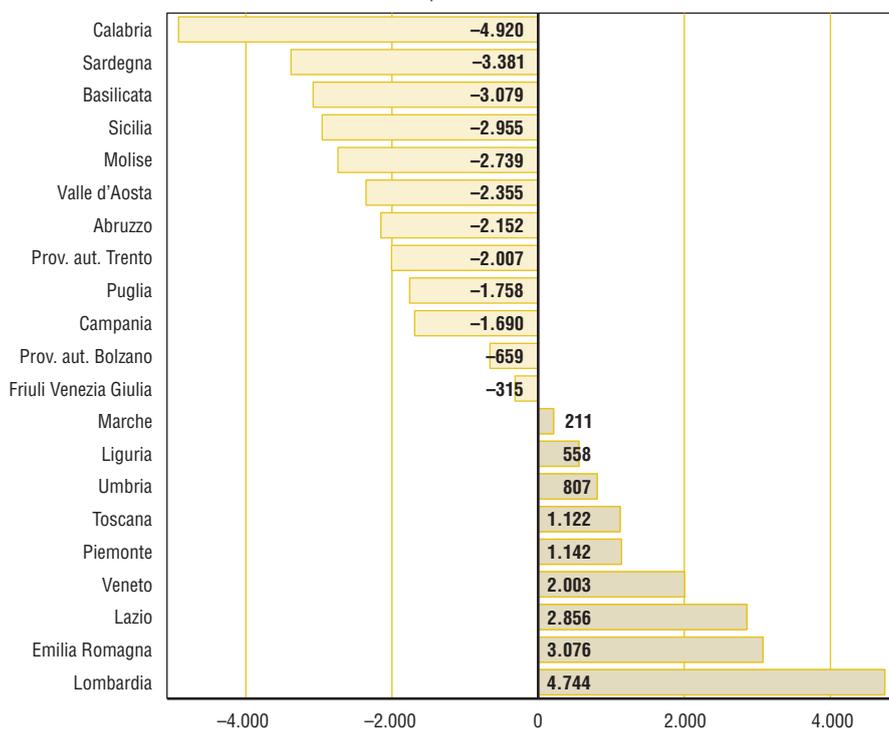
	Entrate totali	Spese totali	Residuo fiscale
Piemonte	59.536	54.528	5.008
Valle d'Aosta	2.212	2.512	-300
Liguria	21.858	20.969	889
Lombardia	167.650	121.129	46.521
Provincia autonoma Trento	8.300	9.365	-1.065
Provincia autonoma Bolzano	8.328	8.668	-340
Veneto	66.150	56.363	9.787
Friuli Venezia Giulia	16.672	17.058	-386
Emilia Romagna	67.918	54.421	13.497
Toscana	49.205	45.039	4.165
Umbria	11.740	11.022	719
Marche	18.474	18.147	327
Lazio	88.255	72.195	16.060
Abruzzo	13.933	16.766	-2.833
Molise	2.997	3.856	-859
Puglia	33.778	40.912	-7.134
Basilicata	5.036	6.813	-1.777
Campania	47.405	57.191	-9.786
Calabria	15.087	24.750	-9.663
Sicilia	40.249	55.099	-14.850
Sardegna	15.175	20.740	-5.565
Italia*	759.958	717.543	42.415
Rso Nord	383.112	307.410	75.703
Rso Centro	167.674	146.403	21.271
Rso Sud	118.236	150.289	-32.053
Rss Nord	35.512	37.602	-2.090
Rss Sud	55.423	75.839	-20.416

Le Regioni/Province autonome del nord comprendono: Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Piemonte, Liguria (Regioni del nord a Statuto ordinario, Rso Nord); Valle d'Aosta, Provincia autonoma di Trento, Provincia autonoma di Bolzano, Friuli Venezia Giulia (Regioni del nord a Statuto speciale, Rss Nord). Le Regioni del sud comprendono: Calabria, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Campania (Regioni del sud a Statuto ordinario, Rso Sud; Sicilia e Sardegna, Regioni del sud a Statuto speciale). Le Regioni del Centro, infine, comprendono: Toscana, Umbria, Marche e Lazio (Rso Centro).

* Nel presente studio si è scelto di non sterilizzare (ripartendolo sulle diverse regioni) l'avanzo/disavanzo del bilancio pubblico consolidato. Ciò influenza il dato relativo al residuo fiscale.

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia

Figura 5.1
RESIDUO FISCALE PER REGIONE. MEDIA 2011-2013
Euro per abitante



Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia

In particolare si può osservare come talune spese attribuibili a funzioni qualificabili come “essenziali” (le spese per consumi finali per l’istruzione, la sanità e la protezione sociale) varino da un minimo di 2.970 euro pro capite per il Veneto a un massimo di 4.170 euro per abitante per la Provincia autonoma di Bolzano, senza che vi sia un pronunciato legame con il livello di reddito pro capite dei territori. Tali spese, infatti, sono in gran parte riconducibili al mandato costituzionale rinvenibile sia nell’articolo 3 che nell’articolo 117 della Costituzione⁷.

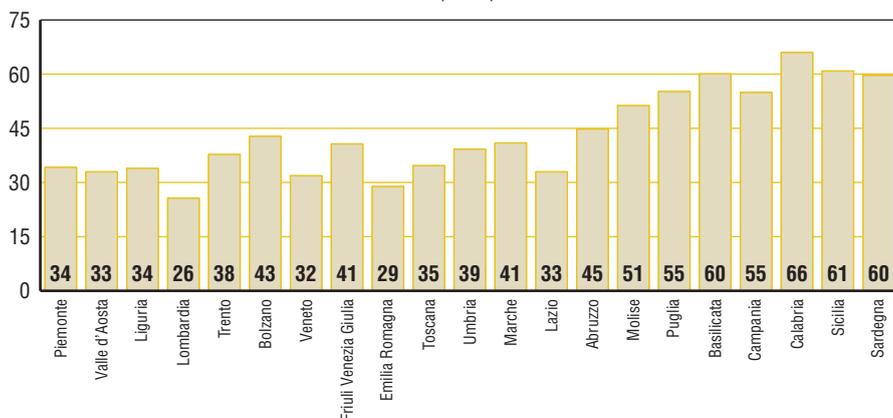
A conferma della natura perequativa della componente di spesa pubblica per le funzioni essenziali si consideri il rapporto tra questa componente di spesa e il livello di entrate tributarie attribuito a ciascuna regione. Tale peso è rilevante per alcune regioni del Sud, in Calabria, Basilicata, Sicilia e Sardegna è pari o addirittura superiore al 60%), mentre è contenuta per le Regioni del Centro Nord, sia che si tratti di Regioni a Statuto Ordinario o Speciale (figura 5.2).

Tabella 5.5
ENTRATE, SPESE, RESIDUI FISCALI E PIL. MEDIA 2011-2013
Euro per abitante

	Totale entrate	Da imposte (dirette, indirette, in conto capitale)	Totale spese	Di istruzione (a)	Sanità (b)	Per protezione sociale (c)	Spesa Scc (a + b + c)	Spesa per prestazioni sociali	Residuo fiscale	Pil
Piemonte	13.565	8.695	12.424	886	1.847	239	2.971	6.098	1.142	29.093
Valle d'Aosta	17.322	11.781	19.677	1.056	2.366	462	3.883	5.842	-2.355	36.937
Liguria	13.881	9.144	13.323	803	2.029	265	3.098	6.343	558	30.579
Lombardia	17.066	10.479	12.322	767	1.667	252	2.686	6.412	4.744	36.461
Prov. aut. Trento	15.645	9.588	17.652	1.111	1.991	518	3.620	5.594	-2.007	33.567
Prov. aut. Bolzano	16.328	9.735	16.987	1.458	2.206	500	4.164	5.270	-659	39.359
Veneto	13.534	8.562	11.530	774	1.642	312	2.728	5.418	2.003	30.551
Friuli Venezia Giulia	13.633	8.206	13.948	966	1.961	411	3.338	6.219	-315	29.049
Emilia Romagna	15.475	9.747	12.399	852	1.661	302	2.816	6.214	3.076	32.956
Toscana	13.285	8.583	12.163	952	1.778	244	2.974	5.766	1.122	29.246
Umbria	13.213	7.833	12.406	1.071	1.774	227	3.071	5.594	807	24.533
Marche	11.947	7.663	11.736	1.044	1.782	312	3.138	5.413	211	25.551
Lazio	15.644	9.536	12.788	940	1.906	296	3.142	6.026	2.856	33.042
Abruzzo	10.575	6.886	12.728	1.025	1.819	238	3.083	4.840	-2.152	23.808
Molise	9.553	6.219	12.292	1.131	1.870	187	3.188	4.452	-2.739	19.650
Puglia	8.312	5.468	10.071	1.033	1.826	158	3.016	4.131	-1.758	16.808
Basilicata	8.722	5.588	11.801	1.302	1.898	157	3.357	4.268	-3.079	18.560
Campania	8.172	5.361	9.861	1.038	1.763	142	2.944	3.715	-1.690	17.117
Calabria	7.675	5.015	12.596	1.242	1.919	147	3.308	4.049	-4.920	16.069
Sicilia	8.000	5.099	10.956	1.120	1.784	200	3.104	3.809	-2.955	17.049
Sardegna	9.213	5.745	12.594	1.067	2.046	313	3.426	4.637	-3.381	19.473
Italia	12.676	7.984	11.969	947	1.791	248	2.986	5.331	707	27.168
Rso Nord	15.285	9.581	12.262	806	1.715	271	2.793	6.125	3.023	33.035
Rso Centro	14.233	8.861	12.427	967	1.840	277	3.084	5.835	1.805	30.219
Rso Sud	8.422	5.515	10.708	1.077	1.816	158	3.051	4.027	-2.286	17.625
Rss Nord	14.851	9.030	15.724	1.108	2.042	456	3.606	5.858	-873	32.672
Rss Sud	8.299	5.258	11.360	1.107	1.849	228	3.183	4.013	-3.060	17.647

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia

Figura 5.2
SPESE SCE IN RAPPORTO ALLE IMPOSTE. MEDIA 2011-2013
Valori pro capite



Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia

Come evidenziato poco sopra, le differenze tra i residui fiscali rispecchiano soprattutto differenze dal lato delle entrate. I livelli di sviluppo infatti determinano gran parte delle basi imponibili dei tributi e, nonostante l'applicazione del criterio del beneficio, si riflettono sul livello di risorse disponibili nei singoli territori.

Le differenze territoriali nelle basi imponibili sono corrette non solo mediante il meccanismo dei trasferimenti, che garantisce un livello di spesa e dunque prestazioni omogenee nei servizi pubblici essenziali indipendentemente dal territorio di residenza, ma anche direttamente alla fonte attraverso l'applicazione del principio dell'imposizione progressiva sui redditi, incardinato nell'articolo 55 della Costituzione.

La tabella 5.6 riporta la distribuzione regionale degli imponibili IRPEF e le corrispondenti aliquote medie di riferimento: ciò che emerge è un sistema fortemente progressivo, con aliquote medie sul reddito IRPEF diversificate tra territori. In Lombardia per esempio l'aliquota media sull'imponibile IRPEF è pari al 21,5%, mentre in Calabria l'aliquota media si ferma a 15,8%. Ciò significa che stante la progressività del sistema impositivo, parte del maggior reddito disponibile dei cittadini residenti nelle regioni del Centro Nord viene incluso nel residuo fiscale territoriale (lato entrate), pur essendo destinato ad assicurare la perequazione orizzontale del reddito tra cittadini⁸.

Una parte di residuo fiscale è, dunque, connessa al sistema di perequazione tra persone (e non tra territori) implicito nella progressività del sistema tributario, fisiologico in un Paese come l'Italia nel quale i livelli di reddito più alti tendono a concentrarsi in alcuni territori.

Tabella 5.6
 BASE IMPONIBILE IRPEF, IMPOSTA RISCOSSA E ALIQUOTA MEDIA.
 DICHIARAZIONI 2014, ANNO DI IMPOSTA 2013
 Migliaia di euro

	Imponibile Irpef	Imposta netta	Aliquota media
Piemonte	64.690.851	12.887.507	19,9
Valle d'Aosta	2.006.682	400.221	19,9
Lombardia	158.405.118	34.025.377	21,5
Liguria	24.083.552	4.879.792	20,3
Provincia autonoma di Trento	8.070.141	1.536.727	19,0
Provincia autonoma di Bolzano	8.679.689	1.826.315	21,0
Veneto	69.571.478	13.561.998	19,5
Friuli Venezia Giulia	18.500.000	3.597.388	19,4
Emilia Romagna	68.786.420	13.827.866	20,1
Toscana	52.681.340	10.380.228	19,7
Umbria	11.358.974	2.098.178	18,5
Marche	19.875.637	3.581.607	18,0
Lazio	80.837.428	17.562.871	21,7
Abruzzo	14.881.633	2.599.223	17,5
Molise	3.165.734	521.712	16,5
Campania	49.508.518	8.562.160	17,3
Puglia	38.178.424	6.312.299	16,5
Basilicata	5.558.535	884.952	15,9
Calabria	16.717.823	2.637.571	15,8
Sicilia	44.060.290	7.453.685	16,9
Sardegna	17.486.539	3.097.334	17,7
Non indicata	13.442	3.185	23,7
Totale	777.118.247	152.238.194	19,6

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia

5.5 La perequazione tra persone e tra territori: principi generali nella Costituzione

La Costituzione italiana fa più volte riferimento al principio dell'uguaglianza sostanziale di individui e alla necessità di assicurare anche agli indigenti e ai privi di mezzi una serie di prestazioni sociali. Più in generale, essa esplicitamente richiama la necessità di rimuovere gli ostacoli di natura economica e

sociale che limitano la libertà dei singoli. Le funzioni⁹ svolte dalla Pubblica amministrazione (indipendentemente dal livello di governo) volte a tutelare i diritti civili e sociali di cui sopra sono dunque da ricomprendersi tra le funzioni essenziali riferite a un qualche requisito “minimo” di cittadinanza e devono pertanto essere garantite su tutto il territorio nazionale indipendentemente dal territorio di residenza. In ciò si sostanzia una “prima” esigenza di perequazione indirettamente (ma esplicitamente) richiamata in Costituzione.

Inoltre, sono qualificabili come trasferimenti perequativi quelli conferiti sulla base del fabbisogno, come richiamato dalla legge 42/2009 di attuazione dell’articolo 119 della Costituzione, per il finanziamento dei livelli essenziali di prestazione. La presenza di forti squilibri economici tra le diverse Regioni italiane finisce di fatto con il trasformare questa esigenza di perequazione che potremmo definire “primaria” (nel senso di “essenziale”) e *inter personas* in una perequazione *inter territoria* (Pisauro, 2009; Ferrario e Zanardi, 2011b).

La possibilità di redistribuire il reddito “tra persone” viene garantita dall’articolo 53, che enuncia un altro principio fondamentale, quello della progressività del sistema tributario: “tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva”.

Un altro richiamo alla perequazione è poi contenuto nel Titolo V, Seconda Parte della Costituzione, sul quale sono attualmente in corso di approvazione importanti modifiche da parte del Parlamento. In particolare, l’articolo 119 stabilisce la necessità per lo Stato di costituire un “fondo perequativo senza vincoli di destinazione” “per il finanziamento dei territori caratterizzati da minore capacità fiscale per abitante”. Insieme ai tributi e alle risorse proprie e alle compartecipazioni ai tributi erariali direttamente riferibili a ogni territorio, tale fondo deve essere tale da “consentire”¹⁰ a ciascun territorio l’integrale finanziamento delle funzioni a esso attribuite. Tale forma di perequazione che chiama direttamente in causa i territori, si fonda esplicitamente sulle diverse capacità fiscali e riguarda, secondo l’interpretazione corrente (legge 42/2009), tutte le funzioni che non sono ricomprese tra quelle essenziali.

Ai sensi del testo costituzionale è, infine, ravvisabile un terzo tipo di perequazione, che potremmo definire “discrezionale”. Essa può andare a beneficio di uno specifico territorio ed è ammessa quando lo Stato voglia perseguire finalità particolari valutate meritevoli di tutela (articolo 119, comma 5): “Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province¹¹, Città metropolitane e Regioni”.

Allo stato attuale, il quadro costituzionale non consente di evidenziare da parte del legislatore un disegno chiaro e facilmente applicabile in tema di perequazione, mancando i provvedimenti attuativi di molti dei principi enunciati (Arachi e altri, 2009; Petretto, 2009; Zanette, 2009) ed essendo esso stesso tuttora in discussione.

Per stimare l'entità della perequazione tra territori implicita nei diversi rimandi costituzionali si ricorre alla metodologia definita da Bayoumi and Masson (1995), che attraverso una semplice regressione lineare consente di stimare l'effetto redistributivo complessivo dell'azione pubblica (espresso come differenza tra reddito disponibile delle regioni al netto dei flussi di residuo fiscale e il reddito regionale iniziale).

L'equazione, stimata sui valori medi (triennio 2011-2013) è la seguente:

$$\ln\left(\frac{RY_i}{RY_m}\right) = \alpha + \beta \ln\left(\frac{Y_i}{Y_m}\right) + \varepsilon_i \quad (1)$$

dove $i = 1, \dots, 21$ si riferisce ai singoli territori, RY_i indica il valore riferito al dato nazionale (Italia), RY_i è il reddito pro capite disponibile dopo i trasferimenti operati dal settore pubblico, Y_i è il reddito pro capite iniziale. Più precisamente, pertanto,

$$RY_i = Y_i - DY_i \quad (2)$$

nella quale DY_i è il residuo fiscale pro capite. Il reddito iniziale viene approssimato dal Pil pro capite regionale nel triennio 2011-2013.

Il valore stimato di $\hat{\beta}$ (0,730) indica, dunque, quanta percentuale delle differenze iniziali nel reddito pro capite (rispetto al corrispondente valore medio nazionale) persiste dopo l'attività redistributiva dell'operatore pubblico (circa il 70%). La differenza $1 - \hat{\beta}$ indica anche la quantità del reddito eccedente la media destinata a perequare le differenze tra territori ed è il risultato congiunto sia dei trasferimenti compensativi tra territori per finanziare le spese pubbliche, sia del sistema impositivo progressivo (tramite il quale si realizza appunto una delle funzioni del bilancio pubblico). Tale stima è coerente con quella di altri studi sull'argomento (Giannola e altri, 2014; Arachi e altri, 2006).

5.6

Il possibile ruolo delle procedure concertative di riparto delle risorse

La ripartizione delle risorse tra Regioni può essere affidata anche a meccanismi concertativi più o meno formalizzati che servono come stanze di

compensazione nei rapporti tra Centro e periferia. Il residuo fiscale è infatti una stima dei flussi dei trasferimenti tra territori, che utilizza il criterio del beneficio per stabilire quali siano le risorse spettanti a ciascun territorio.

Altra cosa è il riparto amministrativo delle risorse tra enti locali, che spesso fa riferimento a meccanismi perequativi decisi dal *policy maker*. È il caso per esempio delle risorse del Fondo sanitario nazionale, che concorrono a finanziare i sistemi sanitari regionali e come tali finiscono per rappresentare la voce più importante di spesa dei governi regionali.

Quindi, se il focus di analisi viene spostato dal territorio al livello di governo, in questo caso le Regioni, la ripartizione delle spese pubbliche da considerare non si basa su criteri economici (cosiddetto principio del beneficio), ma piuttosto su criteri amministrativi.

Per comprendere l'effetto che consegue dall'adozione di un diverso criterio di ripartizione delle risorse, sono stati calcolati i residui fiscali regionali applicando, alla sola spesa sanitaria, i pesi necessari a distribuire sulla base del fabbisogno per il sistema sanitario nazionale le risorse del Fondo sanitario nazionale alle Regioni¹².

Gli effetti sui residui fiscali sono significativi. In particolare, adottando il criterio definito dalla Conferenza Stato Regioni, applicato al Fondo sanitario nazionale (che per il triennio 2011-2013 ammonta a circa 104 miliardi di euro), si ottiene un parziale "bilanciamento" della perequazione tra territori prima descritta.

Infatti, con il passaggio a un criterio amministrativo, vengono parzialmente corretti i residui fiscali negativi pro capite delle regioni del Centro-nord: Emilia Romagna (243 euro), Lombardia (178 euro) e Veneto (163 euro), seguite da Toscana e Umbria, mentre subiscono un peggioramento dei saldi in generale tutte le regioni a Statuto speciale, in testa Valle d'Aosta e Provincia di Bolzano) e quasi tutte le regioni del Sud, a eccezione del Molise (60 euro).

Il calo appare particolarmente rilevante in particolare in Calabria (-270 euro), Basilicata (-146) e Puglia (-112 circa), che sono proprio tra le regioni caratterizzate dai valori più bassi di Pil pro capite (tabella 5.7).

In altre parole, tramite le intese con il Governo, le Regioni più ricche possono cercare di trattenere una parte delle risorse destinandole al finanziamento delle funzioni riservate ai governi regionali e in questo modo ridurre la perequazione territoriale.

Questa simulazione evidenzia quindi come il residuo fiscale, calcolato con il criterio del beneficio economico, non rappresenta una misura veritiera dell'entità dei trasferimenti tra livelli di governo, trasferimenti che i possono essere decisi in modo concertativo con autonomi meccanismi di riparto.

Tabella 5.7
 DISTRIBUZIONE DEI RESIDUI FISCALI IN BASE AL DIVERSO CRITERIO DI RIPARTIZIONE
 DELLA SPESA SANITARIA: FABBISOGNO VERSUS POPOLAZIONE RESIDENTE. 2011-2013
 Euro pro capite

	Residuo fiscale (popolazione residente)	Residuo fiscale (fabbisogno)	Differenza in euro
Piemonte	1.142	1.152	10,8
Valle d'Aosta	-2.355	-1.693	662,3
Liguria	558	701	142,8
Lombardia	4.744	4.565	-178,6
Provincia autonoma Trento	-2.007	-1.749	257,6
Provincia autonoma Bolzano	-659	-209	450,4
Veneto	2.003	1.841	-162,9
Calabria	-4.920	-4.651	269,8
Friuli Venezia Giulia	-315	-219	96,3
Emilia Romagna	3.076	2.833	-243,0
Toscana	1.122	1.021	-100,8
Umbria	807	735	-72,7
Marche	211	193	-18,0
Lazio	2.856	2.995	138,8
Abruzzo	-2.152	-2.086	66,1
Molise	-2.739	-2.799	-60,4
Puglia	-1.758	-1.647	111,6
Basilicata	-3.079	-2.933	146,1
Campania	-1.690	-1.602	88,0
Sicilia	-2.955	-2.891	64,4
Sardegna	-3.381	-3.085	296,2
Italia	707	707	0,0

Nell'utilizzare il criterio della popolazione residente si è tenuto conto dei saldi di mobilità sanitaria interregionali.

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia

5.7 Conclusioni

Ciò apre qualche riflessione aggiuntiva sia sul sistema della perequazione tra territori, sia sul ruolo che le intese tra Stato e Regioni possono avere nell'orientare i trasferimenti tra livelli di governo e quindi, a cascata, anche sui territori. Tale riflessione va collocata nel novero della riforma costituzionale

in discussione in Parlamento che ridisegna le funzioni delle Regioni e modifica significativamente il sistema dei rapporti tra Stato e Regioni¹³.

Nell'attesa che si completi l'iter di approvazione parlamentare, è possibile avanzare delle ipotesi sulle conseguenze che le modifiche costituzionali potranno avere sull'attuale impianto del sistema dei trasferimenti tra Stato e Regioni. La tendenza sembra essere quella di un maggior accentramento in capo allo Stato di molte funzioni, e potrebbe essere accompagnata in prospettiva da un ampliamento delle funzioni qualificate come essenziali. La previsione di un Senato delle Autonomie fa ben sperare in una maggiore attenzione al tema dei trasferimenti tra livelli di governo e tra territori, a vantaggio di equità ed efficienza. L'equità dovrebbe essere garantita dall'applicazione del principio della capacità fiscale ad alcuni trasferimenti; l'efficienza, dal principio del fabbisogno e da quello dei costi standard.

L'effetto finale sui residui fiscali di questi due principi resta al momento difficile da stabilire. Tuttavia, proprio per il venire meno dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali come conseguenza della normativa vigente sul pareggio di bilancio a livello territoriale, si potrebbe delineare un processo di riparto delle risorse tra territori che fa leva oltre che sui principi perequativi delineati dal dettato costituzionale, anche da complesse e articolate procedure concertative (Gallo, 2015) con effetti che, come visto nel caso del riparto dei fondi per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale, potrebbero parzialmente sterilizzare gli stessi effetti perequativi.

Bibliografia

- Ambrosanio M. F., Bordignon M., Cerniglia F. (2008), *Constitutional Reforms, Fiscal Decentralization and Regional Fiscal Flows in Italy*, Università Cattolica del Sacro Cuore. Quaderni dell'Istituto di Economia e Finanza 84, Milano.
- Arachi G., Ferrario C., Zanardi A. (2006). "Redistribuzione e ripartizione del rischio tra territori regionali in Italia: il ruolo dei diversi livelli di governo", in Barca F., Cappelletto F., Ravoni L., Volpe M. (a cura di), *Federalismo, equità e sviluppo*, il Mulino, Bologna.
- Arachi G., Zanardi A. (2009), "La perequazione delle Regioni e degli Enti locali", in Guerra M. C., Zanardi A. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2009*, il Mulino, Bologna.
- Bayoumi T., Masson P. (1995), "Fiscal flows in the United States and Canada: Lessons for monetary union in Europe", *European Economic Review*, 39, pp. 253-274.
- Bosh N., Espasa M., Sorribar P. (2002), *The Redistributive, Stabiliser and Insurance Effects at Territorial Level of "Federal" Government Budgets*, Institut d'Economia de Barcelona, Barcelona.

- Bosh N., Espasa M., Solé Ollé A. (a cura di) (2010), *The Political Economy of Inter-Regional Fiscal Flows*, Elgar, London.
- Cerea G. (2014), *Le autonomie speciali. Le vicende e i possibili sviluppi dell'altro regionalismo*, FrancoAngeli, Milano.
- Ferrario C., Zanardi A. (2011a), "What happens to interregional redistribution upon fiscal decentralization? Evidence from the Italian Nhs", *Health Policy*, 100, pp. 71-80.
- Ferrario C., Zanardi A. (2011b), "From interpersonal to interregional redistribution: The case of social policies in Italy", in Aa. Vv. *Policy, Performance and Management in Governance and Intergovernmental Relations*, Cheltenham, Elgar, London.
- Gallo F. (2015), "La crisi del federalismo fiscale", relazione introduttiva al seminario organizzato da Ifel, *I Comuni che servono all'Italia*, 22 settembre 2015, disponibile su www.astrid-online.it
- Giannola A., Scalera D., Petraglia C. (2014), *Net Fiscal Flows and Interregional Redistribution in Italy: a long run Perspective (1951-2010)*, Università di Napoli Federico II; Università degli Studi del Sannio; Università della Basilicata. Mpra Paper 62427.
- Giannola A., Petraglia C., Scalera D. (2011) *Fiscal Residua and Federalist Reform in Italy. Will Regional and Redistributive Policies Survive?*, Università di Napoli Federico II; Università degli Studi del Sannio. Mpra Paper 30895.
- Parlamento Italiano (2015), Ddl Cost. AC 2613-A e abb., "Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione", marzo 2015, Roma.
- Petretto A. (2009) "La matematica (ipotetica) della legge delega sul federalismo fiscale", in *Astrid*, Rassegna 2009, www.astrid-online.it/rassegna/2009.
- Pisauro G. (2009), "Federalismo fiscale, questione settentrionale e questione meridionale", *Italianieuropei*.
- Regione Lombardia (2014), *Analisi del residuo fiscale*, Policy Paper, Consiglio Regionale.
- Ruggeri G. C. (2009), "Inter-regional fiscal flows: measurement tools", in Bosh, N. e altri (a cura di) (2010), *The Political Economy of Inter-Regional Fiscal Flows*, Elgar, London.
- Staderini A., Vadalà E. (2009), "Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane", in Banca d'Italia, *Mezzogiorno e politiche regionali*, novembre 2009.
- Unioncamere Veneto (2011), "Federalismo, sussidiarietà ed evasione fiscale. Il ruolo dei governi regionali nel processo decisionale europeo tra partecipazione e responsabilità", *Quaderni di Ricerca*, 13.
- Unioncamere Veneto (2009), "Responsabilità e federalismo. Numeri, spunti e riflessioni per accelerare l'attuazione del federalismo fiscale in Italia", *Quaderni di Ricerca*, 11.
- Unioncamere Veneto (2008), "Federalismo e competitività. Verso una riforma per lo sviluppo economico e sociale del Paese", *Quaderni di Ricerca*, 10.

- Vivaldi E. (2013), “I diritti sociali tra Stato e Regioni: il difficile contemperamento tra il principio unitario e la promozione delle autonomie. Gruppo di Pisa”, in Aa. Vv., *Dal criterio della prevalenza alla leale collaborazione: quale autonomia legislativa regionale in materia di politiche sociali?*, atti del convegno dal medesimo titolo.
- Zanardi A. (2015), *Tendenze dell'autonomia tributaria degli enti territoriali*, Audizione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale, 22 gennaio.
- Zanette M. (2009), *Perequazione fiscale, conflitti tra enti locali e politiche ottimali*. Università Ca' Foscari di Venezia. Nota di lavoro 05/2009.

Note

¹ Nei casi in cui i dati Istat non risultino disponibili o esaustivi, tale metodologia presuppone il ricorso ai dati contenuti nel database dei Conti Pubblici Territoriali (Cpt), elaborato dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica. La banca dati è dal 2004 parte del Sistema Statistico Nazionale (Sistan).

² Somma delle voci: “redditi da lavoro dipendente”, “acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market”, “consumi intermedi”, e “altre imposte indirette sulla produzione”.

³ Si tratta della classificazione funzionale delle spese delle Pubbliche amministrazioni adottata da Fondo Monetario Internazionale, Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico ed Eurostat.

⁴ Si fa riferimento alle pubblicazioni della Ragioneria generale dello Stato, La spesa statale regionalizzata.

⁵ A tal fine si è proceduto nel seguente modo: l'aggregato delle uscite “correnti” per l'istruzione delle Amministrazioni centrali è stato inizialmente ripartito fra le diverse regioni (escluse la Valle d'Aosta e le Province Autonome di Trento e di Bolzano, che finanziano direttamente l'istruzione) sulla base di due diversi criteri:

a. la popolazione studentesca;

b. la consistenza del personale (docenti, personale Ata, dirigenti scolastici).

Il saldo ottenuto dalla differenza tra le due voci ($b - a$) è stato quindi sommato alle voci della ripartizione regionale effettuata da Istat. Il risultato di questa operazione è la regionalizzazione della spesa per l'istruzione delle Amministrazioni pubbliche sulla base della consistenza del personale del comparto. È da notarsi, tuttavia, come tale scelta possa considerarsi totalmente discrezionale e dipendente dalle finalità dello studio.

⁶ In particolare, i seguenti raggruppamenti del conto economico consolidato:

- “imposte dirette”, “rendite dei terreni”, “premi di assicurazione” e “trasferimenti a enti pubblici” sono regionalizzati utilizzando la voce “somme di parte corrente non attribuibile” (Cpt, ripartita in base al luogo di destinazione delle erogazioni);
- “investimenti fissi lordi e variazione delle scorte” e “acquisizioni nette delle attività finanziarie non prodotte” sono regionalizzati utilizzando le voci “beni e opere immobiliari” e “beni mobili, macchinari ecc.” (Cpt, ripartite sulla base della localizzazione delle opere pubbliche);
- “contributi agli investimenti a famiglie” e “altri trasferimenti in conto capitale a famiglie” vengono ripartiti utilizzando la voce “trasferimenti in conto capitale a famiglie e istituzioni sociali” (Cpt, ripartiti sulla base del luogo di destinazione delle erogazioni);
- “contributi agli investimenti a imprese” e “trasferimenti in conto capitale a imprese” vengono ripartiti utilizzando la somma delle voci “trasferimenti in conto capitale a imprese private”, “trasferimenti in conto capitale a imprese pubbliche nazionali”, “tra-

sferimenti in conto capitale a consorzi e forme associative” e “trasferimenti in conto capitale ad aziende, istituzioni, società e fondazioni partecipate a livello locale” (Cpt, ripartite in base al luogo di destinazione delle erogazioni).

⁷ Articolo 117, comma 2, lettera m, sulla competenza esclusiva dello Stato nella “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

⁸ Sul punto si veda Staderini e Vadalà (2009). Per Ruggeri (2009), i concetti di perequazione tra territori e cittadini sono distinti.

⁹ La funzione redistributiva è rimessa agli essenziali compiti svolti dal bilancio dello Stato e in generale dal settore pubblico.

¹⁰ Nella nuova formulazione del testo costituzionale all’esame del Parlamento si utilizza invece il termine “assicura” (vedere tabella 5.1).

¹¹ Nella nuova formulazione del testo costituzionale all’esame del Parlamento viene eliminato il riferimento alle Province (vedere tabella 5.1).

¹² Alludiamo all’intesa, ai sensi dell’articolo 115 comma 1, lettera a, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, sulla proposta del Ministero della salute di deliberazione del CIPE concernente il riparto tra le Regioni delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale per gli anni 2012 e 2013. (Nello specifico: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, Rep. Atti 225/Csr del 22 novembre 2012; Rep. Atti 181/Csr del 19 dicembre 2013).

¹³ Il disegno di legge di revisione costituzionale in corso d’esame in Parlamento va a modificare significativamente il sistema dei rapporti tra lo Stato e le Regioni. In particolare, il futuro articolo 117 sopprime le competenze concorrenti, aumentando nel contempo le materie di competenza esclusiva dello Stato (rilevante è il passaggio alla competenza statale del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, finora competenza concorrente). Inoltre, pur riservando alle Regioni un elenco di specifiche competenze, al comma 5 l’articolo 117 richiama esplicitamente per lo Stato la possibilità di ricorrere alla cosiddetta “clausola di supremazia”, quando lo richiedano la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica oppure l’interesse nazionale, per tutte le materie non di competenza esclusiva statale. La presenza di questa clausola potrebbe di fatto svuotare le competenze legislative pur riservate alle Regioni, in una serie di casi in apparenza molto ampia (stando alla lettura del testo) e poco circosccrivibile. L’articolo 116 mantiene la possibilità di attribuzione da parte dello Stato ad alcune Regioni di “ulteriori forme e condizioni particolari” di autonomia (articolo 116), tuttavia essendo state abolite le competenze concorrenti l’ambito nel quale questa facoltà di attribuzione potrà essere esercitata appare ristretto, e in ogni caso subordinato, nel nuovo articolo 116, al fatto che la Regione in questione sia in condizione di equilibrio di bilancio. Ultimo punto, non per questo meno importante, la riforma prevede esplicitamente in Costituzione il riferimento ai costi e ai fabbisogni standard. Il comma 4 del nuovo articolo 119, oltre a esplicitare che tributi, entrate proprie, partecipazioni e fondo perequativo “assicurano il finanziamento integrale per le funzioni pubbliche” attribuite agli Enti territoriali, specifica anche che una legge dello Stato conterrà la definizione di indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno per promuovere condizioni di efficienza nell’esercizio delle medesime funzioni.

Parte seconda

Riassetto istituzionale e armonizzazione contabile: sviluppi e problemi

Introduzione

Riccardo Mussari

1

Premessa

I Comuni hanno necessità di far fronte, fra gli altri, ad alcuni elementi di criticità rappresentati da:

- la molteplicità delle funzioni da esercitare, giacché a seguito del processo di decentramento amministrativo realizzato dalle legislazioni nazionale e regionali attuative della riforma costituzionale intervenuta nel 2001, accanto a quelle tradizionalmente assegnate ai Comuni se ne sono aggiunte altre, in ossequio ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, dettati dall'articolo 118 della Costituzione;
- il mutamento delle aspettative da parte della comunità locale nei riguardi del miglioramento della qualità e dell'efficienza dei servizi, nonché dell'economicità dell'ente locale territoriale;
- la necessità di contenere drasticamente e riqualificare la spesa pubblica quale effetto del manifestarsi della crisi finanziaria ed economica che ha colpito il nostro come altri Paesi europei e che ha fortemente inciso soprattutto sugli enti locali;
- la presenza nel nostro Paese, anche a causa della particolare configurazione territoriale di alcune Regioni, di un numero molto elevato di Comuni piccoli¹;
- il consolidamento di una tendenza a considerare il Comune come nodo strategico di una rete di istituzioni pubbliche e private per esercitare funzioni di erogazione di servizi pubblici, di regolazione, di autorizzazione e controllo.

Per realizzare le condizioni di un effettivo esercizio da parte dei Comuni, specie di quelli più piccoli, del ruolo di tutela degli interessi della comunità locale, che si sostanzia in un armonico sviluppo economico sociale e in una

reale pratica dell'autonomia, le legislazioni nazionale e regionali hanno definito un quadro di principi generali e di norme attuative che vedono nelle forme più integrate di cooperazione intercomunale, e ancor più nella fusione, gli obiettivi da perseguire e i processi da sostenere per una complessiva riorganizzazione territoriale della Repubblica. L'obiettivo ultimo ci pare possa essere quello di accrescere la capacità di rispondere in modo economicamente e socialmente responsabile ai bisogni e alle aspettative di famiglie e imprese.

In termini generali, la cooperazione tra gli enti locali di minori dimensioni rappresenta sicuramente un modello di programmazione in cui la piena ed efficiente occupazione delle risorse e il miglioramento territoriale delle attività produttive hanno come precipua finalità la riduzione delle disuguaglianze tra le comunità locali.

La fusione, tuttavia, rappresenta la soluzione più radicale e potenzialmente più efficace per la razionalizzazione del territorio, dei servizi e delle funzioni svolte dai Comuni, da cui potrebbe discendere un incremento dell'offerta qualitativa e quantitativa dei servizi pubblici locali, a fronte di un potenziale risparmio dei costi burocratici legati al funzionamento degli enti con benefici effetti sul piano fiscale e tariffario. In questa prospettiva deve inquadrarsi la scelta politica e organizzativa che determina più Comuni a fondersi per costituire un'unica entità politico-territoriale, deputata all'ottimizzazione dell'erogazione dei servizi, alla gestione omogenea del territorio e alla realizzazione di sostanziale equità sociale per le proprie comunità.

Il processo di fusione tra enti locali trova il suo fondamento in tutti i livelli di normazione primaria e regolamentare. Il presente contributo non intende fare una disamina delle fonti normative che interessano il procedimento di fusione tra Comuni né si vuole qui anche solo tratteggiare il complesso iter procedimentale da attuare per pervenire all'istituzione di nuovi Comuni, derivati dalla fusione di altri preesistenti.

Ci limiteremo solo a ricordare, tacendo sulle disposizioni normative regionali, che dalla legge 8 giugno 1990, n. 142 (articolo 26, comma 1), ove si prevedeva la trasformazione dell'Unione di Comuni dopo un decennio nella fusione fra gli enti partecipanti, fino a giungere alla legge 7 aprile 2014, n. 56 (legge Delrio) si è sempre cercato di favorire la riduzione del numero dei Comuni anche attraverso importanti agevolazioni incluse quelle di natura finanziaria. In attesa di verificare se le disposizioni normative più recenti genereranno i frutti sperati, poiché in Italia vi sono ancora 8.047 Comuni, possiamo certamente affermare che le leggi prima vigenti non hanno prodotto effetti particolarmente significativi.

Tuttavia, a oggi, diversamente da alcuni Paesi di sicura matrice democratica, mentre la gestione associata di funzioni fra piccoli Comuni è stata "forzata" dal legislatore nazionale (in merito si veda il contributo di Liguria ricerche), lo stesso non è accaduto per le fusioni.

Come già richiamato, non può certamente sfuggire che la più recente insistenza del legislatore nazionale a individuare forme d'incentivazione alla fusione e di obbligo alla cooperazione fra Comuni di minore dimensione è strettamente dipendente dalla crisi finanziaria.

La ricerca di soluzioni mirate all'accrescimento dell'efficienza e dell'efficacia nell'esercizio delle funzioni pubbliche e nell'apprestamento dei servizi non è più quindi soltanto un criterio logico di generale accettazione e chiaramente riconducibile al principio costituzionale di "buon andamento della pubblica amministrazione", ma è diventato un vero e proprio imperativo dettato dall'emergenza finanziaria per superare la quale sono indispensabili mutamenti istituzionali profondi.

In sostanza, il dimensionamento ottimale degli enti e l'obbligo a gestire in forma associata funzioni e servizi sono da interpretare come "misure" da assumere nel quadro logico del contenimento strutturale della spesa pubblica e del risanamento finanziario del Paese e, come tali, non sono procrastinabili.

È ragionevole attendersi che le risposte fornite dagli enti locali di fronte alla crisi attuale saranno diverse rispetto a quelle dei decenni scorsi. Il deficit finanziario da recuperare e la dimensione del nostro debito pubblico non consentono di limitare la risposta al solo recupero di efficienza e alla riduzione dei cosiddetti sprechi, lasciando invariati dimensioni, modelli istituzionali, organizzativi e produttivi delle amministrazioni locali (Pandey, 2010).

Quanto scritto lega strettamente questi processi di cambiamento all'equilibrio strutturale delle entrate e delle spese del bilancio pubblico, principio per ora solo "sperimentato" dalle regioni, ma di ormai prossima cogenza anche per gli enti locali.

Il rispetto del principio introdotto nella nostra Costituzione e nella legislazione ordinaria, anche in coerenza con quanto disposto dal Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governante nell'Unione Economica e Monetaria (cosiddetto Fiscal Compact) (Mussari, 2013a), non può certamente esaurirsi in una politica dei tagli e dei saldi, ma necessita, fra l'altro, di un nuovo assetto territoriale e di un ripensamento della produzione pubblica locale.

Partendo da quanto appena richiamato, proporremo brevi considerazioni, innanzitutto, sulle potenzialità e i limiti dei processi di fusione fra Comuni e, successivamente, sulla semantica del pareggio di bilancio².

2

La fusione fra Comuni: potenzialità e limiti

Il dibattito sulla dimensione ottimale di una giurisdizione intesa nel senso di "a set of authoritative rules for cooperation among a particular set of persons" (Hooghe, Marks, 2007, p. 1) è molto antico e, nel corso dei secoli, è

stato posto al centro dell'attenzione da parte dei cultori di varie discipline: filosofia, scienza politica, economia pubblica, management pubblico.

La diversità degli approcci seguiti per indagare l'argomento richiamato giustificano le specificità dei profili distintamente considerati che, tuttavia, restano tutti significativamente rilevanti e interdipendenti.

Si tratta quindi di un tema tradizionale del dibattito teorico che torna ciclicamente in primo piano quando la discussione politica si concentra su due fenomeni che, nella prospettiva dimensionale, generano effetti opposti: la secessione fra Stati (aumento del numero delle giurisdizioni) e la fusione tra governi locali (riduzione del numero delle giurisdizioni). Dati gli obiettivi di questo lavoro, ci concentriamo prevalentemente sui processi di *amalgamation*.

Originariamente, l'interesse di alcuni fra i più autorevoli filosofi dell'antichità fu attratto dalla possibile correlazione fra esercizio della democrazia e dimensione ottimale in un'epoca in cui, evidentemente, vi era una piena sovrapposizione fra lo stato e la città. Per quanto Aristotile, diversamente da Platone, non si spinse fino al punto di quantificare il numero ottimale di cittadini, entrambi i filosofi erano convinti che una buona *polis* dovesse essere fondata su una comunità ristretta di persone. In sostanza e molto semplificando, l'esercizio di una significativa partecipazione democratica era considerato possibile solo all'interno di una piccola comunità. Il convincimento che la democrazia si esercitasse più efficacemente in giurisdizioni di dimensioni contenute è rimasto saldo per molti secoli (Dahl, Tufte, 1973, p. 4).

Prendendo le mosse dal pensiero platonico e aristotelico, il dibattito teorico sulla relazione fra "dimensione delle giurisdizioni e democrazia" ha attratto l'interesse di molti studiosi della Scienza Politica (Dahl, Tufte, 1973; Hooghe, Marks, 2007; Larsen, 2002; Lassen, Serritzlew, 2011, Anckar, 1999; Bhatti, Hansen, 2011) i quali, tuttavia, non hanno sempre raggiunto conclusioni identiche.

Dahl e Tufte nel loro libro, che ancora oggi costituisce un punto di riferimento ben saldo per coloro i quali studiano questi temi, pur riconoscendo che non è possibile definire una dimensione ottimale per l'esercizio della democrazia ("no single type or size of units optimal for achieving the twin goals of citizen effectiveness and system capacity", p. 138) ritengono che i cittadini si sentano più capaci di esercitare le proprie prerogative nelle giurisdizioni piccole. Come appena accennato, tuttavia, altri studiosi che hanno affrontato i medesimi temi di ricerca manifestano dubbi circa l'esattezza della conclusione principale alla quale giunsero i due noti autori (Larsen, 2002, p. 330; Anckar, 1999).

Molti Paesi (Australia, Canada, Norvegia, Svezia, Danimarca, Giappone, Israele, Svizzera) pur con diverse culture amministrative, differenti

assetto istituzionali, background storici e culturali, hanno provveduto nel corso dei decenni passati a ridurre il numero degli enti locali attraverso processi di fusione.

Nonostante gli enormi costi politici che, normalmente, conseguono alla proposta di fondere più Comuni fra loro (Sorensen, 2006), la riduzione del numero delle amministrazioni locali è ancora oggi ben presente nell'agenda politica di molti governi, incluso quello italiano, come un'opzione per ridurre i costi della pubblica amministrazione, migliorare la performance dei servizi pubblici e, auspicabilmente, contenere la pressione fiscale.

Considerati alcuni dei più noti contributi che hanno alimentato il dibattito scientifico sul tema evidenziandone anche rischi e limiti, è possibile richiamare in modo del tutto sintetico le due principali motivazioni che sono utilizzate a supporto del processo di fusione dei Comuni, cercando di evidenziare le condizioni entro le quali potrebbero eventualmente manifestare i propri effetti:

- lo sfruttamento delle economie di scala;
- l'aumento di capacità e la costruzione di un nuovo "sé"³.

2.1

Lo sfruttamento delle economie di scala

Lo sfruttamento delle economie di scala è sicuramente l'argomentazione più frequentemente utilizzata a sostegno dell'opportunità di procedere alla fusione fra Comuni (Alesina, Spolore, 1997; Reingewertz, 2012). In buona sostanza, la fusione fra due o più enti locali dovrebbe portare a un aumento della produzione dei servizi pubblici locali per soddisfare una domanda più ampia e, a determinate condizioni, ciò potrebbe comportare una riduzione del costo di produzione unitario e, per tal via, a un aumento dell'efficienza tecnica, con possibili conseguenti effetti in termini di rimodulazione del carico fiscale/tariffario.

Fermo restando che l'incremento di efficienza, rispetto a una situazione di partenza che funga da elemento di confronto, può ottenersi – tutto il resto restando costante – anche se i costi di produzione aumentano, purché tale incremento sia meno che proporzionale rispetto all'aumento del volume della produzione, il ragionamento proposto da molti studiosi si basa sull'ipotesi che i costi della produzione dei servizi pubblici locali possano diminuire a seguito della fusione.

Per cercare sinteticamente di chiarire quanto richiamato, proviamo a riassumere, distintamente, quali effetti potrebbero manifestarsi e a quali condizioni sulle due componenti del costo di produzione: costi fissi e costi variabili.

Al crescere della dimensione delle istituzioni, l'aumento del numero di unità di prodotto da realizzare per soddisfare una maggiore richiesta di servizi pubblici locali per una popolazione più numerosa dovrebbe consentire uno sfruttamento più efficiente della capacità di produzione disponibile ovvero dei costi fissi.

Poiché i costi fissi totali non mutano al variare del volume della produzione, un aumento del numero delle unità di prodotto quale conseguenza della necessità di soddisfare una domanda più ampia porterebbe a una contrazione del costo fisso unitario, con immediato e benefico effetto sul costo di produzione unitario complessivo.

È del tutto intuitivo che tale conseguenza può manifestarsi solo al verificarsi di alcune condizioni che, di seguito, sinteticamente consideriamo.

1. La capacità produttiva disponibile nelle amministrazioni che si fondono deve essere agevolmente aggregabile dal punto di vista organizzativo e industriale; diversamente, dovrebbero essere in qualche modo conteggiati i costi organizzativi conseguenti alla fusione, mentre di solito si considerano del tutto trascurabili.
2. La capacità produttiva già disponibile nelle amministrazioni che si fondono fra loro deve essere non ancora del tutto sfruttata, ovvero le singole amministrazioni, prima della fusione, dovevano avere assunto comportamenti produttivi non completamente efficienti, cioè il loro costo medio unitario di produzione non doveva avere già raggiunto una soglia minima (uguaglianza con il costo marginale di produzione). Solo ipotizzando capacità produttiva disponibile e non sfruttata nelle amministrazioni prima della fusione e da sfruttare a seguito della fusione, il costo fisso totale non cambia e quello unitario si riduce a seguito dell'aumento dei volumi di produzione. Diversamente, sarebbe necessario considerare l'incidenza dei costi (anche di natura finanziaria, in caso di ricorso a fonti estere onerose di finanziamento) generati dai nuovi investimenti in capitale fisso che si renderebbero necessari per aumentare la capacità produttiva richiesta dall'aumento della domanda di servizi conseguente alla fusione. È appena il caso di ricordare, infatti, che uno sfruttamento della capacità produttiva oltre quella massima disponibile cioè oltre il punto in cui il costo medio unitario è pari al costo marginale, genera un aumento del costo fisso unitario, onde gli effetti della fusione sulla struttura dei costi rischierebbero di essere opposti a quanto ipotizzato (un aumento piuttosto che una contrazione). In altre parole, se il processo di fusione comporta la necessità di servire una popolazione molto numerosa e/o un territorio troppo vasto si possono generare diseconomie di scala.
3. La componente fissa dei costi deve avere una rilevanza significativa su

totale dei costi di produzione perché gli effetti generati dalla fusione siano importanti. Pertanto, occorre anzitutto verificare se le produzioni ad alta intensità di capitale e con output sostanzialmente omogeneo da un punto di vista qualitativo (ovvero ogni unità di output incorpora il medesimo valore di input cioè richiede, tendenzialmente, l'utilizzo della stessa quantità di fattori produttivi) siano già svolte congiuntamente dalle amministrazioni che si fondono. È noto, per esempio, che l'individuazione di bacini territoriali ottimali nell'ambito dei quali costituire produttori unici di certe tipologie di servizi pubblici locali di rilevanza economica e a carattere spiccatamente industriale (raccolta e smaltimento dei rifiuti, trasporti ecc.) consegue proprio all'opportunità di sfruttare al massimo le economie di scala.

4. In ultimo, ma non certo per importanza, non possiamo sottacere che alla base di tutto il ragionamento c'è l'ipotesi che queste produzioni debbano continuare a essere svolte in modo diretto o, più verosimilmente, indiretto ma con controllo finanziario (tipicamente attraverso la costituzione di una società di capitali controllata finanziariamente dall'amministrazione) da parte dell'amministrazione che risulta costituita dopo la fusione. Evidentemente, tale ipotesi consegue a scelte di natura politica che devono essere possibili nell'ambito del quadro normativo europeo e nazionale di riferimento e che dovrebbero sottostare anche a una rigorosa analisi economica riguardo all'eventuale convenienza ad affidarsi a produttori privati.

Le accresciute dimensioni potrebbero generare effetti benefici anche sui costi variabili di produzione. Assumendo per semplicità che i costi variabili totali siano proporzionali rispetto al volume della produzione (ovvero che il costo variabile unitario sia costante), un aumento significativo della quantità dei fattori produttivi che generano costi variabili dei volumi acquisiti potrebbe comportare una riduzione del costo variabile unitario con effetti benefici sul costo di produzione unitario complessivo.

Quanto accennato, di norma, non dovrebbe riguardare il fattore produttivo lavoro, ma potrebbe ben riguardare altri servizi e i beni a veloce rigiro. Di nuovo, occorre verificare che già prima della fusione le amministrazioni coinvolte non facciano uso di centrali uniche di acquisto o di altri meccanismi organizzativi che potrebbero avere già determinato in misura significativa e consistente l'effetto sperato a seguito della fusione.

Naturalmente, avvicinandosi al massimo sfruttamento della capacità produttiva, il rendimento dei fattori della produzione che generano costi variabili tende a diminuire. Conseguentemente, "i costi variabili, originariamente proporzionali, non si comportano più come tali rispetto alla quantità

di prodotto fabbricato, ma dopo un determinato volume di produzione, presentano una fuga verso l'alto piuttosto accentuata" (Catturi, 2000, p. 86).

La riduzione del costo di produzione unitario che dovesse conseguire alla fusione fra più enti locali potrebbe essere determinata non solo dallo sfruttamento delle economie di scala, ma anche da una riduzione dei livelli qualitativi dei servizi resi. Non c'è dubbio, infatti, che il costo di produzione dei servizi pubblici sia dipendente non solo dai volumi della produzione, ma anche dalla qualità dei fattori produttivi impiegati e da altri elementi qualitativi (per esempio, luoghi, modi e tempi di erogazione delle prestazioni) che incidono significativamente sull'ammontare dei costi. Tuttavia, tale ipotesi è alquanto remota.

Se le amministrazioni che si fondono fra loro offrono servizi simili quanto a tipologia, ma di qualità diversa, è naturale attendersi che a seguito della fusione la tendenza generale sia verso un innalzamento medio della qualità delle prestazioni rese dal nuovo ente posto che è difficile immaginare che chi, prima della fusione, aveva specifici "benefici" voglia o possa rinunciarvi molto facilmente, anche in cambio di una riduzione della pressione fiscale e/o tariffaria.

Di converso, un'attesa di migliori servizi può funzionare da incentivo alle fusioni per coloro i quali si trovano, prima della fusione, a usufruire di prestazioni inferiori dal punto di vista qualitativo.

In simili circostanze, l'effetto complessivo sui costi di produzione dovrebbe essere attentamente ponderato. È del tutto evidente che il mantenimento di standard qualitativi elevati su un territorio più vasto e per una popolazione più numerosa potrebbe attutire, anche significativamente, gli effetti benefici dell'eventuale sfruttamento di economie di scala. Un modo possibile per contenere tale "rischio" è definire accordi espliciti con la popolazione prima che la fusione abbia luogo (Vojnovic, 1998).

Sempre riguardo ai possibili vantaggi connessi allo sfruttamento delle economie di scala vi è, come minimo, da richiamare un ulteriore argomento rilevante: l'omogeneità.

Fermo restando che una buona omogeneità politica (medesimo orientamento degli organi politici delle amministrazioni candidate a processi di *merger* con riguardo agli orientamenti strategici di fondo) e fiscale (simile capacità fiscale delle comunità coinvolte nel processo di fusione) generano certamente condizioni favorevoli alla fusione, la disomogeneità sociale è spesso considerata in letteratura una delle ragioni più robuste per spiegare il dissenso di molte comunità rispetto all'ipotesi di amalgamare più Comuni.

Si tratta di un tema sociologico certamente molto delicato e complesso, tipico di realtà geografiche ove le differenze di reddito, razza, religione, istruzione generano barriere molto ardue da superare anche a fronte di dimostrati vantaggi economici futuri.

“Our results suggest that people are willing to give up economies of scale in order to avoid being in a jurisdiction with significant racial or income heterogeneity” (Alesina, Baqir, Hoxby, 2004, p. 350).

In sostanza, non diversamente da quanto affermavano gli antichi filosofi greci, l’omogeneità, *lato sensu*, gioca a favore dell’appartenenza a una stessa comunità.

2.2

La capacità e la costruzione del nuovo “sé”

Da un punto di vista teorico la relazione tra la fusione di amministrazioni locali e accrescimento della capacità può essere interpretata alla luce della letteratura Post New Public Management (Npm) (Christensen, Laegried, 2007). Molti Autori, infatti, hanno messo l’accento sui limitati risultati prodotti dall’approccio Npm che aveva posto una forte enfasi sulla frammentazione, la specializzazione e la concorrenza, anche fra amministrazioni locali, come soluzioni per favorire un miglioramento delle performance e una riduzione del carico fiscale. In sostanza, i fautori del Npm vedono con favore, così come i teorici della *public choice*, la presenza di molte amministrazioni locali. La letteratura Post Npm, muovendo dai limitati risultati osservati in pratica, ha iniziato a dare più attenzione al coordinamento, alla cooperazione e alla gestione delle relazioni tra amministrazioni pubbliche (Kettl, 2002; Peters, Savoie, 2000; Pierre, 2000), tra organizzazioni pubbliche e private (Barretta, Ruggiero, 2008; Barretta *et al.*, 2008; Kickert *et al.*, 1997) e tra le amministrazioni pubbliche e cittadini (Moore, 1995). In tal senso, possiamo dire che la fusione fra Comuni può inquadrarsi come una politica Post Npm.

Se osserviamo l’argomento da una prospettiva pratica, è normale attendersi che un Comune più grande, risultante da una fusione, abbia il vantaggio di una maggiore capacità rispetto a quelli preesistenti. Acquisire maggiori dimensioni dovrebbe aumentare la probabilità di attrarre, anche per via di un’adeguata remunerazione oltre che per il prestigio professionale, dirigenti dotati delle competenze necessarie per progettare e gestire processi organizzativi e produttivi complessi, generando, al contempo, i vantaggi della specializzazione funzionale e la capacità di un maggiore coordinamento. Un Comune più grande dovrebbe anche avere più risorse per lo sviluppo locale e uno status istituzionale più elevato che potrebbe porlo in condizioni di maggiore favore (rispetto a singoli e più piccoli Comuni distinti) nei processi di acquisizione dei tributi e delle tariffe e delle risorse finanziarie pubbliche (trasferimenti) e private (indebitamento).

Similmente, un Comune accresciuto per dimensioni dovrebbe anche

attrarre migliori competenze politiche e, di conseguenza, essere politicamente più capace di incidere sui processi decisionali interistituzionali.

Considerazioni del tutto identiche possono formularsi riguardo ai sistemi di governance delle società partecipate che gestiscono i servizi pubblici locali a maggiore intensità di capitale. In queste società i Comuni piccoli spesso partecipano al capitale sociale con quote molto ridotte e non sono in grado, da soli, di influenzare i processi decisionali più importanti (selezione degli amministratori, definizione dei contenuti e controllo nell'esecuzione dei contratti di servizio ecc.). Dimensioni maggiori dovrebbero aumentare significativamente il potere di condizionare le scelte fondamentali con potenziali vantaggi per le comunità amministrate.

Come è evidente, in una prospettiva dinamica, il capitale umano, le competenze e le relazioni interistituzionali e interorganizzative sono le leve fondamentali sulle quali agire per rendere efficaci i processi di accrescimento della capacità dell'amministrazione conseguenti alla fusione. Naturalmente (Paul, 1995) per sviluppare qualunque tipo di capacità è importante prendere in considerazione tutte le caratteristiche dell'ambiente nel quale questi processi di accrescimento devono essere realizzati. È assolutamente necessario evitare il rischio di considerare la fusione fra amministrazioni locali come una sorta di operazione ingegneristica fondata su modelli organizzativi e finanziari ottimizzanti e astratti che trascurino di considerare che l'aumento della capacità è, senza dubbio, un processo di apprendimento che ha nella partecipazione e nello sviluppo delle conoscenze e delle professionalità delle persone, cioè di tutte le persone coinvolte inclusi i cittadini, un elemento chiave per il successo.

La fusione fra Comuni non accresce, di fatto, la capacità se resta confinata nella sfera giuridico-istituzionale. Un simile orientamento porterebbe fatalmente a mettere in secondo piano non solo i fattori già richiamati in precedenza (il ruolo delle risorse umane e il sistema di relazioni interistituzionali e interorganizzative) ma anche il delicatissimo tema del rapporto fra i cittadini e il nuovo Comune. Di là della necessità di ottenere il consenso attraverso il referendum, quel che qui si vuole evidenziare è che la capacità non è solamente un fatto istituzionale, finanziario, politico, manageriale-amministrativo. La capacità della nuova amministrazione che viene a costituirsi dopo la fusione va anche costruita dai gruppi e dagli individui che vivevano e operavano nei territori coinvolti nella fusione. Le comunità amministrate non possono essere "semplicemente" relegate ad accettare o no (attraverso il referendum) un cambiamento costruito da altri e altrove, ma devono essere coinvolte per contribuire nella costruzione del nuovo "sé" che dovrà essere la nuova comunità scaturente dal processo di fusione.

Un nuovo Comune è una realtà sociale ed economica e non solo politi-

ca, istituzionale e manageriale. Un nuovo Comune difficilmente potrà essere accettato se sarà vissuto come un contenitore istituzionale senza storia. La maggiore capacità del Comune risultante dalla fusione dipende, quindi, anche dal come si svolge il processo di costruzione del nuovo “sé” e dalle modalità concrete di partecipazione dei cittadini, delle associazioni e di ogni forma di espressione sociale attiva nei territori coinvolti (Mussari, Ruggiero, *forthcoming*).

3

La semantica del pareggio di bilancio

Pareggio di bilancio è espressione che, come per armonizzazione contabile, efficienza, efficacia, qualità, richiama profili di positività. Tuttavia, in un contesto sociale, politico ed economico turbolento come quello attuale, l’espressione pareggio di bilancio, anche quando presuppone la memoria di un “substrato teorico” e/o del dettato normativo, ha un carattere sostanzialmente sinsemantico piuttosto che autosemantico ovvero non si spiega completamente da sé, ma ha bisogno di un referente oggettuale che definisca il contesto in cui il termine si adopera e ne specifichi compiutamente il significato.

Quando trattiamo del pareggio di bilancio, di un qualunque bilancio non solo di quello pubblico, discutiamo di un fenomeno che non esiste in sé oggettivamente, e assume un suo significato solo se l’interpretazione dei valori iscritti nel documento contabile (dalla contrapposizione dei quali discende il saldo oggetto di analisi) è posta in raccordo con:

- le modalità scelte per la rappresentazione degli effetti economici e finanziari delle operazioni di gestione;
- il complesso dei sistemi relazionali di tipo sociale, economico, politico che hanno originato quelle stesse operazioni.

Le modalità prescelte per esprimere in termini quantitativo-monetari gli effetti finanziari ed economici delle operazioni di gestione costituiscono la base semantica che definisce il contesto nel quale i contenuti verbali (le voci di bilancio) e non verbali (valori monetari) assumono un certo significato, un dato senso e, in un processo di circolarità, diventano ingrediente essenziale per alimentare il loro processo interpretativo.

I valori monetari iscritti in bilancio sarebbero del tutto inutili ai fini informativi se non ci fosse la mediazione delle parole che li collegano a concetti concreti per esprimere i quali, tuttavia, l’espressione scritta (la nomenclatura) ha bisogno del numero per acquisire un senso compiuto. L’uno sen-

za l'altra e viceversa sono privi di portata informativa completa, cioè sarebbero semanticamente incompleti. È nel rapporto fra contenuto verbale e non verbale che si forma il significato informativo che il lettore del bilancio è chiamato a cogliere e interpretare. A ciò si aggiunge un altro elemento di complessità: per comprendere appieno la portata informativa del saldo del conto non basta isolare il suo contenuto verbale e non verbale. I valori esposti nei documenti contabili di sintesi, e quindi il saldo di quei conti, discendono da un sistema di scritture e da un insieme coordinato di operazioni di gestione. Pertanto, la capacità di collegare contenuti verbali e non verbali non riguarda una singola voce del bilancio ma tutte in relazione l'una con le altre. Conseguentemente, il modificarsi di uno o di entrambi i contenuti verbale e non verbale (anche di una sola voce) influenza significativamente la semantica del bilancio e, quindi, la sua interpretazione⁴.

Per cercare di chiarire meglio il senso delle nostre considerazioni, proviamo a fare un esempio. È noto che gli enti locali, come altre pubbliche amministrazioni, sono interessati da un processo di armonizzazione contabile disciplinato dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 integrato e corretto dal decreto legislativo del 10 agosto 2014, n. 126⁵.

Ciò premesso, prendiamo in considerazione la definizione di impegno di spesa, confrontando la vecchia e la nuova definizione (articolo 183) offerte dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Tuel) per considerare, rispetto al regime contabile attuale, cosa cambia e quali possono essere gli effetti sia sul significato e sull'ammontare dei residui passivi sia sul risultato di amministrazione⁶.

Dal confronto fra le due disposizioni emerge chiaramente che la prima

Box 1

ARTICOLO 183. IMPEGNO DI SPESA

1. L'impegno costituisce la prima fase del procedimento di spesa, con la quale, a seguito di obbligazione giuridicamente perfezionata è determinata la somma da pagare, determinato il soggetto creditore, indicata la ragione e viene costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio, nell'ambito della disponibilità finanziaria accertata ai sensi dell'articolo 151.

1. L'impegno costituisce la prima fase del procedimento di spesa, con la quale, a seguito di obbligazione giuridicamente perfezionata, è determinata la somma da pagare, determinato il soggetto creditore, indicata la ragione e la relativa scadenza e viene costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio, nell'ambito della disponibilità finanziaria accertata ai sensi dell'articolo 151.

5. Tutte le obbligazioni passive giuridicamente perfezionate, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza, secondo le modalità previste dal principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4.2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. Non possono essere riferite a un determinato esercizio finanziario le spese per le quali non sia venuta a scadere nello stesso esercizio finanziario la relativa obbligazione giuridica. Le spese sono registrate anche se non determinano movimenti di cassa effettivi.

fase del processo finanziario di spesa si continuerà a chiamare “impegno” (il contenuto verbale resterà quindi immutato) e che permarrà l’obbligo di registrare contabilmente tutte le obbligazioni passive giuridicamente perfezionate e di determinare la scadenza relativa a ogni impegno di spesa. L’obbligo di individuare la scadenza al momento in cui si impegna la spesa si spiega in quanto le nuove regole contabili impongono alle amministrazioni di imputare a ogni esercizio soltanto l’obbligazione che viene a scadere in quel periodo. Pertanto, diversamente da quanto hanno legittimamente fatto con conseguente approvazione da parte degli organismi di controllo interni ed esterni preposti ad attestare la veridicità e l’attendibilità dei conti, gli enti locali non potranno riferire a un determinato esercizio finanziario le spese per le quali non sia scaduta nello stesso esercizio la relativa obbligazione giuridica passiva. In breve, la nuova regolamentazione contabile prevede che si debba registrare l’impegno per intero quando sorge l’obbligazione passiva provvedendo però a imputare le spese negli esercizi finanziari in cui le eventuali “porzioni” delle obbligazioni passive vengono a scadere. Poiché, comunque, si deve continuare come in passato a garantire immediatamente l’intera copertura finanziaria delle obbligazioni giuridicamente perfezionate, le nuove disposizioni prevedono che si debba costituire un “fondo pluriennale vincolato” (s’introduce quindi un nuovo contenuto verbale e un nuovo concetto contabile) definito come “saldo finanziario costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell’ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l’entrata”⁷. Con tale accorgimento si evita, fra l’altro, che risorse acquisite per una ben definita finalità siano impiegate per scopi diversi e si evidenzia il lasso temporale che intercorre fra la disponibilità delle risorse in entrata e il loro successivo ed effettivo utilizzo. Passiamo ora a considerare i residui passivi, continuando a confrontare la vecchia e la nuova definizione offerta dal Tuel (articolo 189).

Non ci sono differenze verbali fra la nuova e le vecchia definizione normativa. Ciò nonostante, le differenze fra il sistema contabile in vigore e quello vecchio, in termini di contenuto rappresentativo offerto, sono assolutamente importanti perché il “concetto” di residuo passivo deriva da quello di impegno e, date le modifiche intervenute su questo ultimo, l’espressione residuo passivo avrà un significato diverso che dovrebbe sostanzialmente coincidere con quello di debito di regolamento rendendo così meno difficol-

Box 2

ARTICOLO 189. RESIDUI PASSIVI

1. Costituiscono residui attivi le somme accertate e non Idem riscosse entro il termine dell’esercizio.

1. Il risultato contabile di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi.

1. Il risultato contabile di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi. Tale risultato non comprende le risorse accertate che hanno finanziato spese impegnate con imputazione agli esercizi successivi, rappresentate dal fondo pluriennale vincolato determinato in spesa del conto del bilancio.

tosa e incerta la quantificazione dell'ammontare dei debiti delle pubbliche amministrazioni (inclusi i debiti che le une hanno verso le altre). In ultimo, ma non per importanza, dovrà cambiare necessariamente la formula per la quantificazione del risultato contabile di amministrazione. Proviamo, anche in quest'ultimo caso, a fare un confronto fra vecchie e nuove disposizioni Tuel (articolo 186).

La nomenclatura rimane inalterata, così come la formula. Tuttavia, essendo mutati i “concetti” di impegno e di residuo passivo, il legislatore ha dovuto chiarire che la combinazione algebrica di grandezze che mantengono la stessa denominazione non dovrà comprendere le risorse accertate che hanno finanziato spese impegnate con imputazione agli esercizi successivi e che saranno rappresentate dal fondo pluriennale vincolato determinato in spesa del conto del bilancio. Ci troviamo di fronte a una situazione comunicativa per cui per comprendere un contenuto verbale rimasto formalmente immutato dobbiamo fare ricorso a un altro completamente nuovo. Naturalmente, anche il risultato della gestione di competenza cambierà di significato, anche se il suo “nome” resterà identico. In sostanza, anche un esperto di contabilità pubblica, riferendosi a esercizi finanziari diversi, assocerà alle stesse espressioni contabili sensi e significati diversi ovvero ne darà interpretazioni completamente differenti e ciò perché – in questo caso per tramite di un processo di tipo normativo – si è generata una risemantizzazione del significato di molti lemmi contabili e, conseguentemente, le relazioni fra gli stessi.

In sintesi estrema, modificare le regole della rappresentazione quantitativa dei fenomeni, anche quando si lasciano inalterate alcune componenti verbali, produce un cambiamento profondo del significato che si attribuisce alla realtà indagata (l'ente locale e il suo stato di salute finanziario) rispetto alla quale gli elementi verbali e non verbali svolgono una funzione di rappresentazione perché, di fatto, diventano contenuti di appartenenza. Valgano, in conclusione e su questo ultimo specifico profilo, le considerazioni di Nicola Colletti: “Il numero in economia aziendale, non è fine a se stesso, è un mezzo, uno strumento di rappresentazione e di studio dei fenomeni eco-

nomico-aziendali che, con espressioni quantitative e qualitative, vengono rilevati nei conti e fuori dei conti. Quindi, il numero dell'economia aziendale non è il numero della matematica, né il numero della statistica [...] né quello delle altre discipline; esso è 'sintesi' di giudizi, e ha significato solo in considerazione del significato che si vuole attribuire a quei giudizi: quindi è espressione quantitativa di concetti economico-aziendali, che acquistano consistenza nella relatività delle determinazioni operate nel complesso e coordinato avvenire aziendale" (Colletti, 1954: 15-16).

3.1

Pareggio di bilancio e valore pubblico

L'equilibrio è una condizione ontologicamente instabile, dinamica nel suo essere, nella sua rappresentazione contabile e nell'interpretazione che ne discende. L'equilibrio è solo nel divenire. Una qualunque organizzazione e anche un ente locale non può essere in equilibrio se non per un istante che è poi seguito da uno successivo nel quale gli accadimenti gestionali e i comportamenti assunti determinano variazioni che conducono ad apprezzare quantità differenti rispetto a quelle osservate nell'istante precedente. In altre parole, le quantità rilevate sono definite e ancorate, anzitutto, al particolare momento di osservazione onde l'equilibrio non si può isolare se non per astrazione (Catturi, 2003: 193 e segg.). Se si perde di vista questa "caducità" dell'equilibrio e, conseguentemente, della sua formalizzazione contabile, lo si trasforma in un'illusione ottica, in una sorta di miraggio numerico. A nostro parere, l'equilibrio non è rappresentativo di una situazione di stato, ma di moto e lo consideriamo come una sorta di forza centripeta che deve orientare l'agire degli organi politici e del management pubblico per mantenere la gestione sull'orbita corretta, quella della generazione di valore pubblico, e per impedire la fuga verso situazioni di disfunzionalità organizzativa, economica e finanziaria.

L'equilibrio, di conseguenza, esiste solo nel mutevole trasformarsi della dinamica gestionale. Esso prende forma nei processi di acquisizione, trasformazione e trasferimento della ricchezza ovvero nei processi economici tramite i quali si generano i valori che, con la mediazione semantica del modulo monetario, incessantemente si confrontano per validare le decisioni assunte e prenderne delle nuove.

L'equilibrio, allora, va costruito, cercato, ricercato, faticosamente mantenuto "a valere nel tempo", ma sempre all'interno e nel fluire processi economici che lo determinano e mai cercando di prescindere dagli stessi⁸.

È miope occuparsi e preoccuparsi dell'equilibrio soltanto in fase di predisposizione dei bilanci di previsione e dei rendiconti, in altre parole quando se ne deve offrire una rappresentazione contabile in termini di

pareggio quasi come se l'equilibrio fosse l'esito scontato o inesorabile di comportamenti, eventi, processi economici e finanziari che non si possono governare e dirigere autonomamente o, peggio, come se l'equilibrio fosse la risultanza di una procedura contabile astratta, separata o indipendente dalle operazioni di gestione compiute o da porre in essere in un dato arco di tempo o dei comportamenti assunti da chi ha responsabilità politiche e gestorie. L'equilibrio di bilancio non è una semplice equazione, scomponibile e ricomponibile come una banale operazione aritmetica; non è un algoritmo dalla soluzione certa, non è il semplice saldo fra due serie di valori contrapposti siano essi di cassa, di competenza finanziaria o di competenza economica, ma l'esito complesso di un "processo di conversione della dinamica economica in cifre e della riconversione delle cifre in andamenti economici" (Giannessi, 1979).

Confinare la ricerca e la verifica dell'equilibrio solo al momento della sua quantificazione in termini monetari, a preventivo e/o a consuntivo, o addirittura pensare di potere garantire il pareggio del bilancio pubblico imponendo l'obbligo di dimostrarlo contabilmente, significa soltanto aprire – o meglio continuare a mantenere aperto – un faticoso e perenne negoziato tecnico-contabile sulle modalità e sui tempi di rappresentazione delle quantità monetarie che partecipano alla determinazione algebrica dell'equilibrio, trascurando, sciaguratamente, di riflettere sui processi (ovvero sulle scelte economiche, sui sistemi valoriali e sui comportamenti organizzativi) che hanno determinato i valori contabili posti a raffronto. A conferma di quanto sopra richiamato, basta porre mente alla perenne rinegoziazione fra governo centrale ed enti locali del cosiddetto "Patto di stabilità interno" e a come le sue continue variazioni siano decise, molto spesso, a prescindere dall'economia dei processi di produzione che in quelle amministrazioni si svolgono. È per tali ragioni che i tagli alla spesa, specie se lineari, così come la "logica dei saldi" non portano all'equilibrio. I tagli alla spesa generano spesso situazioni gestionali disarmoniche che possono produrre un pareggio dei conti, temporaneo e illusorio, ma che non indirizzano verso l'equilibrio a valere nel tempo perché le modalità con le quali i tagli sono determinati non incidono sulle logiche di acquisizione e di utilizzo delle risorse necessarie per la produzione dei beni e dei servizi pubblici. I tagli alla spesa impongono solo di spendere meno e non di spendere meglio o per un "giusto scopo" finendo così per diventare una ragione, più o meno valida, per lasciare inevasi o con parziale risposta bisogni pubblici effettivi senza che l'efficienza né, tanto meno, l'efficacia dell'agire pubblico siano accresciute. Ciò naturalmente non significa che non si possa o non si debba ridurre e riqualificare la spesa pubblica, ma vuol dire che per conseguire tale obiettivo occorrono soluzioni politiche e gestionali (e fra queste anche la fusione fra Comuni è un'opzione) prima ancora che finanziarie.

In sostanza, ogni forma di rappresentazione fenomenica, anche quella di natura economica e finanziaria propria del linguaggio dei bilanci, andrebbe sempre valutata non in base al quesito “quanto è?” ma piuttosto domandandosi “come è?” cioè “in quali condizioni si manifesta”? Un risultato contabile di pareggio può discendere da condizioni gestionali assai diversificate e può anche coesistere con l’incapacità di un’amministrazione a soddisfare i bisogni espressi dalla sua comunità di riferimento. Bisogna sapere indagare sulle condizioni che hanno portato al pareggio dei conti prima di potere esprimere una qualunque valutazione sullo stesso e ciò semplicemente perché l’equilibrio fra entrate e spese (o fra proventi/ricavi e costi di competenza economica di un dato esercizio) non è in alcun modo espressivo della capacità di generare valore pubblico sia che ci si riferisca a un’amministrazione pubblica singola, sia che si consideri il sistema delle amministrazioni pubbliche. Da quanto accennato consegue che sarebbe errato assegnare al solo e banale riscontro del pareggio di bilancio la funzione di parametro unico o principale per valutare il “buon andamento” delle pubbliche amministrazioni.

Qualunque sia l’ammontare delle risorse a disposizione, dobbiamo convenire che l’amministrazione pubblica trova la sua ragion d’essere nella capacità di produrre servizi e “regole” che rispondano in modo economico alle richieste della comunità di persone variamente associate che di quelle aziende è soggetto economico. Da ciò discende che si genera valore pubblico quando i destinatari della produzione delle amministrazioni valutano i benefici ricevuti superiori ai costi sopportati ovvero quando tale “surplus” è riconosciuto dagli individui e dalle comunità che utilizzano la produzione pubblica in modo diretto (beni a utilità divisibile, domanda individuale) e indiretto (beni pubblici in senso stretto, domanda sociale). Un servizio realizzato da una Comune vale non solo perché è stato prodotto, incorpora delle utilità, ha comportato il sostenimento di costi e, quindi, l’impiego di denaro pubblico, ma perché qualcuno lo richiede e utilizzandolo soddisfa, in maniera più o meno adeguata, un proprio bisogno. Il valore pubblico, quindi, è tale solo se è riconosciuto, se è accettato e non semplicemente se è stato proposto. (Borgonovi, Mussari, 2011; Mussari, 2011). È del tutto evidente, allora, che nella valutazione espressa dai beneficiari dell’attività svolta dai Comuni non è rintracciabile soltanto la dimensione economica del soddisfacimento del bisogno avvertito. Non possiamo interpretare quella valutazione con le stesse logiche e la stessa “metrica” (il prezzo come elemento di mediazione fra domanda e offerta e l’avanzo economico come utile indicatore di successo) che utilizzeremmo se si trattasse di uno scambio di mercato. In quel “giudizio di adeguatezza” è insita anche una valutazione sulla fiducia, sull’affidabilità e sulla legittimità dell’amministrazione a operare a vantaggio del bene comune

che è la motivazione originaria per la quale lo Stato è l'unica organizzazione che ha il potere di imporre i tributi. È la capacità di generare valore pubblico il “vincolo” al quale dovrebbe essere sottoposto l'operato degli enti locali e nel rispetto del quale dovrebbero essere definiti i criteri di fattibilità tecnica e di compatibilità economica e finanziaria, incluso il pareggio di bilancio, idonei a permettere la funzionalità duratura delle amministrazioni e rendere la loro azione economicamente sostenibile e socialmente equa.

Va da sé che porsi in questa prospettiva non significa che qualunque richiesta del cittadino-utente o di una comunità più o meno rappresentativa, anche quando motivata, debba essere comunque soddisfatta. Nelle democrazie spetta ai rappresentati eletti, che si contrappongono e si alternano al governo, dare voce e “peso” e, quindi, selezionare e ordinare secondo priorità, interessi e bisogni, spesso contrapposti pur se legittimi, espressi dalle classi e dai gruppi sociali che gli eletti devono rappresentare.

La scelta dei bisogni pubblici da soddisfare, le modalità produttive individuate per farlo e le risorse a ciò destinate sono sempre l'espressione di preferenze manifestate a livello comunitario e politicamente mediate per tramite del meccanismo della rappresentanza politica. Non sorprende quindi osservare che è proprio quando il rapporto fra elettore ed eletto si affievolisce o si annulla che aumenta significativamente la probabilità che non sia riconosciuto valore alla produzione pubblica e che cresca il disagio a percepire il rapporto fra prelievo tributario e capacità delle amministrazioni a rispondere alle esigenze collettive con l'impiego dei mezzi finanziari raccolti.

Tutto ciò premesso, se si conviene che il “vincolo” al quale dovrebbe soggiacere l'economia delle amministrazioni locali è la generazione di valore nel senso sopra accennato, non vi è chi non veda che la verifica del rispetto di quel “vincolo” non può affidarsi al riscontro del pareggio del bilancio. Un saldo contabile, da solo, non potrà mai soddisfare l'esigenza informativa richiamata⁹.

3.2

Il processo di risemantizzazione e i sistemi relazionali

Fino a qui abbiamo sinteticamente considerato come le modalità scelte per la rappresentazione degli effetti economici e finanziari delle operazioni di gestione comportino una risemantizzazione del bilancio e del pareggio. Tuttavia, il processo di risemantizzazione, è anche alimentato dal divenire del complesso dei sistemi relazionali di tipo sociale, economico, politico che hanno originato le operazioni di gestione i cui esiti si riflettono nel bilancio, anche a prescindere dalla modifica dei principi contabili. C'è una mediazio-

ne istituzionale, sociale e politica, oltre che tecnico-contabile, che si esercita nel risemantizzare il bilancio e il suo equilibrio. Ciò in quanto non possiamo assegnare al bilancio (e giammai ai suoi saldi) un significato autonomo e indipendente dall'ordine sociale che s'intende realizzare con l'azione pubblica quasi ponendoci in una concezione idealistica che mira a cristallizzare il dato contabile come se fosse astratto o astraiabile dal contesto sociale ed economico che lo genera e dal quale viene modificato, di cui è significato e significante. Non c'è e non può esserci autonomia e autosufficienza del dato contabile, dal più dettagliato al più completo e complesso. Non esiste, né in teoria né in pratica, una sorta di autocosmo autocontenentesi del pareggio di bilancio. Chi propone tale lettura fa, coscientemente o meno, un'operazione astratta sul piano teorico e potenzialmente molto pernicioso sul piano politico finendo per produrre illusioni o incubi in veste quantitativo-monetaria. In sostanza, i valori contabili non possono essere interpretati come dissociati o neutrali rispetto alla sfera sociale nella quale si sono determinati. La risemantizzazione del pareggio di bilancio transita anche da uno sforzo di riflessione sulle finalità che, nella cornice della migliore tradizione europea, il nostro Paese intende assegnare alle amministrazioni pubbliche locali come tali e nel sistema di interdipendenze che indissolubilmente le avvince alle aziende private con e senza scopo di lucro. Senza avere chiara la teleologia delle amministrazioni pubbliche in senso lato non è possibile interpretare a pieno il senso dei loro bilanci e dei risultati contabili di quei documenti di sintesi. L'evoluzione del finalismo pubblico, che va messa in stretta relazione con il modificarsi dei sistemi valoriali condivisi e con il progresso tecnologico, non può che riflettersi nei bilanci e ne comporta una continua risemantizzazione. Alla naturale complessità e dinamicità degli scenari sociali, economici e politici nei quali le amministrazioni sono chiamate e abituate a operare (è sufficiente pensare alle turbolenze prodotte dall'instabilità della finanza pubblica, dalle incessanti modifiche legislative su tutti gli aspetti della vita amministrativa degli enti, dai cicli elettorali ecc.) si sono da tempo aggiunti macroeffetti che fungono da moltiplicatore di tale esigenza. Basti qui porre mente a: la globalizzazione dell'economia; l'affievolirsi dei confini fra la sfera pubblica e privata dei bisogni, delle aziende e delle regole formali che ne presidono l'operare; l'interconnessione e complementarietà fra politiche pubbliche e soggetti pubblici e privati che le determinano e le realizzano. In sostanza, le scelte di ciascuno influenzano significativamente quelle di tutti gli altri e provocano conseguenze imprevedibili sulla vita delle persone e ciò, a sua volta, genera bisogni da soddisfare che, se non governati, si traducono spesso in domanda di politiche, beni e servizi pubblici, ovvero in spesa pubblica da finanziare. Gli ingranaggi che regolano le relazioni causali fra domanda e offerta d'intervento pubblico sono sempre più complessi. Prevederne le dinamiche è molto arduo e ciò tende a

generare costantemente il rischio di un disallineamento fra attesa di azione ed effettiva capacità di risposta delle amministrazioni locali. Quanto scritto ci porta a concludere che è proprio nei momenti di maggiore turbolenza come quelli che viviamo che è indispensabile ridefinire la missione delle amministrazioni pubbliche in generale e degli enti locali in particolare per guidarne consapevolmente l'azione e per avere a disposizione i riferimenti culturali e sociali indispensabili per valutarne l'operato. Ciò è fondamentale, anzitutto perché è ragionevole ipotizzare che una gestione non improvvisata sul piano valoriale sia idonea a soddisfare in misura maggiore e migliore i bisogni pubblici e favorire una gestione economica e finanziaria equilibrata. Inoltre, perché occorre circoscrivere la quota del "bene comune" il cui approvvigionamento deve rimanere nella sfera esclusiva della responsabilità delle amministrazioni pubbliche da quella che, invece, deve essere condivisa con le aziende private (con e senza scopo di lucro) individuando soluzioni innovative di coproduzione e di compartecipazione alle scelte e favorendo l'approdo a modelli di co-governance. Per tali ragioni, per quanto possa sembrare paradossale, c'è una stretta correlazione positiva tra la necessità di trovare soluzioni per garantire la stabilità finanziaria delle amministrazioni locali – singolarmente e congiuntamente considerate – e l'esigenza di non lasciare quelle organizzazioni prive di punti di riferimento chiari e condivisi per affrontare sfide importanti, improvvise e, spesso, decisive per il bene comune. Solo a queste condizioni è effettivamente possibile definire l'orizzonte politico dell'amministrazione, guidare l'azione della dirigenza, ovvero a porre le basi per l'indispensabile attività di verifica (concomitante e susseguente) dei risultati conseguiti nel breve, medio e lungo termine. Senza questa rivisitazione, la produzione di valore pubblico resta comunque incerta nella sua definizione operativa e l'eventuale pareggio di bilancio rimane fine a se stesso.

Quello appena accennato è un tema molto complesso perché i Comuni sono condizionati dall'ambiente politico, sociale, finanziario ed economico in cui operano, ma al tempo stesso sono chiamati a condizionarlo, a determinarlo, a farlo. Ciò per almeno due ragioni: le produzioni di servizi pubblici e la definizione del "sistema delle regole" contribuiscono a definire i caratteri strutturali e valoriali del contesto sociale ed economico dove le amministrazioni insieme alle aziende private con e senza scopo di lucro si trovano a svolgere le proprie funzioni; sempre più spesso i programmi e le politiche pubbliche implicano la realizzazione di attività in territori diversi da parte di amministrazioni pubbliche e soggetti privati oppure si riconducono a funzioni pubbliche per le quali il finanziamento e le responsabilità di intervento sono suddivise fra i diversi livelli di governo.

Pertanto, le amministrazioni locali individuano non solo obiettivi che saranno realizzati esclusivamente attraverso l'azione posta in essere dai pro-

pri organi, ma anche obiettivi che richiedono la partecipazione, l'intervento e il finanziamento di altre organizzazioni. Dobbiamo riuscire ad acquisire la capacità di indagare e interpretare le complesse relazioni di interdipendenza tra aspetti gestionali, organizzativi, economici e finanziari che si stabiliscono non solo all'interno della singola amministrazione, ma anche tra diverse amministrazioni e tra queste e le aziende private con e senza scopo di lucro che costituiscono le "reti" attraverso le quali si definiscono le politiche pubbliche e si realizzano i processi produttivi dei servizi pubblici. Senza porre in essere questo sforzo ci pare complesso potere giungere a una risemantizzazione del concetto di pareggio di bilancio pubblico che sia coerente con i tempi che viviamo.

Diversamente, è concreto il rischio che si producano effetti distortivi e si generino, con lo straordinario sostegno dei mezzi di comunicazione di massa, significati alterati di pareggio di bilancio, pericolosi tessuti connettivi di natura verbale che potrebbero sostenere e alimentare sistemi, processi e situazioni del tutto immaginative, ma spesso foriere di gravi conseguenze concrete sul piano sociale oltre che economico. Occorre, pertanto, non sottovalutare il pericolo che la ricerca acritica del pareggio del bilancio pubblico locale si trasformi in un sentimento di avversione nei confronti dello Stato o dell'Unione Europea. Ciò può accadere proprio perché si tenta, con maldestra astuzia, di isolare il bilancio pubblico, o peggio il solo saldo di quel conto, dal sistema di relazioni che lo genera operando un'astrazione che può diventare così spericolata da determinare la trasfigurazione della valenza semantica del pareggio di bilancio fino a rappresentarlo, automaticamente, come un impedimento allo sviluppo e alla prosperità.

4 Conclusioni

Le transazioni economico-finanziarie oggetto delle registrazioni contabili non sono quasi mai fatti oggettivi e non sono rilevate e memorizzate con segni e linguaggi neutrali. I principi contabili e i metodi di registrazione sono convenzioni che mutano nel tempo e riflettono tradizioni, culture amministrative, dottrine economiche e progetti politici. A volte, si tende a sottovalutare la potenza espressiva di queste "tecnologie" nonostante la Storia ci insegni che possono fungere da straordinario volano dello sviluppo economico e civile, così come diventare supporto, alimento e sostegno per disegni politici distruttivi del tessuto connettivo valoriale che tiene insieme le comunità civili (Neu, 2006; Neu, Cameron, 2004; Ellwood, Newberry, 2006; Rose, Miller, 1992). Dobbiamo convivere con la certezza che la contabilità pubblica non possa essere osservata e considerata (e

meno che mai studiata) come una fonte neutrale di informazioni oggettive che un decisore razionale utilizzerà efficacemente per individuare la migliore soluzione possibile. Abbiamo necessità di una prospettiva alternativa della misurazione e della valutazione dell'agire pubblico. Si tratta di un percorso teorico complesso il cui completamento, a nostro parere, richiede non solo il contributo di più discipline, ma anche il soddisfacimento di alcune condizioni teoriche cui accenniamo molto brevemente. Anzitutto, occorrerebbe il supporto di una teoria generale convincente, ovvero fondata su un sistema di proposizioni tra loro coerenti e verificabili, che spieghi e motivi il comportamento degli elettori, degli organi politici e degli apparati burocratici in modo innovativo e alternativo a quello sostenuto dalla *public choice*.

I teorici di quella dottrina sono convinti che politici, dirigenti pubblici ed elettori, così come i consumatori e le aziende nelle operazioni di compravendita, pongono in essere scelte e adottano conseguenti comportamenti finalizzati solo a massimizzare la loro utilità e il proprio benessere individuale. Il politico è interessato esclusivamente alla rielezione e quindi è incentivato a favorire l'aumento della spesa pubblica specie a vantaggio di piccoli gruppi coesi con interessi molto concentrati perché ciò aumenta la probabilità di essere riletto.

L'obiettivo dei dirigenti pubblici, che utilizzano il bagaglio informativo accumulato e la propria professionalità solo a proprio vantaggio, non è quello di implementare in modo imparziale, efficiente ed efficace le scelte politiche assunte dal legislatore, ma di ottenere il maggiore ammontare possibile di risorse finanziarie per la loro unità organizzativa perché al crescere di queste aumentano il loro potere, discrezionalità e prestigio. In questa prospettiva, del tutto egoistica nella quale non c'è spazio se non in via accidentale per il conseguimento del bene comune, la soluzione alla carente performance pubblica non va ricercata nella selezione di persone migliori di altre per le cariche politiche e dirigenziali (tutti si comporteranno nello stesso modo "rapace" a parità di incentivi) o di migliori tecniche e soluzioni organizzative. Si suggerisce di ridurre lo spazio dell'intervento pubblico e di approvare di disposizioni legislative, anche costituzionali, idonee a evitare o a limitare gli effetti negativi degli ineluttabili comportamenti egoistici assunti da politici, dirigenti e funzionari pubblici per perseguire il proprio interesse individuale. È agevole comprendere che sono questi gli orientamenti teorici che hanno costituito l'humus teorico sul quale è fiorito il fiscal compact che ha portato all'approvazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio. Non sarà agevole il superamento teorico di una "chiave di lettura" che ha conquistato spazi crescenti non solo fra gli studiosi e, più o meno consapevolmente, fra gli legislatori, ma anche nella nostra società grazie soprattutto al reiterarsi dei

fenomeni corruttivi e alla crisi della rappresentanza politica. Occorre ripartire dalla migliore tradizione delle nostre discipline, dalla centralità che la persona ha sempre avuto nella concezione di azienda universale intesa come strumento dell'uomo a servizio dell'uomo.

Serve uno sforzo teorico imponente per dare una “dimensione plurale” (ovvero non solo quella economico-egoistica incarnata dallo *homo oeconomicus*, ma anche politica, sociale, culturale, morale ecc.) ai risultati e agli effetti dell'agire delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti che vi operano. Tutto ciò, in conclusione, obbliga a pensare non solo a come rinnovare e migliorare i sistemi di misurazione contabili ed extra contabili, ma anche a come individuare forme e modelli di integrazione di quei sistemi in modo che sia possibile rappresentare la multidimensionalità sopra accennata senza perderne l'unitarietà sistemica.

Bibliografia

- Alesina A., Baqir R., Hoxby C. (2004), “Political jurisdictions in heterogeneous communities”, *Journal of Political Economy*, 112, 2, 348-396.
- Alesina A., Spalore E. (1997), “On the number and size of nations”, *Quarterly Journal of Economics*, 112, 4, 1027-56.
- Anckar D. (1999), “Homogeneity and smallness: Dhal and Tuftte revised”, *Scandinavian Political Studies*, 22, 29-43.
- Barretta A., Busco C., Ruggiero P. (2008), “Trust in project financing: An Italian health care example”, *Public Money and Management*, 28, 3, 179-84.
- Barretta A., Ruggiero P. (2008), “Ex-ante evaluation of PFIs within the Italian health-care sector: What is the basis for this PPP?”, *Health Policy*, 88, 1, 15-24.
- Bhatti Y., Hansen K. M. (2011), “Who ‘marries’ whom? The influence of societal connectedness, economic and political homogeneity, and population size on jurisdictional consolidations”, *European Journal of Political Research*, 50, 212-38.
- Castelnuovo A. (2004), *Il linguaggio dei conti pubblici in Italia nella prospettiva economico-aziendale*, Tesi di Dottorato di Ricerca in Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche, XVI Ciclo, Siena.
- Catturi G. (2000), *Teoria e prassi del costo di produzione*, Cedam, Padova.
- Catturi G. (2003), *L'azienda universale*, Cedam, Padova.
- Christensen T., Lægrend P. (eds.) (2007), *Transcending New Public Management*, Aldershot, Ashgate.
- Christenson J. A., Sachs C. E. (1980), “The impact of government size and number of administrative units on the quality of public services”, *Administrative Science Quarterly*, 25, 1, 89-101.
- Colletti N. (1954), *Il numero in economia aziendale, seconda edizione*, Abbaco, Palermo.

- Dahl R. A., Tufte E. R. (1973), *Size and Democracy*, Stanford University Press, Stanford.
- Dollery B., Crase L. (2004), "Is bigger local government better? An evaluation of the case for Australian amalgamation programs", *Urban Policy and Research*, 22, 3, 265-75.
- Ellwood S., Newberry S. (2006), "Public sector accrual accounting: institutionalising neo-liberal principles?", *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 20, 4, 549-573.
- Giannessi E. (1961), "Interpretazione del concetto di azienda pubblica", in Aa. Vv., *Saggi di Economia Aziendale e Sociale in memoria di Gino Zappa*, Giuffrè, Milano.
- Giannessi E. (1979), *Appunti di economia aziendale*, Pacini, Pisa.
- Goldsmith S., Eggers W. D. (2004), *Governing by Networks. The New Shape of the Public Sector*, Brookings, Washington.
- Grindle M. S., Hildebrand M. E. (1995), "Building sustainable capacity in the public sector: what can be done?", *Public Administration and Development*, 15, 5, 441-63.
- Hooghe L., Marks G. (2007), *Union: Virtues and Vices of Scale Flexibility in Jurisdictional Design*, paper presented at West European Politics Thirtieth Anniversary Conference, European University Institute, 18-20 January.
- Kettl D. F. (2002), *The Transformation of Governance. Public Administration for Twenty-first Century America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Kickert W. J. M., Klijn E. H., Koppenjan J. F. M. (1997), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Sage, London.
- Larsen C. A. (2002), "Municipal size and democracy: A critical analysis of the argument of proximity based on the case of Denmark", *Scandinavian Political Studies*, 25, 4, 317-32.
- Lassen D. D., Serritzlew S. (2011), "Jurisdiction size and local democracy: evidence on internal political efficacy from large-scale municipal reform", *American Political Science Review*, 105, 2, 238-58.
- Moore M. (1995), *Creating Public Value. Strategic Management in government*, Harvard University Press, Cambridge.
- Mussari R. (2011), *Economia delle amministrazioni pubbliche*, McGraw-Hill, Milano.
- Mussari R. (2013a), "La comptabilité publique, instrument et enjeu des rapports entre pouvoir central et collectivités locales: le cas du processus d'harmonisation en Italie", *Revue Politiques et Management Publique*, 30, 3, 395-410.
- Mussari R. (2013b), "Pareggio e bilancio pubblico: un equilibrio da ripensare", *Azienda Pubblica*, XXVI, 4, 513-525.
- Mussari R., Ruggiero P. (forthcoming), "Merging for capacity and a capacity for merging: Politicians, citizens, and discourses in public administrations", paper accepted for publication in *Financial Accountability and Management*.
- Neu D. (2006), "Accounting for public spac", *Accounting Organization and Society*, 31, 391-414.
- Neu D., Graham C. (2004), "Accounting and the holocausts of modernity", *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 17, 4, 578-603.

- Pandey S. K. (2010), "Cutback management and the paradox of publicness", *Public Administration Review*, 70, 4, 564-571.
- Paul S. (1995), "Capacity building for health sector reform, Discussion Paper 5, *Forum on Health Sector Reform*, National Health Systems and Policies Unit, Division of Strengthening Health Services, World Health Organisation, Geneva.
- Peters B. G., Savoie D. J. (eds) (2000), *Governance in the Twenty-first Century. Revitalizing the Public Service*, McGill-Queen's University Press, Canada.
- Pierre J. (ed.) (2000), *Debating Governance*, Oxford University Press, New York.
- Reingewertz Y. (2012), "Do municipal amalgamations work? evidence from municipalities in Israel", *Journal of Urban Economics*, 72, 240-251.
- Rose N., Miller P. (1992), "Political power beyond the State: problematics of government", *British Journal of Sociology*, 43, 2, 173-205.
- Sancton A. (2000), *Merger Mania. The Assault On Local Government*, McGill-Queen's, London.
- Soguel N. C. (2006), "The inter-municipal cooperation in Switzerland and the trend towards amalgamation", *Urban Public Economic Review*, 6, 169-88.
- Sorensen R. J. (2006), "Local government consolidations: the impact of political transaction costs", *Public Choice*, 127, 75-95.
- Tanguay G. A., Wihry D. F. (2008), "Voters' preferences regarding municipal consolidation: evidence from the Quebec de-merger referenda", *Journal of Urban Affairs*, 30, 3, 325-345.
- Vojnovic I. (1998), "Municipal consolidation in the 1990s: An analysis of British Columbia, New Brunswick, and Nova Scotia", *Canadian Public Administration*, 41, 2, 239-283.

Note

¹ A puro titolo di esempio si consideri che in Lombardia (dati Ancitel 2015) i Comuni sono 1.530 con una popolazione media di 6.537 abitanti e in Piemonte i Comuni sono 1.206 con una popolazione media di 3.668 abitanti.

² Le considerazioni che danno corpo alla parte restante di questo scritto sono in buona parte tratte da: (Mussari, Ruggiero, *forthcoming*) e (Mussari, 2013b).

³ Il possibile aumento della qualità dei servizi resi (Christenson, Sachs, 1980); l'internalizzazione degli *spillovers* (Tanguay, Wihry, 2008) e una possibile maggiore equità fiscale (Soguel, 2006) sono ulteriori effetti positivi della fusione fra Comuni ricordati in letteratura.

⁴ "Il termine residuo passivo non avrebbe ragione d'essere, se non vi fosse un procedimento o una tecnica per la sua determinazione, che a sua volta presuppone l'esistenza di un procedimento di spesa, che vi sia un sistema di bilancio preventivo e così via. Al di là del fatto che alcuni termini tecnici altro non sono che dei 'prestiti' dalla lingua naturale, 'rivestiti' di un significato specialistico, il rapporto tra elementi verbali e non verbali è profondo" (Castelnuovo, 2004).

⁵ Sul tema rinviamo ad *Azienda Pubblica*, anno XXV, n. 1, 2012.

⁶ Per ragioni di brevità, trascuriamo di ampliare le nostre considerazioni alla fase dell'accertamento e ai residui attivi.

⁷ Sul funzionamento del fondo pluriennale vincolato si rinvia al "Principio contabile applica-

to concernente la contabilità finanziaria” pubblicato nel sito Arconet a cura della Ragioneria Generale dello Stato www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/ARCONET/.

⁸ L’espressione “a valere nel tempo” è presa a prestito dagli scritti di Egidio Giannessi (1961, p. 1070).

⁹ Ovvero, non concluderemmo diversamente se dal confronto fra il montante delle entrate e delle spese esposte in bilancio risultassero un avanzo o un disavanzo.

6 Quali vantaggi per una grande fusione di comuni

Renato Cugno, Santino Piazza, Matteo Barbero, Igor Lobascio

6.1

Introduzione

Le fusioni di comuni sono al centro del dibattito pubblico sulle riforme orientate a superare l'inadeguatezza dimensionale degli enti locali. I vincoli di tipo gestionale (turn over del personale limitato, informatizzazione e codice digitale, nuova normativa sulla trasparenza, sugli appalti e sui contratti) e la riduzione di risorse pubbliche sono sempre meno sostenibili per entità piccole, con risorse amministrative spesso minime. Inoltre sono mutate le condizioni di favore (per esempio nei contributi per gli investimenti oppure nel Patto di stabilità interno) di cui hanno beneficiato fino a oggi i piccoli comuni. Gli amministratori di questi enti risultano così tenuti a svolgere una pluralità di compiti e funzioni con mezzi sempre più limitati. E i territori caratterizzati da elevata frammentazione si avviano quindi a un progressivo indebolimento istituzionale. Un indebolimento non generalizzato: in altri contesti dimensionali e socioeconomici, invece, si sviluppano nuove alleanze o nuove ipotesi di rafforzamento istituzionale: le fusioni realizzate sono in aumento in Emilia Romagna e in diverse altre regioni¹; e vengono proposte – nel caso di Torino e di Bologna – come soluzione per accrescere la rappresentanza dei territori negli organi politici delle Città Metropolitane in costruzione.

La casistica sulle fusioni inizia quindi a essere molto copiosa, anche in Italia. Ma come vengono valutati i benefici di queste complesse operazioni istituzionali?

Buona parte delle analisi pubblicate in Italia misurano soprattutto l'impatto atteso sulla spesa corrente degli enti (analizzando un numero ridotto di enti o, come in un recente lavoro di Rizzi e Zanette del 2015, simulando ambiti di fusione ottimali con un numero variabile di enti) interessati dalla fusione. Aspetti diversi, quali la capacità istituzionale e di governo dei territori frammentati (le "aree interne"), la gestione del territorio, la definizione

di strategie, e la programmazione degli investimenti sono invece poco considerati oppure assenti dalle analisi. Una possibile ragione sta nella sensibilità di molti amministratori per i temi degli investimenti locali e del governo del territorio e nel timore di perdere autonomia in questo campo; un'altra ragione sta forse nella ridotta dimensione di molte delle fusioni in oggetto, che rende questi aspetti relativamente poco significativi.

In questo contributo, si considera il caso dei Comuni dell'Ami-Città diffusa, valutando alcuni dei possibili effetti della fusione tra gli enti che la compongono. L'origine del termine e della proposta deriva dalla storia recente: questo territorio, situato nella provincia di Torino e coincidente con l'area eporediese, nel dopoguerra ha discusso e messo alla prova l'ideale comunitario di Adriano Olivetti, con un progetto socioeconomico e di sviluppo caratterizzato da forte radicamento locale ma rispettoso delle vocazioni e tradizioni locali, che non ha prodotto i fenomeni di concentrazione residenziale urbane e parallelo spopolamento dei territori montani e rurali contigui visti altrove.

Oggi, chiusa la parabola olivettiana, il territorio non dispone più di una leadership riconosciuta e consolidata: gli enti locali sono oltre 60 e hanno una dimensione molto ridotta: solo tre superano i 5 mila residenti. Ma l'insieme degli enti nell'area prescelta somma a oltre 110 mila residenti. Le attese dell'opinione pubblica locale sono a favore di un progetto di fusione che sia in grado di sostenere lo sviluppo locale²: “per uscire dalla crisi, occorre investire molto in innovazione e infrastrutture che generano occupazione. Occorre disporre quindi di istituzioni forti, in grado di gestire un piano di sviluppo di un'area sufficientemente grande in termini di cittadini, conoscenze e superficie... una gestione amministrativa forte e unitaria, capace di concepire, promuovere e realizzare un piano di sviluppo che possa attrarre investimenti nazionali ed europei in grado di rimettere in moto l'economia”.

Nel paragrafo 6.2 vengono ricordati gli esiti di alcune esperienze internazionali in materia di fusioni tra enti. Nel paragrafo 6.3 verrà fornita una sintesi del quadro finanziario del distretto Ami. Nel paragrafo 6.4 si analizzeranno alcuni dei possibili vantaggi della fusione e nel paragrafo 6.5 vengono discussi i risultati delle simulazioni sul grado di indebitamento del nuovo ente che potrebbe sorgere a seguito della fusione. Seguono le conclusioni.

6.2

Alcune evidenze dall'esperienza internazionale sulle fusioni

Alcuni degli aspetti negletti nelle analisi italiane sono presenti nella letteratura internazionale (Paesi europei, Australia, Stati Uniti) che fa riferimento a pratiche associative e fusioni (vengono usati i termini di *merger*, *consoli-*

ation, amalgamation) di varie dimensioni. Per esempio alcune rassegne (per tutte Dollery, Jack, 2013; Acelg, 2013) oltre a ricordare gli esiti non sempre univoci in tema di efficienza³ evidenziano l'utilità di fusioni e altre modalità associative anche sotto questi aspetti:

- maggior capacità strategica ed economie di gamma: sono gli effetti più rilevanti e certi con una fusione, e il principale vantaggio rispetto ad altre forme associative. Si tratta di maggior capacità nell'affrontare progetti e problemi complessi, di miglior utilizzo delle risorse complessivamente disponibili, di maggior capacità di rappresentanza locale presso i livelli superiori di governo. Sono questi aspetti che possono anche attrarre professionalità elevate a prestare il proprio servizio e a sviluppare leadership politiche più forti;
- democrazia locale: nel caso di territori istituzionalmente frammentati, una maggior dimensione può portare a più chiara articolazione ed espressione degli interessi locali e pertanto a una migliore considerazione degli stessi.

Di particolare interesse risulta l'esperienza svizzera. Secondo alcuni autori (per tutti, Dafflon nel 2012, il maggior esperto di quel Paese), qui gli amministratori locali hanno maggior consapevolezza del fatto che il mantenimento dell'autonomia dei singoli enti è un argomento errato: tra gli enti sono attive tante forme di collaborazione settoriali che sottraggono gran parte dei loro margini di scelta; queste forme non devono rendere conto agli elettori, non hanno risorse autonome. Inoltre viene segnalata la difficoltà a trovare persone disponibili alle cariche amministrative nonché a rendere disponibile la quantità di tempo richiesto nel gestire le svariate associazioni di ogni ente. Dall'altro lato, va ricordata la rilevanza dei 26 Cantoni svizzeri: hanno competenza esclusiva sull'organizzazione dei municipi e svolgono molte funzioni a carattere sovracomunale. Inoltre molti Cantoni hanno definito sistemi di incentivo alla fusione tra comuni: sia attraverso regimi predefiniti oppure con lo sviluppo di un negoziato. Alcuni Cantoni forniscono inoltre un vero e proprio accompagnamento a carattere giuridico e politico alle operazioni.

Di fatto in Svizzera negli ultimi 15 anni il numero dei comuni si è ridotto di oltre 400 (oggi ammontano a 2.352 municipi) attraverso la formazione di nuovi e più grandi enti. Il fenomeno che si segnala qui è la costituzione di nuovi agglomerati metropolitani: il percorso in atto a Lugano, Neuchatel (3 comuni con 45 mila abitanti) e il progetto di Riviera (dieci comuni con 70 mila abitanti).

Nel caso di Lugano il percorso si è sviluppato per fasi: dal 2002 si sono sviluppati diversi e successivi procedimenti di aggregazione tra il capoluo-

go e singoli enti contermini; il nucleo centrale è passato da 28 mila abitanti ai 52 mila attuali, mentre l'area complessiva ne conta oltre 100 mila.

Anche in ambito rurale si realizzano fusioni: sono dettate soprattutto dal bisogno di usare meglio le risorse disponibili, mentre nei contesti metropolitani prevalgono gli aspetti di complementarità socioeconomica tra comuni con diversa natura e status. In genere le fusioni avvengono quando i protagonisti hanno definito una strategia sociale oltre che economica per il nuovo comune: non bastano una riduzione delle imposte locali oppure un programma di nuovi investimenti. Altri requisiti per il successo sono: razionalizzare le risorse professionali esistenti senza operare licenziamenti; coinvolgere sia le strutture amministrative che gli operatori locali; definire un'agenda completa, chiara e progressiva del processo richiesto.

6.3 I comuni Ami

Secondo i promotori del progetto Ami-Città diffusa, quest'area ha "caratteristiche di omogeneità, culturali, geografiche e ambientali, tutte ben riconoscibili nel territorio dell'Ami: l'Anfiteatro Morenico di Ivrea e la Val Chiusella. Da esse si genera una ben precisa identità che deriva da un quotidiano scambio di relazioni sociali: scuole, commercio, sanità, industrie. A questa dimensione e omogeneità di vita quotidiana la struttura amministrativa del territorio, divisa in 66 comuni, frappone continuamente ostacoli, con 66 modi diversi di fare regolamenti, applicare tasse, fare piccoli irrilevanti investimenti" (da www.amiunacitta.it).

È utile partire proprio da questo punto: le opere di investimento realizzate da parte dei Comuni. Sono amministrazioni attive su questo piano: la spesa per investimento è stata relativamente sostenuta rispetto ai valori presenti nelle altre zone omogenee. Il fenomeno può essere collegato a vari elementi: da un lato i trasferimenti di capitale (da Stato, Regione, altri enti pubblici) qui hanno finanziato una quota delle spese di investimento maggiore che altrove: 32% negli ultimi dieci anni per i comuni Ami, a fronte del 13% per l'insieme di comuni dell'area metropolitana. D'altra parte, la dotazione di risorse autonome è favorevole (cfr. i livelli di imposte locali ed entrate da tariffe) e ha consentito un maggiore ricorso al debito, che ha coperto il 44% delle spese, a fronte di una quota del 29 nell'area metropolitana complessiva. Il risultato è un livello dello stock del debito maggiore, se misurato in termini pro capite.

In valore assoluto il volume annuo ammonta a circa 20 milioni; va considerato il trend decennale che vede ovunque una riduzione delle spese comunali per investimenti, nonché i valori degli ultimi anni, diminuiti in modo molto marcato.

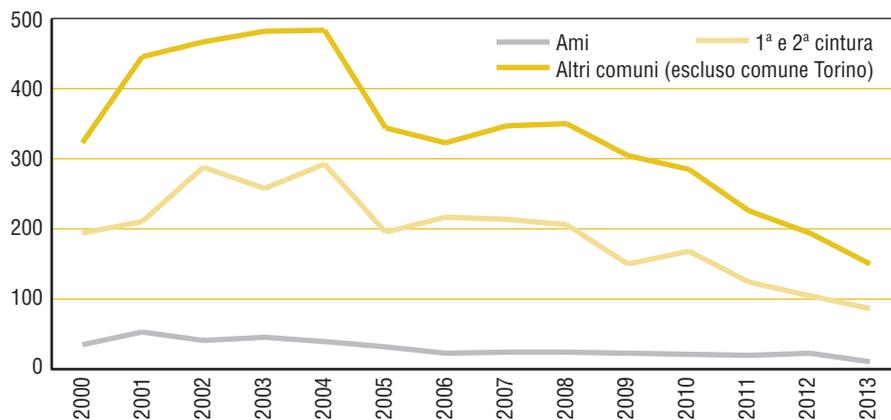
Tabella 6.1
ALCUNI INDICATORI DELLE RISORSE FINANZIARIE DEI COMUNI. 2012
Valori pro capite per zona omogenea

	Totale spesa corrente	Totale spesa capitale	Imu totale	Addizionale Irpef	Tasse	Entrate extra-tributarie	Permessi di costruire	Consistenza debito finale
Settimo	700	222	264	84	122	150	75	859
Chivasso	594	134	229	82	53	146	35	471
Ivrea-Strambino	757	192	223	82	144	164	25	679
Courgnè-Rivarolo	698	251	207	64	97	199	27	644
Ciriè-Lanzo	662	153	258	60	57	167	43	547
Collegno	765	126	253	70	119	233	41	602
Chieri	605	110	289	71	18	165	58	633
Beinasco-Orbassano	551	114	251	65	13	116	65	242
Pinerolo	657	168	199	62	114	161	32	562
Avigliana-Susa	932	228	379	55	189	205	47	522
Torino	1.342	141	510	119	230	306	32	3.818
Città metropolitana Torino*	936	151	352	89	142	223	42	1.814

* 315 comuni.

Fonte: elaborazioni su certificati dei conti consuntivi

Figura 6.1
DINAMICA SPESA PER INVESTIMENTO
Valori assoluti in milioni



Fonte: elaborazioni su certificati dei conti consuntivi, vari anni

La criticità maggiore è però la dimensione media dell'investimento: negli ultimi 5 anni (2009-2013), i comuni Ami hanno speso circa 338 mila

euro annui per ente, a fronte di 4,5 milioni per ente nella 1^a e 2^a cintura del capoluogo, e di 506 mila negli altri comuni della Città metropolitana. La causa indubbiamente risiede anche nella dimensione demografica – e territoriale – molto ridotta dei comuni Ami.

6.4

I possibili vantaggi della fusione

6.4.1

Gli incentivi statali e regionali

La convenienza di un progetto di fusione di comuni può essere valutata innanzitutto alla luce delle premialità che l'ordinamento prevede per tale fattispecie.

La questione degli incentivi è decisiva, da un lato per vincere la resistenza delle logiche di “campanile”, dall'altro per compensare gli inevitabili costi di transazione che l'aggregazione di entità amministrativamente autonome determina.

Secondo alcuni è proprio la mancanza di incentivi adeguati (oltre che di sanzioni) credibili alla base del sostanziale fallimento della normativa che, a partire dal 2010, ha imposto ai comuni di minori dimensioni demografiche la gestione in forma associata delle proprie funzioni fondamentali (Barbero, 2013). D'altra parte, l'affermazione secondo cui un sistema di incentivi alle aggregazioni comunali imporrebbe una perdita di benessere per le popolazioni nei comuni non oggetto di processi aggregativi e un guadagno solo per le popolazioni coinvolte (Rizzi, Zanette, 2015) non tiene conto dei potenziali *upfront costs* che ogni progetto di aggregazione impone alle popolazioni stesse nelle fasi iniziali. Tali costi, in termini correnti e capitali, potrebbero essere compensati da un adeguato sistema di incentivi, statali e regionali.

In relazione alla fusione, possiamo distinguere gli incentivi previsti dalla legislazione statale, ovviamente uniformi per tutto il territorio nazionale, e quelli previsti dalle leggi delle singole regioni.

Gli incentivi statali sono stati decisamente rafforzati negli ultimi anni, fino a diventare un fattore in grado di spiegare la maggiore appetibilità della fusione rispetto ad altre modalità di riorganizzazione. Essi sono di due tipi: da un lato, in base all'articolo 16, comma 2, del decreto legge 16/2012, agli enti risultanti dalla fusione viene riconosciuto, per un periodo di dieci anni, un contributo straordinario annuale pari al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti agli enti preesistenti per l'anno 2010. Tale contributo viene erogato entro il limite degli stanziamenti finanziari pre-

visti nel bilancio statale e in misura non superiore, per ciascuna fusione, a 1,5 milioni di euro (limite, quest'ultimo, introdotto dal decreto legge 90/2014 e non privo di implicazioni per il progetto di fusione in esame). L'ampliamento del numero di enti facenti parte di un comune costituito mediante fusione comporta la rideterminazione del contributo straordinario originariamente attribuito.

Dall'altro lato, in base all'articolo 31, comma 23, della legge 183/2011, la fusione viene premiata con un'esenzione (sia pure temporanea) dal Patto di stabilità interno. Fino al 2014, era previsto che i relativi vincoli iniziasse ad applicarsi al nuovo ente a partire dal terzo anno successivo al perfezionamento della procedura, ma la legge di stabilità 2015 (legge 190/2014) ha allungato tale periodo fino al quinto anno successivo.

I due meccanismi premiali sono parzialmente collegati, nel senso che l'esenzione dal Patto consente di utilizzare senza particolari limitazioni i contributi straordinari.

Ma la deroga al Patto mostra potenzialità più ampie in termini di sfruttamento della capacità di investimento da parte della compagine di comuni coinvolti nella fusione, ovviamente in modo direttamente proporzionale al numero di enti che singolarmente erano assoggettati ai relativi vincoli. Detto in altri termini, quanto più numerosi sono i comuni che *uti singuli* sono soggetti, tanto più l'esenzione è premiante e in grado di compensare, in una logica territoriale, l'estensione del Patto ai comuni che, prima della fusione, ne erano esclusi per le loro dimensioni demografiche.

A livello regionale, sono previsti quasi esclusivamente incentivi di carattere finanziario. Per la Regione Piemonte, in particolare, viene in considerazione l'articolo 11 della legge regionale 11/2012. Tale disposizione, ai commi 2 e 3, stabilisce che la Regione, previo parere della Conferenza permanente Regione-Autonomie locali, destini al Comune sorto a seguito di fusione, nei limiti della disponibilità di bilancio, incentivi finanziari da utilizzare anche per iniziative a favore della comunità locale, avendo riguardo ai seguenti elementi: situazione gestionale e patrimoniale del nuovo ente, fascia demografica di appartenenza dei Comuni fusi, contiguità e numero di Comuni soggetti di fusione. Inoltre, il successivo comma 5, dispone in merito alla durata e alla misura degli incentivi da erogare, precisando che l'erogazione deve avere durata di almeno un quinquennio e deve essere commisurata "alla media dei trasferimenti regionali continuativi, erogati nel triennio precedente la fusione, ai singoli Comuni fusi, incrementata del 50%".

Le modalità operative per l'erogazione degli incentivi regionali sono dettate dalla Deliberazione della Giunta Regionale 21 luglio 2014, n. 1-120. Essa prevede l'erogazione, oltre al predetto contributo annuale, anche di un contributo una tantum quantificato in ragione del numero di comuni coin-

volti nella fusione e del numero di abitanti degli stessi comuni, con parametri differenziati a seconda della rispettiva fascia demografica.

In estrema sintesi, quindi, attraverso la fusione si può conseguire un doppio “dividendo”: un dividendo “da contributi straordinari” e un dividendo “da Patto”. Abbiamo provato a quantificarli per il caso in esame.

6.4.2

Il dividendo “da contributi straordinari”

La misura dell’incentivo statale eventualmente conseguibile attraverso la fusione dei comuni dell’Ami è agevolmente quantificabile utilizzando le informazioni disponibili nella banca dati del Ministero dell’Interno, da cui si può ricavare la dimensione dei trasferimenti erogati nel 2010, che risulta pari a 25,184 milioni di euro. Il 20% di tale importo vale circa 5 milioni di euro e quindi risulta decisamente superiore al limite massimo di 1,5 milioni previsto per ciascuna fusione. In questo caso, pertanto, l’incentivo massimo erogabile è pari al 6% dei trasferimenti erariali 2010. Nei dieci anni in cui opererebbe, l’incentivo sarebbe pari a 15 milioni di euro, a fronte degli oltre 50 teorici calcolati sul 20%, con una perdita secca pari a oltre 35 milioni. In tal caso, quindi, emerge un’evidente controindicazione legata all’elevato numero di enti coinvolti, che da un lato massimizza i costi di transazione, dall’altro minimizza il contributo.

Analogo problema non si pone per gli incentivi regionali, almeno in linea teorica, seppure anche in tal caso esiste evidentemente un limite, peraltro espressamente previsto dalle norme, legato alla disponibilità di adeguati stanziamenti nel bilancio della Regione.

Per stimare l’entità del contributo, alla luce di quanto disposto dalla citata Dgr della Regione Piemonte 1-120/2014, abbiamo considerato i trasferimenti regionali accertati nel triennio 2010-2012, come risultanti dai consuntivi dei comuni, considerando solo quelli aventi carattere continuativo, ossia i trasferimenti indifferenziati di parte corrente e quelli concernenti l’esercizio di funzioni delegate. Ne risulta un importo annuale pari a circa 3,2 milioni, che proiettato su un orizzontale quinquennale varrebbe circa 16 milioni (tabella 6.2).

A esso, si aggiunge, in base alla suddetta Dgr, anche un contributo una tantum, quantificato in base al numero di comuni coinvolti nella fusione e alla relativa dimensione demografica. Sotto il primo profilo, per fusioni che coinvolgono più di 5 comuni, viene previsto un incentivo da 125.000 euro. Sotto il secondo profilo, l’incentivo è graduato in termini pro capite, con un moltiplicatore inversamente proporzionale alla fascia demografica di appartenenza dei comuni coinvolti. Per i comuni dell’Eporediese il contributo regionale una tantum risulta pari a circa 2,8 milioni di euro (tabella 6.2).

Tabella 6.2
SIMULAZIONE EFFETTI INCENTIVI STATALI E REGIONALI FUSIONE AMI

Tipo incentivo	Natura	Simulazioni
Articolo 16, comma 2, del decreto legge 16/2012 (incentivo statale)	Incremento trasferimenti erariali	Guadagni: 15 milioni (10 anni)
Articolo 11 della legge regionale 11/2012 (incentivo regionale)	Contributi regionali	16 milioni (5 anni) + 2,8 milioni contributo una tantum

Fonte: elaborazioni a cura degli autori

6.4.3 *Il dividendo “da Patto”*

I comuni dell’area dell’Ami soggetti al Patto di stabilità interno sono 23. Due hanno più di 5 mila abitanti, mentre i restanti 21 comuni hanno una popolazione compresa tra mille e cinquemila abitanti. Questi ultimi sono stati assoggettati ai vincoli del Patto solo a partire dal 2013. I restanti 35 comuni hanno, invece, meno di mille abitanti.

Per quantificare il valore dell’esonazione dal Patto prevista in caso di fusione in termini di (maggiore) capacità di spesa sul territorio da parte delle amministrazioni interessate, abbiamo considerato gli obiettivi di Patto dei comuni soggetti a partire dal 2015 (anno dell’ipotetica fusione) e fino al 2019, ovvero per i quattro anni successivi per i quali è prevista l’esonazione. In caso di fusione nel 2015, l’importo minimo del dividendo da Patto sarebbe di 22,6 milioni (tabella 6.3).

Tale margine potrebbe essere sfruttato sia per applicare gli avanzi di amministrazione disponibili, sia per utilizzare con maggiori margini la leva dell’indebitamento.

Nel seguito (paragrafo 6.4), si cercherà di valutare, attraverso una simulazione del grado di indebitamento del comune prodotto dall’ipotetica fusione, quali spazi di indebitamento aggiuntivo potrebbero generarsi, e quindi in che misura lo sblocco del Psi per il comune prodotto dalla fusione potrebbe essere “sfruttato” dal comune nascente in termini di spesa in conto capitale.

In realtà, fino al 2015, la disapplicazione del Patto consente agli enti anche di registrare un disavanzo in termini di saldo di competenza mista, il che aumenterebbe ulteriormente il dividendo della fusione.

Dal 2016, invece, il contesto è destinato a cambiare profondamente per effetto dell’entrata a regime della legge 243/2012, attuativa del pareggio di bilancio. Essa impone a tutti gli enti il conseguimento di un doppio saldo non negativo:

- tra le entrate finali e le spese finali;

Tabella 6.3
**OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE DEL SALDO FINANZIARIO DEI COMUNI DELL'AREA DELL'EPOREDIESE
 SOGGETTI AL PATTO DI STABILITÀ INTERNO. 2015-2019***
 Migliaia di euro

	2015	2016-2019	Totale
Albiano d'Ivrea	118	507	624
Azeglio	159	683	842
Banchette	237	1.017	1.254
Bollengo	134	578	712
Borgofranco d'Ivrea	193	829	1.022
Burolo	144	621	765
Candia Canavese	85	365	450
Cascinette d'Ivrea	100	432	532
Chiaverano	136	584	720
Ivrea	1.385	5.957	7.342
Lessolo	112	483	596
Loranzè	79	340	419
Mercenasco	79	340	419
Montalenghe	72	309	381
Montalto Dora	200	861	1.061
Pavone Canavese	219	942	1.162
Piverone	102	439	541
Quincinetto	82	352	434
Romano Canavese	181	780	962
Samone	95	409	504
Settimo Vittone	96	415	511
Strambino	165	712	877
Vische	102	441	543
Totale	4.276	18.395	22.671

* Gli obiettivi per il 2019 (al momento non disponibili) sono assunti come identici a quelli del periodo 2016-2018.

Fonte: elaborazione su dati Ifel

- tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

Entrambi i saldi devono essere realizzati sia in termini di competenza che di cassa, sia a preventivo che a consuntivo.

È evidente che l'applicazione di tale disciplina, se determinasse (come

da molti ritenuto) il superamento del Patto, potrebbe rendere meno appetibili le fusioni, eliminando uno dei principali incentivi alla sua realizzazione.

Tuttavia, occorre considerare che l'articolo 9, comma 5, della citata legge 243 dispone che la legge dello Stato possa prevedere ulteriori obblighi in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche. Tale norma, quindi, consente di conservare il Patto anche in presenza dell'obbligo del pareggio, come peraltro prevede la legislazione vigente, che infatti fissa i relativi obiettivi fino al 2018.

6.4.4

Possibili vantaggi in termini di programmazione

Ovviamente, l'opportunità di una fusione deve essere valutata anche (e forse soprattutto) sotto il profilo della sua capacità di incrementare l'efficacia e l'efficienza degli enti coinvolti, razionalizzando i costi e migliorando la loro capacità di programmazione.

Da questo punto di vista, un interessante strumento di analisi è rappresentato dalla performance dei comuni dell'Ami in termini di sfruttamento dei margini consentiti dal Patto.

Negli anni dal 2008 al 2014, tutti gli enti dell'area hanno rispettato il proprio obiettivo, realizzando complessivamente una differenza positiva tra risultato netto e obiettivo annuale del saldo finanziario pari a circa 7 milioni di euro. Come noto, si tratta di un surplus che non porta alcun beneficio alle amministrazioni negli anni successivi, per cui si tratta a tutti gli effetti di risorse sprecate. Da notare che il 73% circa di questa differenza è stata realizzata negli ultimi due anni, in coincidenza con l'allargamento della platea degli enti soggetti.

Nel periodo 2010-2014 la Regione Piemonte, attraverso lo strumento del Patto verticale regionale, che prevede un peggioramento dell'obiettivo regionale a favore di quello degli enti locali del proprio territorio, ha autorizzato un miglioramento dell'obiettivo per i comuni dell'area dell'Ami per 7 milioni di euro (tabella 6.4).

Negli anni dal 2010 al 2012 solo il comune di Ivrea ha beneficiato degli spazi concessi dalla Regione, a differenza del comune di Strambino, che pure era soggetto al Patto.

Successivamente, con la citata estensione dei vincoli del Patto anche gli enti con popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti, nell'area dell'Ami gli enti soggetti a Patto sono passati da 2 a 23. Di conseguenza, c'è stato un aumento degli enti che hanno usufruito del Patto verticale (20 nel 2013 e 15 nel 2014). Sono appena 2, tutti con popolazione inferiore ai 5.000

Tabella 6.4
 IMPORTI ASSEGNATI (SPAZI FINANZIARI) A VALERE SUL PSI VERTICALE ANNI 2010-2014
 PER I COMUNI DELL'AREA DELL'EPOREDIESE
 Migliaia di euro

Tipo di Ente	2010	2011	2012	2013	2014	Totale
Comuni sopra i 5.000 abitanti	152	1.106	1.061	1.072	0	3.391
Comuni fino a 5.000 abitanti	—	—	—	2.210	1.448	3.658
Totale	152	1.106	1.061	3.282	1.448	7.049

Fonte: Regione Piemonte

abitanti (Azeglio e Piverone), gli enti che, negli anni considerati, non hanno mai richiesto l'intervento regionale.

In ogni caso non tutte le risorse assegnate nel periodo 2010-2014 sono state effettivamente utilizzate dai beneficiari del Patto verticale. Una parte di tali risorse è stata sprecata, intendendo con tale termine la differenza tra risorse assegnate (a ciascun ente) e risorse realmente utilizzate. Queste ultime possono essere rappresentate da quella quota di spazi finanziari concessi sul Patto verticale in assenza della quale, a parità di saldo finanziario, l'ente non avrebbe rispettato il proprio obiettivo programmatico annuale di saldo finanziario. Al fine della costruzione della base di dati le risorse non utilizzate in ciascun anno sono state calcolate come segue:

- sono pari a 0 se l'ente non ha rispettato il Psi o se non ha beneficiato del Patto verticale;
- sono pari alla differenza tra risultato netto e obiettivo annuale del saldo finanziario se la differenza in assenza di Patto verticale risulta minore di 0;
- sono pari al Patto verticale se tale differenza in assenza di Patto verticale risulta maggiore o uguale a 0.

Come si nota dalla tabella 6.5 le risorse non utilizzate ammontano a 3 milioni di euro, pari al 43,7% del totale delle risorse assegnate, con un picco nell'anno 2014 in cui le risorse non utilizzate sono state pari al 85,7%.

Un confronto con le medie regionali sui dati di spreco (possibile però solo per il periodo 2010-2013) evidenzia come in media l'area si in linea con il resto del Piemonte (32,8% nell'Area dell'Eporediese a fronte di una media regionale del 34,3%). I piccoli comuni dell'area, tuttavia, nell'anno 2013 hanno sprecato il 63,3% delle risorse assegnate a fronte di una media regionale del 56,2%.

Ma il dato più interessante riguarda la differente performance dei comuni a seconda delle loro dimensioni. I piccoli comuni (quelli fino a 5.000 abitanti) nei primi due anni di assoggettamento al Patto hanno sprecato il 72,2% delle

Tabella 6.5
RISORSE NON UTILIZZATE DAI BENEFICIARI DEL PATTO VERTICALE DELL'AREA DELL'EPOREDIESE. 2009-2013
Migliaia di euro

Tipo di Ente	2010	2011	2012	2013	2014	Totale
Comuni sopra i 5.000 abitanti	10	44	278	105	0	437
Comuni fino a 5.000 abitanti				1.399	1.241	2.640
Totale	10	44	278	1.504	1.241	3.077

Fonte: Regione Piemonte

Tabella 6.6
RISORSE NON UTILIZZATE DAI BENEFICIARI DEL PATTO VERTICALE DELL'AREA DELL'EPOREDIESE
SUL TOTALE DELLE RISORSE ASSEGNATE. 2009-2013
Valori in percentuale

Tipo di Ente	2010	2011	2012	2013	2014	Totale
Comuni sopra i 5.000 abitanti	6,6	4,0	26,2	9,8		12,9
Comuni fino a 5.000 abitanti				63,3	85,7	72,2
Totale	6,6	4,0	26,2	45,8	85,7	43,7

Fonte: Regione Piemonte

risorse assegnate, mentre i due comuni più grandi, escluso l'anno 2012 hanno utilizzato quasi tutte le risorse assegnate mostrando in tal senso una maggiore capacità di programmazione (tabella 6.6). In altri termini, sembra emergere, una correlazione positiva fra la dimensione e la capacità programmatica che potrebbe rappresentare un ulteriore atout della fusione.

Ovviamente, tale conclusione andrebbe verificata mediante un'analisi più accurata sulle cause della virtuosità e della tendenza allo spreco, che sono complesse, oltre che tenendo conto delle peculiarità del percorso di fusione ipotizzato, che porterebbe alla nascita di un ente diffuso.

6.5

La gestione delle risorse finanziarie e la capacità strategica

6.5.1

Quali effetti della fusione sui limiti di indebitamento. Una simulazione

Una rilevante riduzione del tasso di accumulazione della spesa in conto capitale (tabella 6.7) caratterizza i comuni dell'area Eporediese e ne può ostacolare le prospettive di sviluppo.

Tabella 6.7
 SPESA CAPITALE, TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE DA STATO, REGIONE ED ENTI LOCALI PRO CAPITE
 Euro correnti

	Spesa capitale	Trasferimenti capitali da Stato	Trasferimenti capitali da Regione, provincia e altri Enti del settore pubblico	Spesa capitale	Trasferimenti capitali da Stato	Trasferimenti capitali da Regione, provincia e altri enti del settore pubblico
Fascia 0-1.000						
2000	531	93	233	100	100	100
2013	242	2	79	46	2	34
Fascia 1.000-5.000						
2000	358	62	139	100	100	100
2013	112	0	53	31	0	38
Fascia > 5.000						
2000	342	40	29	100	100	100
2013	63	0	1	18	0	3

Fonte: elaborazione su consuntivi

I vincoli esterni, il ciclo economico negativo che si protrae dal 2008 come pure l'elevata frammentazione dimensionale, implicano un incerto rilancio delle prospettive di spesa per investimenti in tutta l'area Ami. Nell'area la gran parte dei Comuni registra la riduzione del sostegno agli investimenti da parte dei livelli di governo superiore, mentre i più grandi sono soggetti al Patto di stabilità interno per cui non sono attesi allentamenti di rilievo nel futuro prossimo.

La dinamica dei livelli degli interventi in conto capitale tratti dai consuntivi offre un quadro indicativo dei comportamenti di spesa per investimenti dei comuni Ami.

Dal 2000 al 2013 la spesa in conto capitale nei comuni al di sotto dei 1.000 abitanti (35 comuni) è passata da 530 euro circa a 242 euro pro capite, con un calo pari a circa il 55% (tabella 6.7). I trasferimenti dallo stato a sostegno della spesa in conto capitale sono praticamente azzerati nel 2013, mentre quelli da regione e altri enti sono calati del 65% circa per questa fascia demografica.

Per la fascia demografica tra 1.000 e 5.000 abitanti (21 comuni) il calo della spesa è stato ancora più rilevante (tabella 6.7). Si passa da 358 euro pro capite nel 2000 a 112 euro nel 2013, con un calo superiore al 70%. I trasferimenti da enti superiori di governo seguono il trend genera-

le: dallo stato sono pressoché azzerati nell'ultimo anno 2013, mentre i trasferimenti dagli altri enti (principalmente regione e provincia) sono calati del 60% circa.

Per la fascia demografica (2 comuni) al di sopra dei 5.000 abitanti (tabella 6.7), che contiene il comune eporediese più grande (Ivrea) e il comune di Strambino, la riduzione della spesa capitale è stata dell'80% circa. Questo calo è tra i più elevati della provincia di Torino. Ancorché i livelli di governo superiore, in particolare la regione, erogano sostegni agli investimenti di minore intensità rispetto ai comuni più piccoli, si può rilevare il carattere residuale ormai raggiunto dal supporto fornito dall'ente regionale e da quello provinciale. In particolare, al netto delle oscillazioni idiosincroniche della serie storica dei trasferimenti da enti regionale e provinciale, se ancora nel 2006 il trasferimento in conto capitale toccava 125 euro pro capite, giungeva fino a 18 euro pro capite nel 2012 e 1 euro pro capite nel 2013⁴.

La crisi economico-produttiva che ha colpito il territorio, gli effetti del Patto di stabilità interno e il calo di risorse statali possono spiegare i bassi livelli dell'intervento in conto capitale dei due comuni più grandi nell'ultimo anno disponibile (2013) ma gli effetti dei loro comportamenti di spesa si sommano alle difficoltà che i comuni più piccoli incontrano nelle prospettive di investimento, a discapito delle prospettive dell'intera area, anche nel caso abbiano luogo processi di cooperazione (debole o rinforzata).

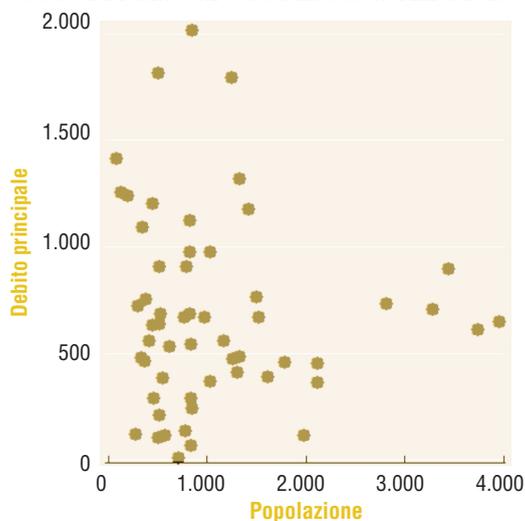
6.5.2

La situazione debitoria dei comuni dell'area Ami

Attraverso la correlazione (figura 6.2) tra il livello di indebitamento e la dimensione demografica si può indicare un primo profilo generale della situazione debitoria dei comuni oggetto dello studio. Per i comuni più piccoli il livello del debito pro capite costituisce un fattore di rigidità molto rilevante, con punte, in termini di indebitamento pro capite, che superano la media d'area in maniera molto rilevante. I valori più alti dell'indebitamento pro capite si trovano nella fascia demografica al di sotto dei 1.000 abitanti (figura 6.2).

Come si può osservare nella tabella 6.8 dove per il periodo dal 2007 al 2013 è evidenziata la consistenza del debito totale, il calo più intenso si è avuto nei comuni grandi, dove il peso sul totale del debito Ami è passato da 47,5% a 32,6%. Il peso dello stock di debito dei comuni piccoli è cresciuto, dal 13,8% al 21,4% e quello dei comuni intermedi (1.000-5.000 abitanti) è cresciuto da 38,7 a 46%. In termini assoluti, il debito complessivo dei comuni al di sotto dei 5.000 abitanti passa da 31.6 milioni di euro a 40 milioni (+8.4

Figura 6.2
DEBITO PRO CAPITE E DIMENSIONE COMUNALE. COMUNI DELL'AREA EPOREDIESE*



* Esclusi i comuni al di sopra dei 5.000 abitanti.

Fonte: elaborazione su consuntivi comunali

milioni), mentre per i due comuni grandi passa da 28.6 milioni a 19.4 milioni di euro (-9.2 milioni). In termini pro capite, passa da 407 a 645 euro nei comuni più piccoli, nei comuni intermedi cresce da 570 a 666 euro mentre cala da 952 a 639 euro nei due comuni più grandi (tabella 6.8).

I comuni più grandi riescono comunque a sostenere un maggior livello di spesa in conto capitale attraverso la propria capacità di generare risorse. La correlazione tra livello di indebitamento e grado di autonomia tributaria presenta un andamento a U.

In provincia di Torino il calo della spesa in conto capitale dal 2000 al 2013 è stato inferiore di circa 10 punti percentuali per la classe 0-1.000 abitanti rispetto all'omologa classe Ami, inferiore di circa il 15% per la classe 1.000-5.000 e di quasi 20 punti percentuali per la classe di riferimento dei due comuni più grandi nell'eporediese. La spesa pro capite nel 2013 dei due comuni più grandi Ami è inferiore di circa il 40% a quella media dei comuni di dimensioni simili nella provincia di Torino, e rispetto alla stessa classe dimensionale nell'area metropolitana torinese.

Questi elementi fanno dubitare della capacità endogena dei comuni grandi di supportare una politica di rilancio degli investimenti, e comunque di sopperire alle difficoltà dei comuni più piccoli, fortemente vincolati dal grado di rigidità di bilancio raggiunto, nel rilanciare prospettive di investimento di area vasta a beneficio dell'intero territorio Ami.

Tabella 6.8
 CONSISTENZA DEL DEBITO E QUOTE SUL TOTALE AMI. 2007-2013
 Valori correnti

	Consistenza debito (31/12)	Debito pro capite	Peso percentuale sul totale consistenza debito Ami
Fascia 0-1.000 (35 comuni)			
2007	8.288.605	407,7	13,8
2008	12.854.758	636,0	18,5
2009	11.090.200	549,7	16,6
2010	12.919.690	681,5	18,7
2011	13.641.961	686,9	20,2
2012	13.391.680	676,7	21,6
2013	12.731.232	645,4	21,4
Fascia 1.000-5.000 (21 comuni)			
2007	23.312.120	569,4	38,7
2008	29.263.753	714,9	42,0
2009	29.013.325	709,1	43,5
2010	30.570.267	728,6	44,2
2011	30.185.117	738,7	44,7
2012	28.333.737	691,2	45,6
2013	27.297.173	665,9	46,0
Fascia > 5.000 (2 comuni)			
2007	28.632.173	951,9	47,5
2008	27.514.321	908,7	39,5
2009	26.611.607	884,3	39,9
2010	25.674.227	856,2	37,1
2011	23.699.846	791,9	35,1
2012	20.384.582	679,8	32,8
2013	19.358.443	638,8	32,6

Fonte: elaborazione conti consuntivi

6.5.3 Spazi fiscali per l'investimento

Ai fattori di rigidità sopra evocati, che mostrano quali difficoltà incontri la prospettiva di una ripresa della spesa per investimenti nei comuni Ami, può essere associato il dato di sintesi indicato in tabella 6.9. I comuni al di sotto dei 1.000 abitanti erogano una quota superiore al 42% del totale della spesa

Tabella 6.9
 QUOTA SPESA CAPITALE PER CLASSE DI AMPIEZZA, 2013
 Valori correnti

Fascia demografica	Spesa in conto capitale	Peso percentuale sul totale Ami	Numero comuni per fascia demografica
0-1.000	4.769.184	42,4	35
1.000-5.000	4.578.982	40,7	21
> 5.000	1.903.373	16,9	2
Ami	11.251.539	100,0	58

Fonte: elaborazione conti consuntivi

capitale nell'area (dati 2013), i comuni intermedi (1.000-5.000) circa il 41% e i due più grandi il 17% circa.

La spesa media erogata da ciascun comune all'interno delle fasce demografiche è visibile in tabella 6.10. La spesa media in valori correnti per i comuni nella fascia al di sotto dei mille abitanti è pari a circa 136 mila euro, contro i 218 mila nella fascia intermedia e invece è pari a 5.6 milioni per i comuni al di sopra dei 5.000 abitanti. La frammentarietà degli interventi è concentrata in maniera particolarmente rilevante nelle classi demografiche al di sotto dei 1.000 abitanti.

Attualmente su un territorio che, se si escludono i comuni più grandi, copre circa 500 chilometri quadri di superficie con una densità che è quasi 5 volte inferiore a quella dei comuni di dimensione sopra i 5.000 abitanti, la quota di spesa capitale erogata dai comuni al di sotto dei 5.000 abitanti nel 2013 sul totale Ami è superiore all'80% (tabella 6.10). Se lo si guarda dal lato della polverizzazione dell'intervento, il medesimo dato indica come per ogni comune la media di intervento, se si escludono i due comuni più grandi, non supera i 2,5% e il 4% della media dei due comuni più grandi.

Un robusto rilancio della spesa per investimenti con importanti *spillo-*

Tabella 6.10
 SPESA CAPITALE MEDIA COMUNALE PER CLASSE DI AMPIEZZA. 2013
 Valori correnti

Fascia demografica	Spesa media per comune
0-1.000	136.262
1.000-5.000	218.047
> 5.000	5.625.770
Ami	193.992

Fonte: elaborazione su conti consuntivi

ver spaziali, a beneficio dell'intera area Ami o comunque di tutta la porzione di territorio meno densa e con livelli di infrastrutturazione inferiori a quelli dei nuclei dimensionalmente più rilevanti, appare del tutto irrealistico nel contesto attuale. Un ulteriore incremento della quota di spesa in conto capitale erogata, sul totale di quella erogata nel territorio Ami, dai comuni piccoli e medi non appare sostenibile a fronte del forte grado di rigidità dettato dal livello di indebitamento degli stessi.

Nell'ipotesi che una ripresa della spesa "produttiva" per investimento beneficerebbe tutto il territorio dell'ente nato sulle ceneri dei precedenti, possiamo verificare, attraverso indicatori di bilancio, gli spazi fiscali attuali nel nuovo, ipotetico, contesto istituzionale.

Attraverso un esperimento di simulazione, e dando per scontato il successo di un percorso verso la fusione, ovvero un processo dove i costi di transazione non siano di ostacolo al raggiungimento di un accordo sulla gestione delle passività pregresse e degli asset comunali così come delle risorse tributarie proprie, possiamo ipotizzare che nel periodo t_0 , ovvero il primo anno di vita del nuovo ente dopo la fusione, si sia realizzato un completo *pooling* delle risorse proprie, comprese le passività pregresse, così che il nuovo ente goda all'avvio di

$$B_0 = \sum_{i=1}^{58} B_i$$

con B_0 per semplicità somma del gettito degli imponibili comunali B_i destinati alla fiscalità autonoma comunale (in particolare i primi due titoli dell'entrata), dei gettiti relativi ai trasferimenti correnti

$$T_0 = \sum_{i=1}^{58} T_i$$

e onori il debito

$$D_0 = \sum_{i=1}^{58} D_i$$

dei comuni accumulati negli anni precedenti attraverso il pagamento di interessi annuali I_0 a un tasso i_0 , ovvero i tassi pagati dai singoli comuni prima del periodo 0, quello coincidente con la fusione.

Il *pooling* delle risorse proprie e degli oneri del servizio del debito ci permette di giudicare, attraverso il riferimento all'indicatore che secondo le norme del Tuel (comma 1 articolo 204 così come modificato dalla recente legge di stabilità) permette di valutare la sostenibilità di un certo livello di indebitamento, quale sia la condizione di "sostenibilità" di cui il nuovo ente

potrà godere al tempo 0, ovvero quale grado di indebitamento venga rivelato dalla situazione finanziaria del nuovo ente.

Il grado di indebitamento GI secondo la norma di legge va calcolato secondo la formula (1)

$$GI = \frac{I}{B + T} \quad (1)$$

Ricordiamo come ogni comune che intenda indebitarsi deve preliminarmente verificare se la spesa per interessi al numeratore, rapportata al denominatore in (1), superi una certa soglia, nel qual caso non può effettuare l'investimento⁵. La soglia di legge è quella dell'8%, un numero non certo esaustivo per sintetizzare la sostenibilità in termini dinamici dell'indebitamento che l'ente vuole affrontare, ma utile per costituire un tetto massimo al di sotto del quale, se spazi fiscali esistono, l'ente potrebbe ancora accedere a introiti da debito.

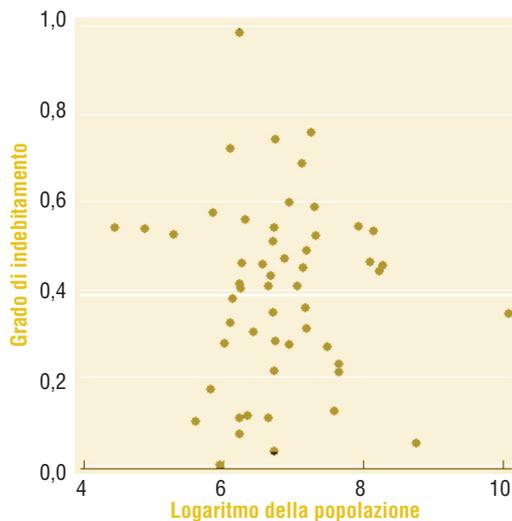
I risultati della simulazione non implicano un'effettiva capienza di entrata per indebitamento, in quanto in concreto il comune potrebbe essere ostacolato dal Patto di stabilità, dall'incertezza delle risorse disponibili (proprie o derivate) future, o dalla disponibilità di entrate in conto capitale non ripetibili che permettono, specie per i comuni più piccoli, di finanziare un progetto di investimento in un'unica soluzione. Inoltre, la spesa finanziata a debito è tipicamente adeguata qualora i benefici derivanti dal godimento dell'infrastruttura siano a favore delle attuali e successive generazioni, e le scelte idiosincriche del comune dovrebbero valutare la sostenibilità anche in termini di futuri pagamenti per il servizio reso a fronte della vita media attesa dell'opera (o di futuri introiti da tassazione generale per il servizio della medesima). Quindi anche l'efficacia e sostenibilità dell'intervento in conto capitale andrebbe preliminarmente valutata.

La simulazione che presentiamo intende valutare da un lato quale volume di investimento aggiuntivo sarebbe possibile a partire dal grado di indebitamento attuale e fino alla saturazione della soglia dell'8%, e dall'altro a quale distanza il grado di indebitamento del nuovo ente GI_0 pone i singoli GI_i dei comuni che volessero affrontare in autonomia, ovvero a legislazione vigente e in assenza di fusione, un progetto di investimento coperto da risorse di debito. In qualche modo, tale misura offre anche un indiretto test sul livello di rigidità di bilancio dei singoli comuni rispetto al nuovo ente, nell'ipotesi che quest'ultimo risulti in condizioni di vantaggio relativo dopo il processo di *pooling* (rispetto alla soglia ammissibile per legge).

Ancorché non possa essere considerato un test controfattuale, valuteremo quale sia la loro capacità di investire se, in ipotesi, potessero accendere mutui in proporzione allo spazio concesso dall'articolo 204 del Tuel, ovve-

Figura 6.3

GRADO DI INDEBITAMENTO POST FUSIONE E SITUAZIONE ATTUALE DEI COMUNI AMI



La linea XXX ROSSA XXX rappresenta il grado di indebitamento del comune post fusione.

Fonte: elaborazione su consuntivi comunali

ro una spesa per interessi aggiuntiva pari alla differenza $GI_i - \hat{GI}$ con \hat{GI} uguale all'8%. I dati presentati in precedenza mostrano già, ancorché in maniera imprecisa, come per molti comuni gli importi liberabili, almeno in quota parte, rimarrebbero comunque progetti di spesa pulviscolari, dimensionalmente inadeguati per un'area vasta e per un rilancio dei progetti di infrastrutturazione per l'intera area. La simulazione offrirà i risultati alla luce delle soglie effettive di indebitamento raggiunte.

Il limite che dovrebbe valere nel nuovo ente è quello derivante dagli interessi pagati da quest'ultimo sul totale delle risorse correnti disponibili, al lordo delle passività preesistenti (su cui il nuovo comune deve continuare a onorare le spese). Quindi il rapporto tra il totale della spesa per interessi dei 58 comuni e il totale delle loro risorse correnti è la somma dei preesistenti, ovvero la media pesata dei preesistenti singoli livelli di indebitamento.

La rimodulazione del servizio "medio" del debito, calcolata per il nuovo ente secondo la formula (1), indica un livello di indebitamento del nuovo ente pari al 3,87%, un valore inferiore di 4.1 punti percentuali alla soglia ammessa e inferiore di 0,13 punti alla soglia ancor più restrittiva del 4%. Quest'ultima era la soglia prevista⁶ nel decreto legge 95/2012 (spending review 2) formulato dal governo Monti e poi non riproposta. Quest'ultima soglia rappresenta il tetto massimo all'indebitamento di comuni a elevata autonomia tributaria e relativamente basso stock di debi-

Tabella 6.11
DEBITO PER GRADO DI INDEBITAMENTO DEGLI ENTI E CLASSE DI AMPIEZZA

	Consistenza debito su totale Ami	Consistenza debito	Classe ampiezza
Comuni con basso grado di indebitamento*	0,05	2.848.204	0-1.000
	0,07	4.319.126	1.000-5.000
	0,33	19.358.443	> 5.000
Comuni con alto grado di indebitamento**	0,17	9.883.029	0-1.000
	0,39	22.978.047	1.000-5.000

* Grado di indebitamento singolo comune < grado di indebitamento ente post fusione.

** Grado di indebitamento singolo comune > grado di indebitamento ente post fusione

Fonte: elaborazione conti consuntivi

to. Per fare un esempio, i comuni della provincia di Cuneo con grado di autonomia tributaria maggiore di 0.8 hanno un grado di indebitamento (*GI*) medio pari al 3,75%.

La figura 6.3 mostra la dispersione dei singoli valori dei livelli di indebitamento prefusione (ovvero i livelli assunti dai singoli comuni date le loro decisioni di investimento) e quello che verrebbe evidenziato dal nuovo ente dopo la fusione, mettendo in pool le risorse proprie e il livello delle passività.

In caso di *pooling* delle passività, l'eredità delle posizioni debitorie pregresse in un insieme di comuni (concentrata nelle fasce demografiche al di sotto dei 5.000 abitanti) potrebbe causare un incremento dei costi di transazione, ma un adeguato sistema di incentivi potrebbe allentare questo vincolo (si veda il peso del debito nei comuni con alto grado di indebitamento in tabella 6.11).

Abbiamo ipotizzato che il nuovo ente, ereditando risorse tributarie e da trasferimento pari a quelle in essere al 31 dicembre 2013 e debito da onorare pari alla somma dei singoli debiti, porti la soglia complessiva ex comma 1 articolo 204 Tuel a un livello di poco inferiore al 4%. Per calcolare lo spazio teoricamente liberabile per investimenti a seguito della fusione si è proceduto, in simulazione, ipotizzando che il nuovo comune sia disponibile a impegnare l'intero ammontare che occorrerebbe per saturare la soglia massima ammessa (8%), al netto del servizio del debito in essere, per generare un corrispondente importo da debito in entrata.

Considerando *R* (ovvero la differenza tra la spesa per interessi massima ammissibile di cui al valore dell'8% e quella effettiva impegnata dall'ente post fusione per onorare il debito ereditato) la rata costante annuale di un piano di ammortamento trentennale con tasso di interesse nominale pari a

quello medio effettivo⁷ calcolato sul 2013 per il comune risultante dalla fusione (0,051 circa), è possibile ottenere l'importo di spesa per interessi potenzialmente assumibile a quel tasso e ipotizzando che l'intero ammontare R sia utilizzato, assunzione ovviamente astratta, per onorare il nuovo mutuo S sarà allora uguale all'espressione (2):

$$S = R \frac{1 - (1 + i)^{-m}}{i} \quad (2)$$

con m uguale al periodo di ammortamento e i il tasso nominale annuo considerato.

L'ente generato dalla fusione sarebbe il responsabile della manovra di investimento simulata, che potrebbe essere utilizzata per una, o più, rilevanti progetti di infrastrutturazione sul territorio, a beneficio del nuovo ente e dei suoi abitanti.

In tabella 6.12 sono indicati i risultati della simulazione, insieme ai dati effettivi al 2013 sulla spesa totale per interessi, lo stock di debito e il totale delle entrate. L'importo simulato accessibile fino alla saturazione del limite dell'8% è di circa 49 milioni di euro, ovvero un importo pari a circa 537 euro pro capite nell'area Ami. Se guardiamo all'andamento in serie dello stock di debito, l'ammontare simulato porterebbe il valore attuale a un ammontare di poco inferiore ai 110 milioni di euro.

Ripetiamo ancora una volta come i valori indicati, nel contesto ideale di simulazione, servono come limite superiore alla nuova capacità di investimento, in quanto potrebbero non essere sostenibili livelli così elevati di debito, dati i vincoli esterni. Inoltre, se le norme non consentissero di accendere nuovo debito se non a fronte di simmetrico abbattimento del debito pregresso⁸, la valutazione offerta in tabella 6.12 non consentirebbe di determinare il nuovo livello del peso debitorio per l'ente. Un affinamento ulteriore della simulazione dovrebbe infatti valutare la capienza teorica, e quin-

Tabella 6.12
SIMULAZIONE DEGLI INVESTIMENTI ATTIVABILI DALL'ENTE UNICO

	a Interessi passivi	b Stock debito	c Totale entrate
Anno 2013	3.060.187	59.386.849	79.100.000
$d = a / c$	$E = c \times 8\%$	$f = e - a$	g
Grado di indebitamento 2013 comune nuovo G_I	Nuovo limite spesa per interessi (8%)	Spesa per interessi liberabile (8%-d)	Investimenti attivabili (tasso nom. annuo 5%)
0,038688	6.327.504	3.267.317	48.924.466

Fonte: elaborazione conti consuntivi

di il un nuovo livello del debito, diminuito della quota di debito pregresso abbattuta in corso d'anno.

Come però si è indicato in precedenza, lo sblocco del Psi per i comuni a seguito del processo di fusione potrebbe liberare spazi di investimento che, come rivelato dalle simulazioni, sembrerebbero sostenibili, *coeteris paribus*, rispetto ai vincoli legali.

Il massimo importo ammissibile per il comune post fusione è di tutto rilievo, in assoluto e in termini relativi, rispetto al livello "pulviscolare" ammissibile per i singoli comuni prima della fusione, anche in caso di cooperazione parziale tra singoli comuni (tabella 6.13).

La simulazione offre un sostegno all'argomentazione secondo cui il "rendimento atteso" a favore di un territorio più vasto, quale quello che verrebbe a crearsi da un processo di aggregazione, generabile da una ripresa del ciclo degli investimenti potrebbe essere ostacolato dal permanere della responsabilità di spesa capitale in capo ai singoli comuni, in un contesto altamente frammentato come quello eporediese. Un forte impatto potrebbe essere associato a un progetto, o una pluralità di progetti, infrastrutturali programmati e gestiti dall'ente post fusione, con un adeguato spazio fiscale sostenuto dal pool di risorse che seguirebbe alla fusione.

La forza negoziale dell'ente post fusione potrebbe essere messa al servizio della negoziazione di tassi di interesse migliori, e quindi maggior sostenibilità del debito nel medio periodo, per l'area intera. Il tasso di interesse effettivo (calcolato come I_i / D_i per il 2013, con I_i , D_i rispettivamente spesa per interessi totale e stock di debito al 31 dicembre dell'anno nel comune i -esimo dell'area Ami) pagato dai comuni sul debito è correlato significativamente alla dimensione, con i comuni più grandi che riescono a ottenere migliori condizioni in termini di oneri sul debito totale.

Tabella 6.13
RISORSE LIBERABILI DOPO IL PROCESSO DI FUSIONE PER CLASSE DI AMPIEZZA. 2013
Valori medi e valori pro capite in euro correnti

	0-1.000	1.000-5.000	> 5.000		
Valore assoluto medio	34.227	818.472	11.919.484		
	0-500	500-1.000	1.000-2.000	2.000-5.000	> 4.000
Valore assoluto medio	199.141	415.652	577.713	1.265.595	11.919.484
	0-1.000	1.000-5.000	> 5.000		
Pro capite	17.3	20.0	393.3		
	0-500	500-1.000	1.000-2.000	2.000-5.000	> 4.000
Pro capite	47.5	26.8	29.6	59.0	393.3

Fonte: elaborazione conti consuntivi

La forte rigidità nei livelli di indebitamento pro capite nei comuni piccoli, unita all'eccessiva frammentazione e ridotta consistenza dei singoli interventi in conto capitale non consentono investimenti che abbiano ricadute rilevanti anche nei territori teatro di accordi di cooperazione. Da tenere poi in attenta considerazione il fatto che l'ampliamento della platea degli enti soggetti a patto (da 1.000 a 5.000 abitanti) e la necessità di riduzione dei livelli di debito a fronte delle nuove norme sull'equilibrio di bilancio creerà ulteriori problemi alla gestione dei bilanci di parte capitale per tutti gli enti Ami, non solo dei più piccoli. La simulazione ha indicato dei valori soglia che costituiscono un indicatore della capienza potenziale del nuovo ente (49 milioni di euro circa potenzialmente introitabili a titolo di debito), che eredita dopo il processo di fusione risorse e oneri di tutti i comuni preesistenti. Il grado di indebitamento del nuovo ente appare del tutto accettabile (al di sotto del 4%), compatibile con quello dei comuni dotati di maggior salute finanziaria nella nostra regione. Il peso del potenziale liberabile, anche in quote sul totale, attraverso introiti da debito, se utilizzato per spesa infrastrutturale e a beneficio di tutta l'area, permetterebbe di superare la pulviscolarità degli attuali interventi nei comuni più piccoli e supportare programmi di area vasta, tenuto conto della particolare complessità del territorio. La possibilità di sbloccare, con opportune politiche di incentivo, questo potenziale di risorse costituirebbe un forte incentivo al processo aggregativo.

Sempre dal punto di vista degli incentivi, per i comuni grandi (questi da soli potrebbero comunque già sostenere apprezzabili politiche di investimento sostenute con debito aggiuntivo se fosse possibile sbloccare i vincoli), a supporto della fusione, appare necessario un approfondimento sui nuovi livelli di sforzo fiscale che il nuovo ente erediterebbe dai comportamenti fiscali dei comuni prima della fusione. Dal punto di vista della sostenibilità di un rilancio degli investimenti in una prospettiva d'area, e non più frammentata in forma pulviscolare, alcune proposte sono qui indicate. Esse prevedono tutte una politica di sostegno dalla regione (con eventuale ulteriore supporto dallo stato in un fondo gestito dalla regione, nel caso entrasse in funzione la perequazione infrastrutturale⁹) al consolidamento fiscale "soffice", ma si rivolgono a tre diverse tipologie di sostegno al rafforzamento istituzionale di un ente sovracomunale Ami:

- offrire un contributo al consolidamento del debito pregresso proporzionale alle distanze effettive tra i livelli del debito pro capite pre fusione e quello medio raggiungibile dopo la fusione (anche al fine di rendere meno costoso, specie dal punto di vista politico, il riallineamento dello sforzo fiscale nel nuovo ente rispetto alla situazione precedente)
- consolidare il debito dei comuni in maggiori difficoltà per quello che

riguarda il servizio del debito. Nel caso Ami la quota di debito attribuibile ai comuni prossimi a valori di indebitamento GI_i sopra la soglia del 6% ammonta a circa 9 milioni di euro, il 15% circa del totale Ami (tabella 6.11). Questo ammontare potrebbe essere assorbito senza eccessivi problemi anche in assenza di incentivi del tipo 1 all'interno del nuovo ente.

- incentivare la ripresa degli investimenti con debito, come immaginato nella simulazione presentata, attraverso un sostegno da trasferimenti di tipo *matching grants*, finalizzati ai progetti che, in un contesto che vuole integrare l'intera area, abbiano importanti *spillover* spaziali

Il passaggio dalla simulazione alla quantificazione delle risorse effettivamente spendibili, come indicato nel testo, deve tenere conto del contesto istituzionale e della forte incertezza relativa al quadro delle risorse disponibili in futuro. Ma un'efficace politica di supporto ai progetti di sviluppo locale per l'intero territorio potrebbe far tesoro di queste indicazioni, utilizzando le leve di incentivo proposte nello studio e combinandole in politiche unitarie.

6.6 Conclusioni

Una gestione frammentata delle politiche locali di investimento (manutenzione strade, reti e altre opere pubbliche, spazi pubblici, stabili, boschi e foreste ecc.), basata su una sessantina di centri decisionali tutti operanti su un territorio oggettivamente integrato, non è ottimale. Allo stato attuale, la capacità finanziaria dei comuni eposediesi è bassa, come bassi sono i tassi di riscossione (incasso/accertamento) per diverse poste di entrata e i tassi di pagamento per alcune voci di spesa (pagamento/impegno). Tale frammentazione è parallela ad altre, che hanno un discreto impatto su cittadini e attività economiche locali: quella dei regolamenti comunali (per esempio edilizio, per l'uso degli spazi pubblici, di individuazione delle aree produttive ecc.), oppure delle attività che hanno un potenziale di promozione locale (come le tante iniziative, fiere e sagre non coordinate).

L'ipotesi di fusione tra tutti i comuni del bacino Ami ipotizzata condurrebbe alla creazione di un ente di dimensioni medio-grandi, sia dal punto di vista demografico che dal punto di vista territoriale e avrebbe una potenzialità strategica rilevante nella gestione unificata delle infrastrutture locali. Una ipotesi decisamente diversa rispetto agli analoghi processi aggregativi avviati nell'esperienza italiana degli ultimi anni.

È possibile verificare se è una scelta opportuna oltre che fattibile?

Dall'analisi condotta emerge una prima evidenza: l'elevata numerosità degli enti coinvolti è penalizzante dal punto di vista degli incentivi riconosciuti dall'ordinamento. Per quel che riguarda gli incentivi statali, nei dieci anni in cui opererebbe, l'incentivo sarebbe pari a 15 milioni di euro, a fronte degli oltre 50 teorici calcolati sul 20%, con una perdita secca pari a oltre 35 milioni. In tal caso, quindi, emerge un'evidente controindicazione legata all'elevato numero di enti coinvolti, che da un lato massimizza i costi di transazione, dall'altro minimizza il contributo.

Per massimizzare gli incentivi, sarebbe decisamente più premiante ipotizzare di spaccettare la proposta in diversi sottoprogetti di fusione. Ciò dovrebbe condurre sia i proponenti che il legislatore a valutare con attenzione quali siano le scelte organizzative migliori, anche alla luce della dinamica delle spese dei comuni italiani, che indica nella fascia compresa fra 3.000 e 20.000 abitanti la dimensione in grado di minimizzare i costi di gestione. Inoltre, occorre anche considerare le problematiche legate ai costi di transazione (che ovviamente possiamo ipotizzare crescenti al crescere della compagine di enti) e alla complessità gestionale di ente "diffuso" come quello qui preconizzato.

L'effetto della pulviscolarità degli enti che compongono l'Ami si rileva pure nella differente performance dei comuni a seconda delle loro dimensioni per quel che riguarda lo spreco delle risorse da patto verticale regionale. I piccoli comuni (quelli fino a 5.000 abitanti) nei primi due anni di assoggettamento al Patto hanno sprecato il 72,2% delle risorse assegnate, mentre i due comuni più grandi, escluso l'anno 2012 hanno utilizzato quasi tutte le risorse assegnate mostrando in tal senso una maggiore capacità di programmazione.

Sembra emergere, in altri termini, una correlazione positiva fra la dimensione e la capacità programmatoria che potrebbe rappresentare un ulteriore atout della fusione.

Le simulazioni sulla capacità di indebitamento pre e post fusione offrono un sostegno all'argomentazione secondo cui ci si potrebbe attendere un più rilevante impatto sul territorio associato a un progetto, o una pluralità di progetti, infrastrutturali programmati e gestiti dall'ente post fusione, di dimensioni maggiori, con un adeguato spazio fiscale sostenuto dal pool di risorse che seguirebbe alla fusione.

La forza negoziale dell'ente post fusione potrebbe essere messa al servizio della negoziazione di tassi di interesse migliori, e quindi maggior sostenibilità del debito nel medio periodo, per l'area intera.

Anche in questo caso, comunque, andrebbe tenuta in considerazione una differenziazione o "spaccettamento" della proposta aggregativa, in maniera da massimizzare l'impatto in termini di sblocco di pagamenti e impegni in conto capitale.

In un contesto come quello analizzato, andrebbe valutato quali sono le soluzioni aggregative più efficaci fra quelle disponibili (convenzioni, unioni di comuni, oltre ovviamente alle fusioni), anche vagliando la possibilità di una strategia a tappe, come per esempio l'avvio di poche fusioni anziché una sola e la successiva costituzione di un'unione (o la stipula di una o più convenzioni) fra i nuovi comuni, con l'obiettivo, da un lato, di minimizzare i costi e dall'altra di massimizzare gli incentivi. Uno studio di fattibilità accurato potrebbe prendere in considerazione queste diverse ipotesi.

Bibliografia

- Acelg, Australian Centre for Local government (2011), *Consolidation in Local Government: A Fresh Look*.
- Barbero M. (2012), "I piccoli comuni fra obblighi di gestione associata delle funzioni e vincoli di finanza pubblica", in *La finanza territoriale in Italia. Rapporto 2012*, FrancoAngeli, Milano
- Dafflon B. (2012), *Voluntary Amalgamation of Local Governments: The Swiss Debate in the European Context*.
- Meloche J. P., Vaillancourt F. (2013), "Public Finance in Montréal: In Search of Equity and Efficiency", *Imfg Papers*.
- Dollery B., Jack W. (2013), *Bigger is not Always Better*.
- Ministero dell'Interno (2015), *Fusioni, Quali vantaggi*.
- Oecd (2014), "Regional governance: Policies, institutional arrangements and municipal reforms", in Oecd, *Oecd Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, Paris, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201415-7-en>.
- Rizzi D., Zanette M., "A procedure for the ex-ante assessment of compulsory municipal amalgamation programs", Università di Venezia Ca' Foscari WP, 22/2015.

Note

¹ I percorsi di fusione sono stati pochi fino al 2011 (circa una fusione all'anno, che ha coinvolto due o tre enti, solo in un caso il numero è stato maggiore). Mentre nel 2014 si sono costituite ben 22 fusioni, tra 57 comuni. Un'evoluzione che viene anche promossa dallo Stato, e dal 2013 gli incentivi finanziari concessi sono aumentati: per un periodo di dieci anni, viene erogato un contributo straordinario pari al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti ai medesimi enti per l'anno 2010. Per maggiori dettagli, si rinvia a Ministero dell'Interno (2015).

² Tratta dalla *Lettera aperta del comitato di sostenitori del progetto di sviluppo dell'area eporediese* pubblicata su www.amiunacitta.it.

³ Per un territorio ampio la gestione unitaria nella gestione dei servizi, oltre a consentire economie di scala, produce migliore informazione e capacità di controllo e programmazione. Peraltro la gestione unitaria dei servizi locali può essere ottenuta con diverse altre forme associative (agenzia di settore, consorzio tra enti, delega a un ente, esternalizzazione).

Diversi studi mostrano che fusioni e altre forme associative possono condurre a una riduzione di costi per specifiche funzioni o attività. Nel caso di fusione la ricerca di efficienza si sviluppa su insiemi più ampi di fattori produttivi, e quindi risultare più proficua. Tuttavia non sempre le economie settoriali riescono a tradursi in una riduzione della spesa complessiva, oppure delle aliquote impositive locali. Rigidità nella gestione di alcuni fattori produttivi (personale, immobili) oppure rigidità negli assetti organizzativi possono impedire che le economie settoriali diventino economie complessive.

⁴ Dati per l'intero periodo 2001-2012 a disposizione presso gli autori. Tutti i dati presentati sono relativi a impegni di spesa e accertamenti di entrata per competenza.

⁵ La verifica deve essere fatta anche sull'attuale grado di onerosità della spesa per interessi, anche nel caso di assenza di accensione mutui, come si indica nelle revisioni dei contabili e nei bilanci previsionali comunali.

⁶ Articolo 16, comma 11 "Previsioni per la soglia di indebitamento al 2014".

⁷ Nel calcolo, si è fatto riferimento per semplicità al piano d'ammortamento a rate costanti posticipate, o alla francese. Questo è il metodo usato per il calcolo dei piani di ammortamento a tasso nominale fisso in Cdp. Tutti i parametri usati, m , i e il metodo di ammortamento, sono modificabili a piacimento, qui per comodità si sono usati parametri di riferimento assunti dai documenti ufficiali e dai conti finanziari comunali.

⁸ Si vedano in proposito le norme sul pareggio di bilancio.

⁹ A meno che questa, come è auspicabile, venga lasciata alle regioni.

7 Unioni di comuni: risparmi di spesa? Il caso della Lombardia

Massimiliano Ferraresi, Riccardo Secomandi¹

7.1 Introduzione

Nell'ottica del processo di revisione della spesa pubblica, gli enti locali sono stati oggetto di numerosi interventi da parte del legislatore nazionale che si sono tradotti in nuovi modelli di associazionismo il cui risultato tuttavia è ancora incerto sia nella sua configurazione giuridica, che nella quantificazione dei risparmi di spesa.

Il territorio regionale lombardo è caratterizzato da una fitta rete di piccoli comuni, più di mille comuni con meno di 5.000 abitanti, per questo non stupisce la diffusione del fenomeno dell'associazionismo comunale e la particolare attenzione normativa nella regione.

Il focus del contributo riguarda il comportamento di spesa dei comuni lombardi a seguito dell'entrata in Unione, non vengono tuttavia considerati gli altri aspetti, pur fondamentali, cui potrebbe approdare il percorso associativo. Inoltre, viene esaminato se la dimensione demografica del comune può giocare un ruolo importante nel determinare l'effetto Unione sul proprio comportamento di spesa.

7.2 Il percorso legislativo delle Unioni

La normativa che disciplina le Unioni di comuni è caratterizzata da una sequenza di modifiche disciplinari realizzate con cadenza periodica a partire dal 1990, molto complesse e spesso non coordinate con la legislazione regionale. Questa incertezza normativa si è trasformata in una forte indecisione nelle applicazioni delle norme da parte degli amministratori, che sommata anche all'incertezza dell'individuazione delle risorse, in alcuni enti locali si è trasformata in paralisi amministrativa (Simonetta, 2014).

Tabella 7.1
TABELLA CRONONORMATIVA SULLE UNIONI DI COMUNI

Fonte legislativa	Descrizione
Normativa nazionale	
Legge 142/1990 "Ordinamento delle autonomie locali"	Prima disciplina del modello associativo: l'Unione aveva ruolo propedeutico per la fusione tra comuni
Legge 265/1999 "Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali"	Eliminazione dei vincoli stringenti della prima disposizione di legge
Decreto legislativo 267/2000 "Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (Tuel)"	Primi sistemi di finanziamento alle forme di associazionismo intercomunale
Decreto ministeriale Interno 318/2000	
Decreto ministeriale Interno 289/2004	
Legge 42/2009 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale"	Indicate le funzioni fondamentali dei comuni, che possono essere svolte anche in Unione
Decreto legge 78/2010 (legge 122/2010) "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica"	Indicate le funzioni fondamentali che devono essere svolte dai comuni fino a 5.000 abitanti, anche tramite Unione
Decreto legge 138/2011 (legge 148/2011) "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo"	Associazionismo intercomunale obbligatorio per i comuni contermini fino a 1.000 abitanti
Decreto legge 201/2011 (legge 214/2011) "Salvaitalia"	La revisione delle province contiene incentivi per nuove Unioni
Decreto legge 95/2012 (legge 135/2012) "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica"	Individuate nuove funzioni fondamentali dei comuni: nuovo obbligo di esercizio in forma associata
Legge 147/2013 "Legge di Stabilità 2014"	Estensione del Patto di stabilità e altri obblighi alle Unioni con popolazione maggiore di 1.000 abitanti
Legge 56/2014 "Legge Delrio"	Revisione delle norme sull'associazionismo intercomunale
Normativa della Regione Lombardia sulle Unioni di comuni	
Decreto del consiglio regionale 871/1998	Incentivi alle Unioni di comuni costituite ai sensi della legge 142/1990
Decreto del consiglio regionale 802/2003	Incentivi alle Unioni di comuni costituite ai sensi del decreto legislativo 267/2000
Decreto della giunta regionale 15949/2003	
Legge regionale 19/2008 "Riordino delle Comunità montane della Lombardia [...]"	La Regione riconosce le Unioni come "forme stabili di gestione associata" e amplia gli incentivi
Decreto della giunta regionale 3304/2015	Istituzione del registro delle Unioni di comuni lombarde

Fonte: elaborazione degli autori

Le principali tappe normative, nazionali e regionali, che hanno istituito, disciplinato e permesso la diffusione delle Unioni di comuni sono riportate nella tabella 7.1.

7.2.1

Dalla prima legislazione alla legge Del Rio: cosa è cambiato?

La prima disciplina del modello associativo delle Unioni di comuni risale alla legge 142/1990, che prevedeva in generale un trasferimento graduale di

funzioni e compiti agli enti locali, introducendo una serie di strumenti di riordino territoriale.

“Due o più comuni contermini, appartenenti alla stessa provincia” potevano costituire un’Unione al fine di esercitare funzioni o servizi congiuntamente. I comuni interessati dal nuovo processo associativo non dovevano superare la soglia dei 5.000 abitanti, con l’unica eccezione per ciascuna Unione di un solo comune con una popolazione compresa tra i 5.000 e i 10.000 residenti. Le Unioni rivestivano un ruolo propedeutico a una fusione tra comuni in un tempo massimo di dieci anni dalla costituzione, pena lo scioglimento dell’Unione stessa.

La legge 142 è rimasta priva di sostanziale seguito (Baldi, Xilo, 2012), basti pensare che un decennio dopo l’approvazione della legge sono stati segnalati più comuni di quelli registrati alla vigilia, vale a dire 8.103 rispetto agli 8.088 iniziali e le Unioni istituite alla fine degli anni Novanta risultavano essere solo 17, delle quali solamente 5 perfezionate attraverso la fusione prima del 1999².

All’interno del processo di riordino degli enti locali, la legge 265/1999, riversata poi nel Tuel nel 2000, ha modificato drasticamente la disciplina delle Unioni. Lo scopo principale delle Unioni cambia e diventa l’esercizio congiunto di una pluralità di funzioni e servizi di loro competenza.

La legge 265/1999 ha rimosso infatti i principali vincoli imposti dalla norma originaria del 1990, come quelli relativi al limite massimo di durata dell’Unione e al carattere precursore di tale forma associativa verso la via della fusione, e allo stesso tempo ha individuato nelle Unioni uno degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi.

A seguito della congiuntura economico-finanziaria negativa che ha comportato la necessità di una razionalizzazione del sistema degli enti locali, si sono susseguite una serie di modifiche normative che hanno definito le funzioni fondamentali svolte dai comuni e hanno introdotto l’esercizio obbligatorio di funzioni e servizi in forma associativa.

In particolare, il decreto legge 78/2010 ha disposto l’obbligo ai comuni di piccola taglia demografica³ di esercitare in forma associata, anche attraverso le Unioni, le sei funzioni fondamentali elencate dalla legge 42/2009, tale obbligo è stato poi esteso anche ai comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, sia per le funzioni fondamentali, che per quelle non fondamentali (legge di Stabilità per il 2012).

La legge 135/2012 ha modificato nuovamente gli obblighi di gestione associata in capo ai comuni fino a 5.000 abitanti prevedendo l’esercizio in forma associata, anche tramite Unione, delle sole funzioni fondamentali. Infine la legge 56/2014 (la cosiddetta “legge Delrio”) ha fissato nuovi vincoli alla gestione associata tramite un’Unione: il limite demografico di 10.000 abitanti e la partecipazione almeno di tre comuni.

Il processo di razionalizzazione è stato quindi caratterizzato da diversi interventi del legislatore che hanno reso meno omogenea e più incerta l'applicazione della normativa che regola l'istituto delle Unioni come strumento di gestione associata delle funzioni comunali fondamentali.

Ne è un esempio lampante l'istituzione, con la legge 148/2011, delle Unioni di comuni "speciali" obbligatorie per i comuni contermini con popolazione fino a 1.000 abitanti per il contestuale svolgimento associato di tutte le loro funzioni amministrative e dei servizi pubblici attraverso e l'immediata modifica attraverso la legge 135/2012 che ha tolto l'obbligatorietà delle Unioni "speciali".

Nel processo di diffusione delle Unioni di comuni hanno assunto molta importanza inoltre i sistemi di incentivazione finanziaria previsti sia dalla normativa statale, che da quella regionale (Baldi, Xilo, 2012). In particolare l'ammontare dei contributi statali si attesta, a partire dal 2007, attorno ai 20 milioni di euro annui. Una forma di incentivazione "indiretta" per le Unioni di comuni è stata nel tempo la totale esclusione dal Patto di stabilità interno. Solamente a decorrere dall'anno 2014, le Unioni costituite dai comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti sono infatti soggette alla disciplina del Patto di stabilità interno prevista per i comuni aventi corrispondente popolazione, tuttavia la norma non si applica a tutte le Unioni ma solo a quelle costituite dopo l'entrata in vigore della legge.

7.2.2

La normativa regionale in Lombardia

In attuazione di quanto previsto dall'articolo 33 del Tuel, le regioni giocano un ruolo chiave nel processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, essendo alla guida nel lungo processo di riordino territoriale, che passa anche attraverso la gestione associata.

Per quanto riguarda le Unioni, le leggi regionali, in generale, hanno posto obblighi solo ai fini di accesso al contributo o hanno dettato indicazioni prescrittive a integrazione – o deroga – da quanto previsto nel Tuel per le Unioni (Frieri, Gallo, Mordenti, 2012).

Uno dei primi interventi che ha riguardato le Unioni in Lombardia risale al 1998 con la previsione di contributi annuali alle Unioni di comuni costituite ai sensi della legge 142/1990, di tipo straordinario, a sostegno delle spese di investimento e per l'avvio, e di tipo ordinario a sostegno delle spese di gestione.

Successivamente nel 2013 si sono ampliati i contributi e la platea di forme di associazionismo incentivate: le Unioni di comuni costituite ai sensi del decreto legislativo 267/2000, le Comunità Montane e le Associazioni di comuni.

Nel 2008 è stata approvata la legge regionale n. 19, con la quale Regione Lombardia ha individuato nelle “forme stabili di gestione associata” le “Unioni di comuni lombarde”, ritenuta quindi tra le migliori forme associative per realizzare un sistema delle autonomie locali più efficiente.

Il principale requisito per essere riconosciuta come “Unione dei comuni lombarda” è quella dell’obbligo di gestire in maniera associata, per tutti i comuni che le compongono, almeno tre delle seguenti funzioni e servizi: sistemi informativi, ufficio tecnico, gestione economico-finanziaria, gestione tributi, urbanistica e gestione e tutela del territorio, organizzazione e personale, polizia locale e servizi socio assistenziali. Inoltre è richiesta un’ampia condivisione dal punto di vista democratico, infatti l’atto costitutivo e lo Statuto dell’Unione devono essere approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie dei comuni.

Successivamente, il Regolamento Regionale 2/2009, in attuazione della precedente legge regionale 19/2008, ha previsto norme aggiuntive e semplificative per la gestione della fase di passaggio dalla normativa pregressa.

Secondo il Regolamento Regionale le Unioni di comuni che possono accedere ai contributi regionali possono essere solamente le “Unioni di comuni lombarde” unitamente all’esercizio, da parte di tutti i comuni aderenti, di un altro servizio⁴.

Il Regolamento Regionale ha disciplinato il contributo ordinario annuale, finalizzato al sostegno delle spese necessarie allo svolgimento della gestione associata di funzioni e servizi e il contributo straordinario, finalizzato al sostegno delle spese necessarie all’avvio e alla continuità della gestione associata di funzioni e servizi svolti dall’Unione. Il contributo straordinario viene erogato alle Unioni per le spese di investimento relative all’avvio e alla continuità delle gestioni associate a copertura del 50% delle spese totali, le quali si riferiscono alle dotazioni tecnologiche e informatiche, all’adeguamento di impianti e automezzi per l’erogazione dei servizi.

Il contributo annuale ordinario viene corrisposto a copertura delle spese di erogazione dei servizi e viene calcolato considerando il peso attribuito a ogni servizio, la popolazione complessiva dell’Unione e, in modo inverso, il numero degli anni da quando è stato attivato il servizio in gestione associata. Il legislatore regionale ha incentivato a svolgere in maniera associata determinati servizi, in particolare l’anagrafe, lo stato civile ed elettorale, i servizi per i sistemi informativi, la gestione dei tributi, l’urbanistica e la gestione del territorio, la polizia locale e l’assistenza e servizi alla persona.

L’amministrazione regionale ha previsto inoltre ulteriori maggiorazioni in base a diversi criteri, come il numero dei servizi gestiti in maniera associata, il numero di comuni coinvolti e il dinamismo associativo.

È stata data particolare attenzione nei confronti dei comuni con fragilità

di diverso tipo, mettendo in moto un processo di perequazione tra i diversi comuni delle Unioni. Infatti, i comuni con un elevato rischio idrogeologico, a basso reddito o poco abitati, hanno avuto ulteriori maggiorazioni del contributo regionale.

7.3 Le Unioni in Lombardia

Le Unioni di comuni sono un fenomeno crescente in Lombardia⁵: nel 2001, infatti, erano 19 e coinvolgevano solamente 60 comuni, nel 2014 le Unioni sono diventate 58, coinvolgendo 216 comuni (figura 7.1), mentre a giugno 2015 si contano 67 Unioni di comuni in Lombardia, con ben 251 comuni interessati da questa forma associativa, di cui 53 riconosciute come “Unioni di comuni lombarde” da Regione Lombardia.

Osservando le dinamiche associative, nel periodo 2001-2015, i comuni della Lombardia che stipulano convenzioni di Unioni crescono notevolmente (tabella 7.2). Nel 2001, circa il 4% dei comuni aveva stipulato un accordo di Unione per la gestione dei servizi comunali, mentre nel 2015 più del 16% dei comuni lombardi è in Unione. Il “salto” maggiore si registra tra il 2001 e il 2002, anni per i quali i comuni che confluiscono in Unione raddoppiano passando così da 60 (nel 2001) a 123 (nel 2002) che, in termini percentuali, corrisponde rispettivamente al 4% e al 8% della totalità dei comuni lombardi. Dal 2006 al 2009 il numero di comuni coinvolti in processi associativi

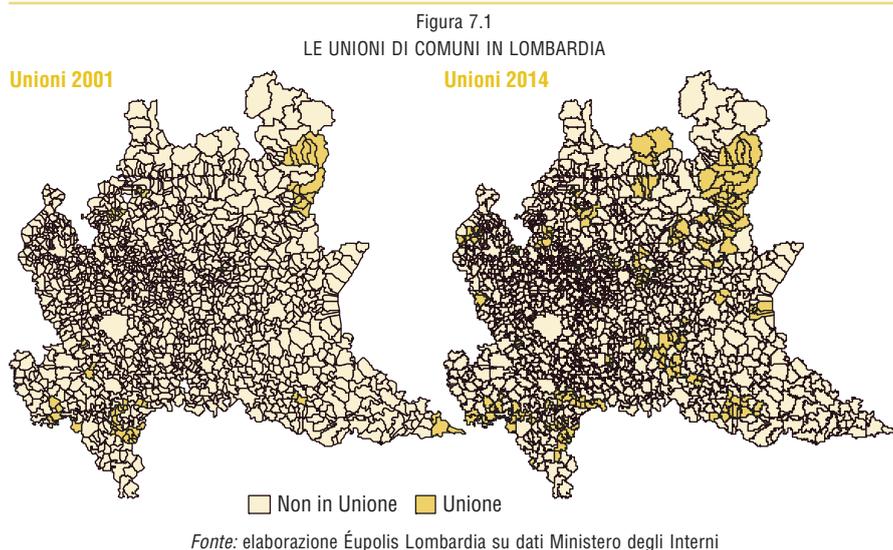


Tabella 7.2
NUMERO DI UNIONI E COMUNI IN UNIONE

	Numero di Unioni	No Unione	Unione	Mancanti	Totale	Perc. comuni in Unione sul totale
2001	19	1.458	60	28	1.546	3,88
2002	37	1.390	123	33	1.546	7,96
2003	48	1.367	150	28	1.545	9,71
2004	52	1.363	175	8	1.546	11,32
2005	55	1.339	199	8	1.546	12,87
2006	58	1.333	206	9	1.548	13,31
2007	57	1.331	209	6	1.546	13,52
2008	56	1.329	207	10	1.546	13,39
2009	57	1.319	207	20	1.546	13,39
2010	61	1.308	230	8	1.546	14,88
2011	59	1.308	226	10	1.544	14,64
2012	57	1.338	206	—	1.544	13,34
2013	61	1.317	227	—	1.544	14,7
2014	58	1.315	216	—	1.531	14,11
2015	67	1.279	251	—	1.530	16,41

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Ministero degli Interni

rimane costante e torna a crescere nel 2010 (230 comuni stipulano accordi di Unione). Negli ultimi anni il dato si conferma stabile, con una leggera ripresa dal 2014 al 2015.

In Lombardia, nel 2015, quasi 570.000 cittadini vivono in comuni che appartengono a un'Unione, vale a dire quasi il 6% della popolazione lombarda.

Molto varia risulta essere l'ampiezza demografica delle Unioni della regione, infatti il 48% di esse ha una popolazione minore di 5.000 abitanti, il 45% tra i 5.000 e i 20.000 e il 7% più di 20.000; inoltre si passa dai 743 abitanti della più antica Unione lombarda, quella della Valvarrone, ai 92.586 della neonata Unione dei comuni della Martesana.

I dati regionali testimoniano un forte sbilanciamento in favore delle Unioni composte da pochi comuni. Mediamente le Unioni in Lombardia sono composte da 3,7 comuni, inoltre il 60% delle Unioni è composta da due o tre comuni; tuttavia il range di variabilità risulta essere molto ampio: da un minimo di due a un massimo di undici comuni per Unione (Unione dei comuni del Medio Verbano).

I comuni lombardi in Unione sono distribuiti in modo non uniforme sul territorio. Infatti circa la metà dei comuni in Unione è situato nella provincia di Pavia (25%) e nella provincia di Brescia (20%). I comuni in Unione sono numerosi anche nelle provincie di Bergamo (12%) e Cremona (11%), in quella di Lodi sono presenti solo quattro comuni associati in Unione, mentre la provincia di Monza e della Brianza è l'unica a non avere Unioni nel proprio territorio.

In Lombardia i comuni interessati dal fenomeno dell'Unione sono tendenzialmente di piccola dimensione (Ceriani, Cocci, Rebessi, 2012), infatti la popolazione media dei comuni in Unione è pari a circa 2.260 abitanti e i comuni lombardi che partecipano a un'Unione per il 37% hanno meno di 1.000 abitanti, per il 54% hanno una popolazione tra i 1.000 e i 5.000, solo per l'8% hanno tra i 5.000 e i 20.000 abitanti e solo due comuni (1%) hanno una popolazione superiore ai 20.000.

Le Unioni di comuni governano un'ampia porzione del territorio lombardo, infatti, il territorio complessivo delle Unioni in Lombardia è superiore al 16% della superficie dell'intera regione. L'Unione meno estesa è quella di Almè e Villa d'Almè, in provincia di Bergamo, con 8,5 chilometri quadrati (kmq), mentre la più vasta è quella delle Alpi Orobie Bresciane che copre circa 300 kmq. Per quanto riguarda la dimensione territoriale dei singoli comuni che compongono le Unioni, il più piccolo è Borgo di Terzo (BG) (1,83 kmq) che si trova nell'Unione Media Valle Cavallina, mentre il più esteso è il Comune di Lanzada (SO) (117,17 kmq) che appartiene all'Unione dei comuni della Valmalenco.

7.4

La variazione della spesa: evidenze preliminari

I modelli di riordino territoriale, compreso il fenomeno delle Unioni di comuni, dovrebbero, negli auspici del legislatore nazionale, tradursi in un incremento della qualità dei servizi erogati alla popolazione e in una razionalizzazione delle spese, dovuta alle possibili economie di scala. Sono ormai passati quindici anni dal primo intervento normativo sui processi di riorganizzazione comunale ma gli esiti, soprattutto in termini di risparmi di spesa, sono ancora incerti.

A livello generale, i modelli di associazionismo comunale non hanno sin qui dimostrato risultati univoci e concordanti tra loro. Rizzi e Zanette (2014) dimostrano, infatti, che i processi di riorganizzazione territoriale non porterebbero a risparmi di spesa significativi. In particolare, utilizzando i dati dei comuni della regione Veneto, ipotizzano diversi scenari di fusione comunale e trovano scarsa evidenza di significativi risparmi di spesa. Anche

a livello internazionale i processi di fusione comunale hanno esiti contrastanti. Così, Reingewertz (2012) dimostra che i processi di fusione comunale in Israele nel periodo 1999-2007 hanno generato una diminuzione di spesa pari a circa il 9%, mentre Moisis e Uusitalo (2013) trovano che i processi di fusione comunale in Finlandia hanno generato un incremento della spesa.

Nello specifico, gli studi sulle Unioni di comuni evidenziano come prevalgano obiettivi di ampliamento della gamma dei servizi o la loro qualità, e di fornitura di specifici servizi delegati dai comuni, rispetto a quello di sfruttare economie di scala per l'erogazione di una pluralità di servizi comunali (Cugno, Piazza, 2009). I lavori che tentano di misurare l'impatto sui bilanci dei comuni membri (Ermini, Fiorillo, 2006; Corte dei Conti, 2013) arrivano tendenzialmente alla seguente conclusione: dall'analisi dei bilanci delle Unioni e dei comuni associati non emerge chiaramente il conseguimento di significativi risparmi o il contenimento della spesa per le funzioni delegate all'Unione. Il risultato viene spiegato dal fatto che l'Unione è considerata come uno strumento per "fare di più e meglio". Tuttavia, alcuni lavori dimostrano che il processo associativo dell'Unione impatta negativamente sulla spesa. In particolare, Rizzi e Zanette (2007) utilizzando i dati dei comuni veneti nel 2002, dimostrano che la spesa corrente è negativamente influenzata dall'appartenenza di un comune a un'Unione. Un risultato simile è confermato anche dallo studio condotto da Cugno e Piazza (2009) sui comuni del Piemonte per l'anno 2008: l'appartenenza a un'Unione consente, a parità di altre condizioni, una riduzione della spesa corrente comunale pro capite per le funzioni fondamentali stimata in quattro punti percentuali. Dal lato dell'efficienza, Ermini e Salvucci (2011) conducono uno studio sulle Unioni dei comuni nella gestione della funzione di polizia municipale dimostrando che l'efficienza complessiva dei comuni in Unione è inferiore rispetto a quella dei comuni non in Unione, concludendo che le Unioni potrebbero avere organizzato le risorse complessive derivanti dall'associazionismo in modo non efficiente.

Di seguito vengono presentati i risultati di elaborazioni dei dati di conto consuntivo dei comuni lombardi per il periodo 2001-2011 dettagliati per funzioni di spesa e per interventi. In particolare, al fine di analizzare l'impatto dell'Unione sulla spesa dei comuni, vengono prese in considerazione due dimensioni. La prima riguarda il confronto della spesa tra i comuni che fanno parte di un'Unione e quelli che non ne fanno parte e, attraverso il test delle differenze tra medie, si valuta se la media della spesa pro capite per i comuni appartenenti a un'Unione è staticamente diversa dalla media della spesa pro capite dei comuni non appartenenti all'Unione. Rientrano in quest'ultimo gruppo di comuni, sia quelli che non sono mai entrati a far parte di un'Unione, sia quelli che non fanno parte dell'Unione per un determinato periodo. La seconda considera solamente

i comuni che fanno parte di un'Unione e confronta la spesa, prima che il comune entri o costituisca un'Unione e dopo. Anche in questo è stato valutato se, statisticamente, la media della spesa pro capite per i comuni dopo l'entrata in un'Unione è diversa dalla media della spesa pro capite prima che il comune entrasse in Unione.

7.4.1

La spesa complessiva

Per testare empiricamente l'esistenza di una relazione tra l'appartenenza a un organo sovracomunale come l'Unione di comuni e la spesa è stato utilizzato l'approccio econometrico *difference-in-difference* (Card, Krueger, 1994; Angrist, Pischke, 2008). Questo metodo confronta il cambiamento della spesa nel gruppo dei trattati prima che il comune entri nell'Unione e dopo che lo stesso è entrato nell'Unione con la variazione della spesa nel gruppo di controllo che è costituito da tutti i comuni che non sono mai entrati in un'Unione o che sono usciti dall'Unione. Inoltre, per tenere conto dell'eterogeneità comunale e degli shock temporali nel periodo osservato è stato effettuato un controllo sia per gli effetti fissi comunali, che per gli effetti fissi anno.

Confrontando dunque la spesa dei comuni che, nel periodo 2001-2011, fanno parte di un'Unione con quella dei comuni che non hanno mai fatto parte di un'Unione o che per un certo numero di anni non hanno fatto parte di un'Unione, risulta che la spesa corrente pro capite in termini di cassa dei comuni in Unione è superiore a quella dei comuni non in Unione: 741 euro pro capite contro 709 euro pro capite (tabella 7.3).

Il processo associativo non avrebbe, quindi, alcun effetto sul contenimento delle spese, anzi parrebbe contribuire a farle aumentare. Infatti, i comuni, prima di essere in Unione, registrano una spesa media pro capite pari a 671 euro che passa a 741 nel periodo in cui sono in Unione (tabella 7.4).

In linea generale quindi i comuni lombardi a seguito della costituzione

Tabella 7.3
SPESA CORRENTE PRO CAPITE MEDIA PER COMUNI NON IN UNIONE E IN UNIONE
Euro

	Comuni non in Unione	Comuni in Unione	Differenza	Note
Spesa corrente pro capite	709,08	740,71	31,63	***

Numero di osservazioni 16.837. *** significativo all'1%, ** significativo al 5%, * significativo al 10%.

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Ministero degli Interni

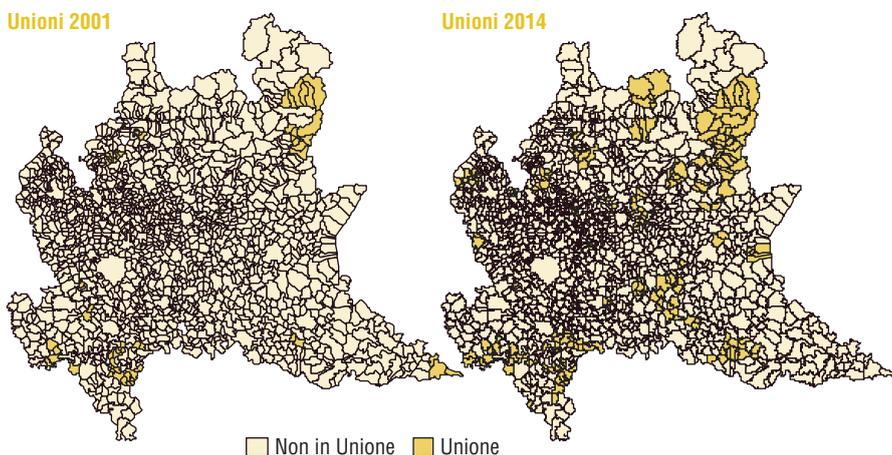
Tabella 7.4
 SPESA CORRENTE PRO CAPITE PER COMUNI PRE/POST UNIONE
 Euro

	Comuni pre Unione	Comuni post Unione	Differenza	Note
Spesa corrente pro capite	670,59	740,71	70,12	***

Numero di osservazioni 2.806. *** significativo all'1%, ** significativo al 5%, * significativo al 10%.

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Ministero degli Interni

Figura 7.2
 TREND DELLA SPESA PRO CAPITE TRA TRATTATI E NON TRATTATI
 Euro



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Ministero degli Interni

di un'Unione di comuni incrementano le proprie spese, sia rispetto ai comuni che non fanno parte dell'Unione, sia rispetto a se stessi prima di entrare a far parte dell'Unione. Infatti per il periodo 2001-2011 la spesa dei comuni in Unione è maggiore rispetto a quella dei comuni non in Unione e tale differenza è più marcata a partire dal 2008 (figura 7.2).

7.4.2 La spesa per interventi

L'analisi per interventi di spesa dimostra che l'incremento della spesa corrente è da attribuirsi, prevalentemente, ai trasferimenti che i comuni fanno all'Unione. Infatti, analizzando nel dettaglio gli interventi di spesa è possibile notare una differenza significativa nella spesa totale per il personale,

per l'acquisto di beni e servizi e per la prestazione di servizi. In particolare, la spesa per il personale è più bassa di 9 euro pro capite per i comuni in Unione rispetto a quelli non in Unione, così come la spesa per l'acquisto di beni e servizi è minore di circa 4 euro pro capite per i comuni in Unione. Le differenze di spesa maggiori tra i due gruppi di comuni si riscontrano sia per la spesa relativa alle prestazioni di servizi, sia per la spesa riguardante i trasferimenti, con segni opposti: nel primo caso i comuni in Unione spendono meno di quelli non Unione; nel secondo caso è vero il contrario. Così, mentre la spesa per prestazioni di servizi è, in media, più bassa di 74 euro pro capite per i comuni appartenenti alle Unioni rispetto a quelli non in Unione, la spesa per trasferimenti è maggiore di 102 euro pro capite (tabella 7.5).

L'analisi per interventi di spesa dimostra che il livello di spesa maggiore sostenuto dai comuni in Unione è interamente guidato dalla dinamica dei trasferimenti: nonostante le spese per il personale e quelle legate all'acquisto di beni e alle prestazioni di servizi diminuiscano, l'incremento delle spese per trasferimenti più che compensa tali diminuzioni così da generare un incremento complessivo della spesa corrente per i comuni in Unione.

La decisione di entrare in Unione non ha alcun effetto sulla spesa per il personale dei comuni (la variazione di spesa è pari a -4,66 euro pro capite). Viceversa si riducono altre spese come l'acquisto di beni e servizi e le prestazioni di servizi. La prima tipologia di spesa diminuisce significativamente (-15 euro pro capite) a seguito della partecipazione del comune all'Unione, così come la spesa per prestazioni di servizi è più bassa di 56 euro pro capite dopo che il comune è entrato in Unione. Per quanto riguarda la spesa relativa ai trasferimenti, i comuni, in seguito dell'entrata nell'Unione, incrementano significativamente i trasferimenti di circa 113 euro pro capite e tale incremento più che compensa la diminuzione di spesa legata agli altri interventi considerati (tabella 7.6).

Tabella 7.5
SPESA CORRENTE PRO CAPITE SUDDIVISA PER INTERVENTI DI SPESA
PER I COMUNI IN UNIONE E NON IN UNIONE
Euro

Intervento di spesa	Comuni non in Unione	Comuni in Unione	Differenza	Note
Personale	211,24	202,01	-9,23	***
Acquisto beni e servizi	59,25	55,43	-3,82	**
Prestazioni	338,11	264,48	-73,63	***
Trasferimenti	91,2	193,4	102,20	***

Numero di osservazioni 16.837. *** significativo all'1%, ** significativo al 5%, * significativo al 10%.

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Ministero degli Interni

Tabella 7.6
 SPESA CORRENTE PRO CAPITE SUDDIVISA PER INTERVENTI DI SPESA PER I COMUNI PRE/POST UNIONE
 Euro

Intervento di spesa	Comuni pre Unione	Comuni post Unione	Differenza	Note
Personale	206,67	202,01	-4,66	
Acquisto beni e servizi	70,46	55,43	-15,03	***
Prestazioni	320,51	264,48	-56,03	***
Trasferimenti	80,78	193,4	112,62	***

Numero di osservazioni 2.806. *** significativo all'1%, ** significativo al 5%, * significativo al 10%.

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Ministero degli Interni

A seguito dell'entrata in Unione, i comuni incrementano le proprie spese correnti e tale incremento è dovuto, in larga misura, alla voce trasferimenti.

7.4.3 Uno sguardo alle funzioni di spesa

L'analisi per interventi di spesa ha mostrato che l'incremento generale di spesa corrente registrato per i comuni in Unione è guidato dai trasferimenti. È di interesse investigare come tale incremento di spesa si distribuisca tra le funzioni di spesa interessate.

Considerando le funzioni di amministrazione generale, polizia locale, istruzione pubblica, settore sociale, viabilità e trasporti e gestione del territorio e dell'ambiente che corrispondono, in media, al 90% della spesa corrente dei comuni, si riscontra un andamento differente a seconda che il comune abbia o meno aderito all'Unione. In particolare, i comuni che sono in Unione registrano minori spese per la polizia locale, l'istruzione pubblica e per il settore sociale rispetto ai comuni non in Unione, mentre per le altre funzioni (amministrazione, territorio e viabilità), i comuni aderenti a un'Unione spendono di più, indipendentemente dalle funzioni di spesa, sulle quali i comuni hanno siglato l'Unione. L'incremento di spesa più significativo è associato alla funzione di amministrazione generale, per la quale i comuni in Unione spendono, in media, 84 euro pro capite in più rispetto ai comuni non in Unione (tabella 7.7).

Tra i comuni che hanno aderito all'Unione, l'incremento della spesa per amministrazione è di 64 euro pro capite dopo che il comune è entrato in Unione, così come le spese per la funzione di gestione del territorio aumentano di 33 euro pro capite a seguito dell'entrata del comune nell'Unione. Viceversa, l'entrata in un'Unione comporta una riduzione di spesa per la funzione istruzione pubblica (-12 euro pro capite) e settore sociale (-12

Tabella 7.7
 SPESA CORRENTE PRO CAPITE SUDDIVISA PER FUNZIONI DI SPESA
 PER I COMUNI IN UNIONE E NON IN UNIONE
 Euro

Funzione	Comuni non in Unione	Comuni in Unione	Differenza	Note
Amministrazione	291,98	376,15	84,17	***
Polizia locale	32,21	27,68	-4,53	***
Istruzione pubblica	86,42	66,76	-19,66	***
Viabilità e dei trasporti	71,28	79,53	8,25	***
Territorio	85,14	96,36	11,23	***
Settore sociale	90,59	57,32	-33,27	***

Numero di osservazioni 16.837. *** significativo all'1%, ** significativo al 5%, * significativo al 10%.

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Ministero degli Interni

Tabella 7.8
 SPESA CORRENTE PRO CAPITE SUDDIVISA PER FUNZIONI DI SPESA PER I COMUNI PRE/POST UNIONE
 Euro

Funzione	Comuni pre Unione	Comuni post Unione	Differenza	Note
Amministrazione	311,86	376,15	64,29	***
Polizia locale	29,5	27,68	-1,81	
Istruzione pubblica	78,53	66,76	-11,77	***
Viabilità e dei trasporti	81,47	79,53	-1,94	
Territorio	63,07	96,36	33,29	***
Settore sociale	69,79	57,32	-12,47	***

Numero di osservazioni 2.806. *** significativo all'1%, ** significativo al 5%, * significativo al 10%.

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Ministero degli Interni

euro pro capite). Per le funzioni di polizia locale e di viabilità e trasporti, invece, non si riscontra nessuna variazione significativa tra periodi pre e post Unione (tabella 7.8).

7.5 Il ruolo della popolazione

La maggior spesa in cui incorrono i comuni che entrano in Unione potrebbe essere l'effetto di altri fattori. I comuni in Unione infatti sono in media più piccoli dei comuni che non fanno parte di Unioni e quindi indotti a sostene-

re in alcuni casi, per le funzioni di spesa non in Unione, spese pro capite maggiori dei comuni non in Unione. I comuni più piccoli (inferiori ai 5.000 abitanti) sono inoltre, nel periodo considerato, esenti dal Patto di Stabilità, che sugli altri comuni agisce come vincolo sulla spesa.

L'effetto "Unione" potrebbe quindi essere "sporcato" sia dalle dimensioni dei comuni che formano le Unioni che hanno, in media, una popolazione inferiore (1.733 abitanti) rispetto ai comuni che non aderiscono a tale processo associativo (6.735 abitanti), sia dai vincoli di finanza pubblica imposti dal Patto di stabilità: entrambi i fattori spingerebbero per una spesa pro capite più elevata per i comuni che aderiscono all'Unione rispetto a quelli che non aderiscono.

Per catturare i differenziali di spesa tra comuni in Unione e comuni non in Unione in relazione alla popolazione, sono stati divisi i comuni in sei classi demografiche (tabella 7.9). La prima classe contiene i comuni con meno di 1.000 abitanti (in media nel periodo considerato 336 comuni), la seconda contiene quelli con popolazione compresa tra 1.000 e 2.000 abitanti (310 comuni), la terza contiene i comuni con popolazione compresa tra 2.000 e 3.000 abitanti (192 comuni), la quarta contiene i comuni con popolazione compresa tra 3.000 e 4.000 abitanti (142 comuni), la quinta contiene i comuni con popolazione compresa tra 4.000 e 5.000 abitanti (121 comuni) e la sesta contiene i comuni con popolazione maggiore di 5.000 abitanti (430 comuni) ossia i comuni soggetti alle regole del Patto di stabilità interno.

I comuni in Unione spendono significativamente meno rispetto ai comuni non in Unione se sono molto piccoli (prima classe) o se sono grandi (ultima classe), mentre i comuni appartenenti alla seconda e alle quinta classe registrano un incremento di spesa, rispettivamente di 29 e 201 euro pro capite, quando entrano in Unione. Per i comuni in Unione con popolazione compresa tra 2.000 e 4.000 abitanti (terza e quarta classe) non sembra esser-

Tabella 7.9
DISTRIBUZIONE DEI COMUNI IN UNIONE E NON IN UNIONE PER CLASSI DEMOGRAFICHE. 2001-2011
Valori medi periodo

Popolazione	Classe	Numero comuni	Unione	Non in Unione
0-999	1	336	78	258
1.000-1.999	2	310	59	251
2.000-2.999	3	192	19	173
3.000-3.999	4	142	11	131
4.000-4.999	5	121	5	116
>= 5.000	6	430	10	420

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Ministero degli Interni

Tabella 7.10
 SPESA CORRENTE PRO CAPITE SUDDIVISA PER CLASSI DEMOGRAFICHE
 PER I COMUNI IN UNIONE E NON IN UNIONE
 Euro

Classe di popolazione	Comuni non in Unione	Comuni in Unione	Differenza	Note
0-999	952,58	811,56	-141,02	***
1.000-1.999	692,76	721,52	28,76	**
2.000-2.999	622,5	631,65	9,15	
3.000-3.999	635,35	637,97	2,63	
4.000-4.999	623,87	824,8	200,93	***
>= 5.000	651,36	579,14	-72,22	***

Numero di osservazioni per la classe 1 è 3.696; per la classe 2 è 3.410; per la classe 3 è 2.117; per la classe 4 è 1.557; per la classe 5 è 1.328 e per la classe 6 è 4.729. *** significativo all'1%, ** significativo al 5%, * significativo al 10%.

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Ministero degli Interni

ci, invece, nessun differenziale di spesa rispetto a comuni simili, in termini di dimensione, che non fanno parte di un'Unione (tabella 7.10).

Restringendo l'analisi ai soli comuni che hanno aderito a un'Unione (tabella 7.11), si registra un incremento significativo della spesa corrente quando il comune entra a far parte dell'Unione, sia per i comuni piccoli (prima e seconda classe), sia per i comuni grandi (quinta e sesta classe). Così l'incremento di spesa per i comuni della prima e seconda classe, quando entrano a far parte dell'Unione, è rispettivamente di 42 e 86 euro pro capite e ammonta, rispettivamente, a 113 e 30 euro pro capite per i comuni della quinta e sesta classe. Ancora, per i comuni di dimensioni intermedie (terza e

Tabella 7.11
 SPESA CORRENTE PRO CAPITE SUDDIVISA PER CLASSI DEMOGRAFICHE PER I COMUNI PRE/POST UNIONE
 Euro

Classe di popolazione	Comuni pre Unione	Comuni post Unione	Differenza	Note
0-999	769,55	811,56	42,01	**
1.000-1.999	635,79	721,52	85,74	***
2.000-2.999	620,06	631,65	11,59	
3.000-3.999	614,67	637,97	23,3	
4.000-4.999	711,78	824,8	113,02	**
> 5.000	548,79	579,14	30,35	*

Numero di osservazioni per la classe 1 è 1.118; per la classe 2 è 882; per la classe 3 è 339; per la classe 4 è 192; per la classe 5 è 94 e per la classe 6 è 181. *** significativo all'1%, ** significativo al 5%, * significativo al 10%.

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Ministero degli Interni

quarta classe), non sembra esserci nessun effetto Unione sulla spesa corrente: infatti la variazione di spesa tra prima e dopo l'entrata in Unione non è statisticamente significativa.

7.6

Specificazione del modello e risultati

Il campione analizzato contiene l'informazione su circa 1.530⁶ comuni osservati per il periodo 2001-2011 dando così luogo a un *sample* di 16.837 osservazioni. La variabile finanziaria oggetto di analisi è la spesa corrente pro capite, in termini di cassa, opportunamente deflazionata⁷ (y_{it}). Per catturare l'effetto Unione sulla spesa è stata costruita una variabile ($Trattati_{it}$) che assume valore 1 se il comune fa parte di un'Unione al tempo t e zero diversamente.

Seguendo l'approccio di Galiani et al. (2005), da un punto di vista formale il modello *difference-in-difference* utilizzato è stato il seguente:

$$y_{it} = Trattati_{it} + \beta x_{it} + \alpha_i + \tau_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Sono poi state utilizzate diverse variabili di controllo (x_{it}): demografiche, economiche e politiche. Per quanto riguarda le variabili demografiche sono state incluse la popolazione del comune (*popolazione*), la superficie territoriale pro capite (*superficie*) e l'inverso della popolazione ($1 / popolazione$): queste variabili sono tipicamente indicate come le migliori per catturare la presenza di economie o diseconomie di scala nella fornitura di beni pubblici. La quota di bambini di età compresa tra 0 e 5 anni (*bambini*) e la quota di anziani con un'età superiore a 65 anni (*anziani*) invece catturano la necessità di specifici bisogni di spesa come, per esempio, asili nido e case di riposo. Nelle variabili economiche sono state incluse il reddito del comune (*reddito*) dato dalla base imponibile Irpef⁸ pro capite e la quota di contribuenti (*contribuenti*). Inoltre è stata inserita anche una variabile *dummy* che è uguale a 1 se il comune elegge il proprio sindaco nell'anno t (*elezione*). Infine, α_i indica la variabile di controllo per gli effetti fissi comunali e τ_t gli effetti fissi anno, mentre ε_{it} è l'errore idiosincratice. Le statistiche descrittive e la fonte di provenienza dei dati sono presentate nella tabella 7.12.

Al fine di valutare se l'impatto sulla spesa dell'appartenere a un'Unione possa essere guidato dalla dimensione dell'ente, è stato introdotto un nuovo termine nell'equazione (1) dato dall'interazione della variabile *Trattati* con la popolazione. La nuova equazione stimata diventa la seguente:

$$y_{it} = Trattati_{it} \times (y + \delta popolazione) + \beta x_{it} + \alpha_i + \tau_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

Tabella 7.12
STATISTICHE DESCRITTIVE. 2001-2011

Variabile	Osservazioni	Media	Std. Dev.	Min	Max	Fonte
Spesa corrente pro capite	16.837	712,82	315,55	14,97	4.697,42	Ministero Interno, Finanza locale
Trattati	16.837	0,12	0,32	0	1	Ministero Interno, Finanza locale
Trattati × Popolazione	16.837	204,99	862,99	0	12.549,00	Nostre elaborazioni
Reddito pro capite	16.837	13.206,30	10.334,78	212,7	1.001.441,00	Ministero Economia e Finanze
Popolazione	16.837	6.159,85	34.340,61	31,00	1.324.110,00	Istat
Bambini	16.837	0,06	0,01	0	0,13	Istat
Anziani	16.837	0,19	0,05	0,04	0,5	Istat
Contribuenti	16.837	0,67	0,51	0,02	47,57	Ministero Economia e Finanze
Elezione	16.837	0,2	0,4	0	1	Ministero Interno
1 / popolazione	16.837	0	0	0	0,03	Nostre elaborazioni su dati Istat
Superficie pro capite	16.837	0,01	0,02	0	0,43	Istat

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

dove γ indica l'effetto sulla spesa pro capite dell'appartenenza a un'Unione di comuni e δ cattura l'effetto sulla spesa dell'appartenenza a un'Unione dovuta al livello di popolazione. I risultati delle stime dell'equazione (1) e (2) a effetti fissi, sono riportati nella tabella 7.13

Il coefficiente associato alla *dummy Trattati* è positivo, pari a 12,767 è statisticamente significativo al 10%, in colonna 1, e ciò implica che i comuni quando entrano a far parte di un'Unione incrementano la propria spesa di 12,8 euro pro capite. Nella colonna 2 sono state ripetute le stime della colonna 1 e introdotta l'interazione tra la variabile *Trattati* e la popolazione al fine di catturare se l'effetto "Unione" è guidato anche dalla dimensione del comune. Anche in questo caso, il coefficiente di *Trattati* è positivo, 23,927, ed è statisticamente significativo al 5%, mentre il coefficiente interagito con la popolazione è negativo (-0,005) e significativo all'1%. Quest'ultimo risultato indica che l'incremento di spesa a seguito dell'entrata di un comune nell'Unione decresce all'aumentare della dimensione comunale.

I risultati delle regressioni suggeriscono che i comuni facenti parte di un'Unione incrementano la spesa corrente di circa 12-24 euro pro capite rispetto a quelli che non fanno parte di un'Unione. Tale effetto è però contrastato dall'ampiezza dei comuni. Il segno negativo legato all'interazione indica, infatti, che all'aumentare dell'ampiezza dei comuni, l'effetto "Unione" si riduce e, in corrispondenza di un livello di popolazione pari a circa 2.500 abitanti, tale effetto sulla spesa non è più statisticamente diverso da zero⁹.

Tabella 7.13
EFFETTO DELL'UNIONE E RELAZIONE CON LA POPOLAZIONE. STIMA ED EFFETTI FISSI
Euro

	Spesa corrente pro capite		Note	Note
		Note		
Trattati	12,767 (-7,679)	*	23,927 (-10,436)	**
Trattati × Popolazione			-0,005 (-0,002)	**
Reddito pro capite	0,008 (-0,003)	***	0,008 (-0,003)	***
Popolazione	-0,01 (-0,006)		-0,01 (-0,006)	
Bambini	-1.916,984 (-505,048)	***	-1.912,487 (-504,974)	***
Anziani	300,062 (-263,239)		303,862 (-263,236)	
Contribuenti	-165,083 (-60,91)	***	-163,979 (-60,911)	***
Elezione	0,216 (-1,983)		0,2 (-1,982)	
1 / popolazione	-64.037,78 (-43573,048)		-63.815,79 (-43551,372)	
Superficie pro capite	14.236,912 (-3232,613)	***	14.205,308 (-3230,727)	***
Costante	703,155 (-77,065)	***	701,657 (-77)	***
Osservazioni	16.837		16.837	
Effetti fissi comunali	Si		Si	
Effetti fissi anno	Si		Si	
R ₂	0,226		0,227	

Periodo 2001-2011. Numero di osservazioni 16.838. *Standard error* robusti *clustered* a livello comunale sono mostrati in parentesi. Tutte le regressioni includono gli effetti fissi comunali e gli effetti fissi annuali. *** significativo all'1%, ** significativo al 5%, * significativo al 10%.

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

7.7 Conclusioni

Dall'analisi svolta, i comuni lombardi appartenenti all'Unione incrementano le proprie spese, sia rispetto ai comuni che non hanno mai fatto parte di un'Unione, sia rispetto a se stessi, quando non facevano parte dell'Unione. Tale effetto è più marcato per alcune voci di spesa rispetto ad altre. In parti-

colare, il gruppo delle spese composte dall'amministrazione, dalla viabilità e trasporti e dalla gestione del territorio e dell'ambiente aumenta a seguito dell'entrata nell'Unione, mentre la spesa relativa al gruppo di funzioni composte dall'istruzione pubblica, dalla polizia locale e dal settore sociale diminuisce sensibilmente. L'analisi per interventi di spesa dimostra che la crescita della spesa è guidata dai trasferimenti, vi è poi una diminuzione sia delle spese per il personale, sia delle spese per acquisto di beni e prestazioni di servizi. Tuttavia, la diminuzione di spesa registrata per questi interventi non compensa la maggiore spesa derivante dai trasferimenti.

La crescita della spesa corrente è però attenuata dalla dimensione degli enti che sono in Unione. L'impatto positivo sulla spesa, dovuto alla condizione del comune di essere in Unione, decresce al crescere della popolazione e si annulla per un livello di popolazione pari a circa 2.500 abitanti. Quest'ultimo risultato è rilevante perché uno degli obiettivi del legislatore nell'introduzione di questi processi di riorganizzazione territoriale era proprio quello di spingere i cd "comuni polvere" ad adottare forme di gestione congiunta per alcune funzioni e/o servizi comunali al fine di razionalizzare le proprie spese.

L'evidenza suggerisce quindi che i processi aggregativi di piccoli comuni non sembrano avere la capacità di generare gli auspicati risparmi di spesa, risparmi che sono assorbiti e più che compensati dalla nuova organizzazione Unione. Tuttavia il risultato va valutato con cautela, visto che i dati disponibili dei certificati consuntivi dei comuni non consentono di cogliere i cambiamenti, a seguito del processo associativo, nella produzione ed erogazione di servizi pubblici all'utenza finale.

Di fatto la forma associativa dell'Unione di comuni più che una modalità per diminuire la spesa degli enti locali è stato vista come uno strumento per rispondere in modo più adeguato alle esigenze del proprio elettorato. In quest'ottica non costituisce un demerito il fatto che l'Unione abbia consentito di ampliare la spesa degli enti, una circostanza che nel quadro economico attuale è sempre più difficile da realizzare, anche se doverosa, proprio per offrire servizi a una categoria di cittadini che altrimenti rischierebbe di vedere i propri diritti di cittadinanza penalizzati. Questi risultati suggeriscono che i comuni, in particolare modo quelli piccoli, attraverso l'Unione hanno voluto principalmente ampliare il portafoglio dei servizi offerti ai cittadini e innalzarne la qualità, andando quindi a erodere l'effetto delle economie di scala prodotto dall'Unione.

Inoltre non sono da sottovalutare alcuni fattori di natura esogena alle scelte degli amministratori locali che hanno contribuito all'aumento della spesa da parte delle Unioni. Questi fattori possono essere individuati principalmente negli incentivi di provenienza statale e regionale, che hanno assunto la forma di contributi e deroghe al Patto di stabilità interno.

Infine, essendo una riforma abbastanza recente, è molto probabile che non siano ancora attivi a pieno alcuni effetti di “lungo periodo” che comportano significativi risparmi di spesa, come l’attivazione di sinergie da parte degli amministratori locali, la specializzazione del lavoro, l’acquisizione di maggiore peso politico a livello locale e soprattutto i risparmi dovuti alla non sostituzione dei lavoratori che hanno concluso il loro ciclo di vita lavorativo.

Bibliografia

- Anci, Associazione Nazionale Comuni Italiani (2013), *Atlante dei Piccoli Comuni 2013*, rapporto di ricerca Ifel.
- Anci, Associazione Nazionale Comuni Italiani (2014), *Atlante dei Piccoli Comuni 2014*, rapporto di ricerca Ifel.
- Anci, Cittalia (2010), *Lo stato delle Unioni. Rapporto 2010 sulle Unioni di Comuni*, a cura di P. Testa.
- Ancitel (2014, 2015), *Dati regionali sulle Unioni di comuni*, in www.comuniver-so.it, prima consultazione ottobre 2014, ultima consultazione settembre 2015.
- Angrist J. D., Pischke J. S. (2008), *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*, Princeton University press.
- Baldi B., Xilo G. (2012), “Dall’Unione alla fusione dei comuni: le ragioni, le criticità e le forme”, in *Istituzioni del federalismo*, Quaderni.
- Card D., Krueger A. B. (1994), “Minimum wages and employment: A case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania”, *American Economic Review*, 84, 772-793.
- Cittalia (2014), *Fondazione Anci Ricerche, database sulle Unioni di comuni*, in www.unionicomuni.cittalia.it, data ultima consultazione dicembre 2014.
- Ceriani A., Cocci M., Rebessi E. (2012), “Gestione associata obbligatoria tra piccoli Comuni. Elementi di scenario e processi in atto in Lombardia”, in *La finanza territoriale in Italia. Rapporto 2012*, FrancoAngeli, Milano.
- Ermini B., Salvucci S. (2011), “La funzione di polizia municipale e l’efficienza dell’Unione di comuni. Un’analisi mediante Dea”, in *Scienze Regionali*, 1, 35-62.
- Éupolis Lombardia (2012), *Relazione triennale al consiglio regionale: stato di attuazione e risultati ottenuti nella diffusione dell’esercizio di funzioni e servizi comunali attraverso forme stabili di Gestione Associata*, rapporto di ricerca.
- Fiorillo F., Robotti R. (2006), *L’Unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, FrancoAngeli, Milano.
- Frieri F. R., Gallo L., Mordenti M. (2012), *Le Unioni di comuni: costituzione, gestione, governance. Guida agli adempimenti e alle scadenze dopo il Milleproroghe 2012 con schemi operativi e buone pratiche*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.

- Galiani S., Gertler P., Schargrodsky E. (2005), “Water for Life: The impact of the privatization of water services on child mortality, *Journal of Political Economy*, vol. 113, 83-120.
- Istat (2014), *Dati sulle Unioni di Comuni*, in www.datistatistichepa.it, data ultima consultazione dicembre 2014.
- Ministero dell’Interno (2004), *Rapporto sulla forma associativa delle Unioni dei comuni dal 1996 al 2003*, Ufficio consulenza e studi finanza locale.
- Ministero dell’Interno (2006), *I finanziamenti statali all’associazionismo comunale nell’anno 2005*, Dipartimento per gli affari interni e territoriali.
- Ministero dell’Interno (2015), *Informazioni sull’anagrafica e deposito certificati consuntivi delle Unioni*, in www.finanzalocale.interno.it, data ultima consultazione settembre 2015.
- Moisio A., Uusitalo R. (2013), “The impact of municipal mergers on local public expenditures in Finland”, *Public Finance and Management*, vol. 13, 148-166.
- Reingewertz Y. (2012), “Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel”, *Journal of Urban Economics*, 72, 240-251.
- Rizzi D., Zanette M. (2014), *The Effects of a Compulsory Municipalities’ Amalgamation Policy: an Ex-Ante Approach Applied to the Veneto Region*, Paper presentato alla XXVI Riunione Scientifica SIEP, 25-26 settembre, Pavia.
- Simonetta M. (2014), convegno “Le fusioni di comuni in Lombardia”, in collaborazione con Ifel e Ancitel Lombardia, Palazzo delle Stelline, Milano, 25 ottobre 2014.

Note

¹ Gli autori sono grati al professor Leonzio Rizzo che ha letto e commentato precedenti versioni.

² Nel 1995 nascono in Veneto Porto Viro, come unico comune che ha unito Contarina e Donada, e le Due Carrare dai comuni Carrara San Giorgio e Carrara Santo Stefano. Nel 1998 viene istituito in Piemonte Montiglio Monferrato dall’unione di tre comuni: Colcavagno, Montiglio e Scandeluzza. Nel 1999 nascono in Piemonte Mosso, da Mosso Santa Maria e Pistolesa, e in Lombardia San Siro come fusione dei comuni di Sant’Abbondio e Santa Maria Rezzonico.

³ Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti e fino a 5.000 abitanti.

⁴ Scelto tra questi: anagrafe, stato civile, elettorale; controllo e monitoraggio servizio di distribuzione del gas; servizi cimiteriali; assistenza scolastica; biblioteche; musei; impianti e iniziative sportive; servizi e manifestazioni turistiche; viabilità; protezione civile; parchi e servizi per la tutela ambientale; asili nido, servizi per l’infanzia e per i minori; illuminazione pubblica; Urp e comunicazione; demanio e patrimonio; Sportello Unico per le Attività Produttive (Suap).

⁵ Il set informativo sulle Unioni di comuni in Lombardia è stato costruito utilizzando diversi fonti di dati, tra i quali i rapporti elaborati dal Ministero dell’Interno (2004, 2006), Anci (2013, 2014), Anci, Cittalia (2010), Éupolis Lombardia (2012), oltre che da Cittalia (2014), Istat (2014), Ministero dell’Interno (2015), Ancitel (2014, 2015) e Registro delle Unioni di comuni lombarde (2015).

⁶ Il *sample* è un *panel* non bilanciato poiché per ciascun anno ci sono dei dati mancanti. Si veda tabella 1.12.

⁷ Si è utilizzato il deflatore Istat con base anno 2011, disponibile al sito www.istat.it/it/archivio/155139.

⁸ Si sono utilizzati i dati sulle statistiche fiscali del Ministero dell'Economia e delle Finanze, disponibili al seguente link: www1.finanze.gov.it/pagina_dichiarazioni/dichiarazioni.html.

⁹ Se si calcola la stima puntuale della combinazione lineare $Trattati + Trattati \times popolazione$, per un valore della popolazione pari a 2.400 abitanti, il valore di tale stima è al limite della significatività statistica ($t = 1,66$).

8 Dalla conoscenza a un nuovo paradigma per il riordino territoriale in Liguria

Manuela Basta, Angelo Gerini

8.1

Introduzione

A partire dal decreto legge 78/2010 (convertito in legge 122/2010 e sue modificazioni) sino ad arrivare alla legge Delrio (legge 56/2014), il legislatore nazionale ha definito l'obbligo per i piccoli Comuni alla gestione associata delle funzioni fondamentali (anch'esse modificate nel corso degli anni) attraverso convenzione o Unione di Comuni. Il termine per il completamento dell'associazione delle funzioni, prorogato diverse volte nel tempo, è stato fissato al 31 dicembre 2015.

La gestione associata obbligatoria si inserisce in un quadro più ampio di riordino territoriale che coinvolge anche altri enti locali, di vecchia e nuova istituzione: si pensi alla riforma delle Province e alla costituzione delle Città Metropolitane. Come si approfondirà oltre, in Liguria il percorso di associazione delle funzioni da parte dei Comuni è stato rallentato sia dall'assenza di una normativa regionale che definisca gli ambiti territoriali ottimali sia dalla scarsa convinzione dei Comuni sui possibili effetti positivi derivanti dalla gestione associata. Le continue proroghe dei termini di legge inoltre non hanno certo agevolato il processo e a dicembre 2014, nella necessità di adempiere a obblighi normativi e di accedere a finanziamenti regionali, si è assistito alla costituzione di 13 Unioni di Comuni. Nel contempo dal 1° gennaio 2015 è stata istituita la Città metropolitana di Genova e gli altri enti di area vasta sono stati ridimensionati dal punto di vista delle competenze e delle risorse, con un contestuale aumento della complessità delle relazioni e delle gerarchie. Dall'esperienza maturata con l'attività di supporto ai Comuni in materia di associazione delle funzioni si è giunti alla convinzione che la base di un riordino territoriale "efficiente" debba necessariamente risiedere nella conoscenza della realtà, non come percezione o sensazione, ma come reale conoscenza delle principali dinamiche socioeconomiche che interessano gli enti e il contesto territoriale in cui essi sono inseriti. Si

aggiunga inoltre che gli assetti “efficienti” a un dato momento non necessariamente saranno stabili nel tempo: a causa del continuo mutare delle condizioni di contesto (territoriale, normativo ecc.), infatti, si potrebbe rendere necessario un riorientamento delle scelte, sia in termini di composizione territoriale sia di forma aggregativa (per esempio: da Unione a fusione). A questo scopo il modello adottato in Liguria per l’accompagnamento dei Comuni nel processo di riordino è strutturato per rispondere a specifici obiettivi conoscitivi in modo tale da permettere agli Enti di effettuare scelte consapevoli e, se del caso, modificarle.

8.2 Il contesto ligure

La Liguria si compone di 235 comuni, di cui 183 (il 78% del totale) presentano una popolazione inferiore a 5.000 abitanti e ben 97 contano meno di 1.000 abitanti. Di questi 183 comuni, 14 sono appartenuti a Comunità Montane e presentano una popolazione compresa tra 3.000 e 5.000 abitanti, risultando pertanto esclusi dall’obbligo di legge relativo alla gestione associata delle funzioni fondamentali. Nei comuni liguri con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, la cui dimensione media è pari a 1.366 abitanti, risiede in totale poco più del 15% della popolazione ligure, ma il territorio complessivo rappresenta il 72% della superficie regionale, per una densità media pari a 64 ab/kmq

Le principali esperienze di funzioni associate in Liguria riguardano gli Ambiti Socio Sanitari e le Comunità Montane. Per quel che riguarda le funzioni sociali complesse e le funzioni sanitarie, la Liguria è organizzata in Distretti Socio-Sanitari, istituiti ai sensi della legge regionale 12/2006, nell’ambito dei quali i Comuni si associano per gestire i servizi sociali di base, costituendo gli Ambiti Territoriali Sociali (Ats). In questo caso si evidenzia come tutti i Comuni liguri, quindi anche quelli di dimensioni più significative, siano coinvolti nella gestione associata: questo garantisce all’Ambito una struttura organizzativa in grado di gestire meglio i carichi di lavoro, pur con tutte le problematiche derivanti dal fatto che né i Distretti né gli Ambiti godono di responsabilità giuridica.

Le Comunità Montane, istituite con legge regionale 15/1973, sono state oggetto di diverse modifiche sino alla loro soppressione a far data dal 1° maggio 2011, a seguito della riduzione dei finanziamenti nazionali destinati agli enti e alla stretta di risorse disponibili per le Regioni.

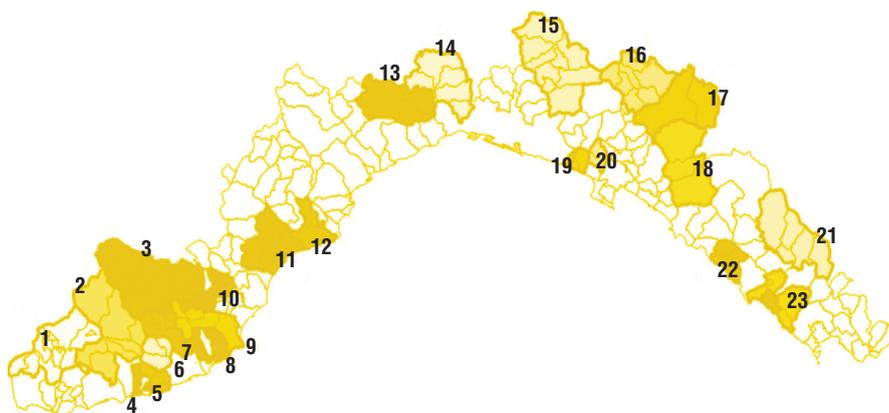
Principalmente le Comunità Montane svolgevano attività di protezione civile, promozione turistica e culturale, gestione dei canili, catasto e manutenzione stradale. Particolari criticità sono emerse a seguito della soppres-

sione dell'ente per i Comuni che avevano delegato alle Comunità Montane la gestione di servizi complessi, quali il servizio di smaltimento rifiuti e la polizia locale, e che hanno dovuto riportare i servizi in capo ai Comuni. La prima Unione dei Comuni ligure infatti è stata costituita proprio il 1° aprile 2011 per ovviare alle problematiche relative alla gestione del servizio di polizia: gli agenti di polizia municipale sono stati trasferiti dalla Comunità Montana all'Unione dei Comuni. Per la costituzione di altre Unioni di Comuni è necessario aspettare fino al 2014.

L'impostazione della Regione è stata quella di seguire le indicazioni del territorio, senza pertanto emanare una legge regionale che stabilisca gli ambiti territoriali ottimali ma intraprendendo un percorso bottom-up per conoscere le esigenze del territorio e giungere a soluzioni condivise. La Regione ha infatti scelto di favorire l'autodeterminazione consapevole da parte dei comuni stessi, incentivando il raggiungimento di soluzioni efficaci ed efficienti, in considerazione delle peculiari caratteristiche del territorio ligure e delle necessità imposte dalla progressiva riduzione delle risorse umane e finanziarie a disposizione. A questo proposito la Giunta Regionale ha approvato, a partire dall'anno 2011, cinque bandi a sostegno dei Comuni intenzionati ad avviare la gestione associata delle funzioni, per un totale di 4,2 milioni di euro: i primi tre bandi hanno finanziato le gestioni associate attraverso convenzioni e unioni, dal 2014 invece i contributi sono stati destinati alle sole Unioni di Comuni. Nel contempo è stato strutturato un sistema del riordino, a regia regionale, che vede come soggetti partecipanti ovviamente i Comuni stessi, gli enti di area vasta e la Città metropolitana, Anci Liguria e le organizzazioni sindacali, Liguria Digitale e Liguria Ricerche (società *in house* di Regione Liguria). In particolare, Liguria Ricerche guida il percorso di aggregazione e Liguria Digitale supporta gli enti sui temi dell'innovazione tecnologica e della dotazione infrastrutturale in coerenza con l'Agenda Digitale della Liguria

L'impostazione bottom-up se, da un lato, ha evitato il conflitto con il territorio, dall'altro ha rallentato notevolmente il percorso associativo. Come precedentemente anticipato, infatti, la nascita delle Unioni di Comuni in Liguria è un fenomeno molto recente (23 Unioni in totale, di cui 20 costituite a partire da dicembre 2014) spesso avviatosi sull'onda di scadenze normative imminenti e talvolta con scarsa convinzione politica. Da un approfondimento dell'analisi emerge un assetto territoriale che in molti casi rappresenta più un'unione di debolezze, le quali si acquiscono nel momento in cui si aggiunge la gestione di un nuovo ente. In particolare si osserva uno scarso coinvolgimento da parte dei Comuni più grandi: su 115 Comuni appartenenti a Unioni di Comuni, solo 6 hanno una popolazione superiore a 5.000 abitanti. In un caso, addirittura, non è rispettata la continuità territoriale tanto che si verifica l'*enclave* all'interno di un'altra Unione di Comuni.

Figura 8.1
UNIONI DI COMUNI COSTITUITE IN LIGURIA



Fonte: elaborazione Liguria Ricerche su cartografia regionale e dati Istat

Tabella 8.1
LEGENDA DELLE UNIONI DI COMUNI COSTITUITE IN LIGURIA

Unione	Popolazione 2014	Superficie (kmq)
1 Unione dei Comuni delle valli Nervia e Roja	5.478	175,48
2 Unione dei Comuni delle Valli Argentina Armea	4.305	227,87
3 Unione dei Comuni dell'Alta Valle Arroscia	4.556	253,78
4 Unione dei Comuni della Valle del San Lorenzo	7.744	27,31
5 Unione dei Comuni montani della Valle Prino	2.384	45,75
6 Unione dei Comuni della Valle Impero e della Valle del Maro	4.732	62,35
7 Unione del Golfodianese e i suoi Borghi	7.744	38,40
8 Unione dei Comuni della Val Merula e di Montarosio	11.409	85,00
9 Unione dei Comuni della Vite e dell'Ulivo	3.431	49,90
10 Unione dei Comuni Riviera delle Palme e degli Ulivi	38.212	116,31
11 Unione dei Comuni del Beigua	2.570	131,83
12 Unione di Comuni Valli Stura Orba Leira	12.939	142,25
13 Unione dei Comuni dello Scrivia	22.007	252,50
14 Unione dei Comuni Montani Alta Val Trebbia	1.486	137,81
15 Unione dei Comuni montani dell'Alta Val d'Aveto	2.217	159,50
16 Comuni montani delle Valli Graveglia e Sturla "Le Valli dell'Entella"	6.078	172,69
17 Unione dei Comuni del Golfo Paradiso	11.325	21,05
18 Unione di Comuni della Valle del Tempo	4.966	20,57
19 Unione dei Comuni della Val di Vara	5.120	174,80
20 Unione di Comuni Cinque Terre, Riviera	3.912	54,83
21 Unione dei Comuni delle Cinque terre	7.325	76,72
22 Unione Villaregia	4.383	11,86
23 Unione dei Comuni del Finalese	12.787	52,84

Fonte: elaborazione Liguria Ricerche su cartografia regionale e dati Istat

In generale le Unioni liguri si caratterizzano per una carenza di visione strategica che rischia di rendere la riorganizzazione degli uffici un mero esercizio di stile non finalizzato al raggiungimento di alcun obiettivo, con la possibile conseguenza di fallire in termini di efficacia ed efficienza.

L'impressione è che il percorso di riordino in Liguria sia solo all'inizio e che l'assetto a oggi raggiunto sia destinato a modificarsi una volta stabiliti gli obiettivi e raggiunta la consapevolezza da parte degli enti del proprio posizionamento.

8.3

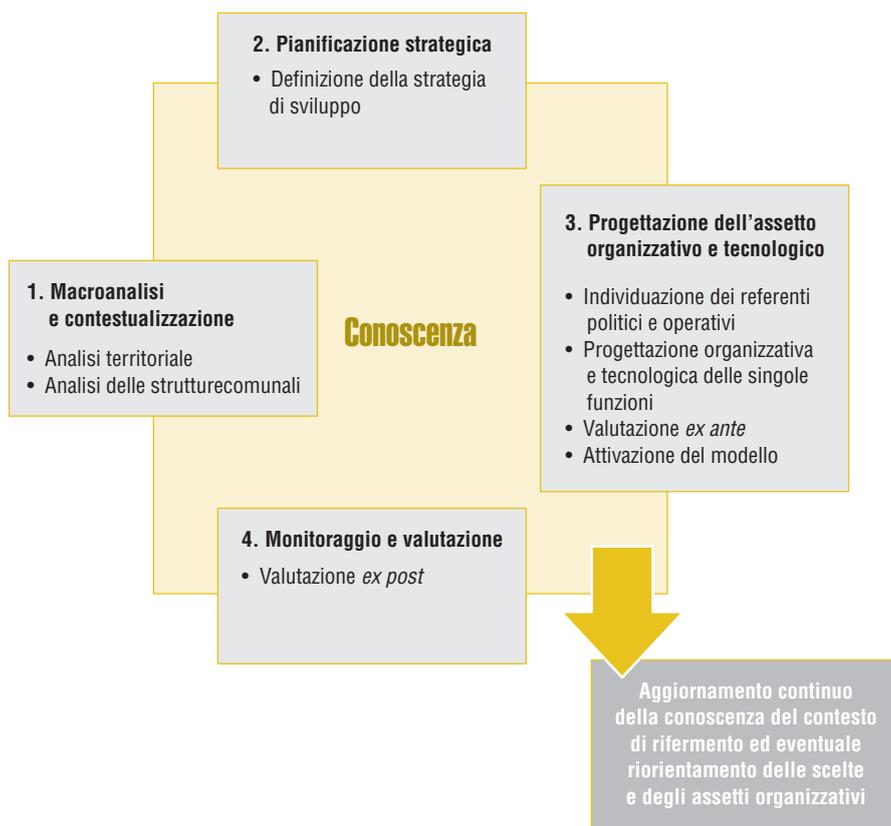
Metodologia e strumenti

In un contesto come quello delineato nella sezione precedente è emersa la necessità di ripristinare la corretta logica del percorso di costituzione di un'Unione dei Comuni, fornendo metodi e strumenti che permettano di costruire la conoscenza necessaria al processo di riordino. Pertanto la metodologia adottata in Liguria per accompagnare gli enti comprende attività normalmente propedeutiche alla definizione dell'assetto territoriale (si veda: contestualizzazione, pianificazione strategica), per ovviare da un lato alla carenza di visione strategica e dall'altro lato alle problematiche relative alla riorganizzazione.

Il percorso può essere suddiviso in quattro fasi che rispondono a specifici obiettivi conoscitivi che permettono di effettuare in modo consapevole le scelte che di volta in volta devono essere prese.

Le prime due fasi, con cui si intende recuperare le attività che non sono state sufficientemente approfondite nello studio di fattibilità precedente la costituzione delle Unioni, hanno l'obiettivo di rendere gli enti consapevoli delle proprie caratteristiche dal punto di vista socioeconomico, organizzativo e tecnologico e di definire una strategia di medio periodo per lo sviluppo del territorio. Questa attività riveste un'importanza peculiare poiché sugli obiettivi che emergono dall'analisi territoriale e dall'indirizzo politico si basa la successiva progettazione dell'assetto organizzativo e tecnologico: in questa fase si definiscono gli ambiti di intervento prioritari, gli obiettivi specifici con i progetti che si intende attivare per raggiungerli e il set di indicatori che, una volta a regime, mostreranno se il risultato è positivo o meno. La definizione del nuovo modello organizzativo e informativo nasce da un'analisi approfondita delle singole funzioni con particolare attenzione per la rilevazione di informazioni relative a domanda e offerta, alle modalità di gestione dei processi, alle mansioni svolte dal personale e ai costi effettivi dei servizi (aspetto fondamentale per la predisposizione del bilancio dell'Unione e per la ripartizione delle spese tra Comuni). L'approccio adottato

Figura 8.2
FASI DELL'ATTIVITÀ DI SUPPORTO ALLE UNIONI DEI COMUNI



Fonte: elaborazione Liguria Ricerche

è quello di definire, in primo luogo, una macrostruttura di partenza per il nuovo ente all'interno della quale trovino collocazione tutte le funzioni che, a regime, verranno delegate dai Comuni: questo è necessario perché, come noto, i piccoli Comuni scontano quasi sempre una carenza di personale e in generale un lavoratore si occupa, in misura più o meno accentuata, di più servizi. I vantaggi che la flessibilità del personale produce in termini di elasticità dell'ente si trasformano necessariamente in criticità nel momento in cui si intende riorganizzare un singolo servizio: spostare un dipendente a tempo pieno su una determinata attività provocherebbe ricadute negative sulla gestione dei restanti servizi che rimarrebbero scoperti. I ragionamenti pertanto devono essere effettuati sull'organizzazione complessiva, il che non esclude che poi il trasferimento delle funzioni possa invece avvenire

gradualmente. L'ultima fase del percorso consiste nel monitoraggio e nella valutazione dei risultati in termini di raggiungimento degli obiettivi individuati in sede di pianificazione strategica. Questa fase conclusiva del primo ciclo di attività permette di verificare se il modello adottato ha permesso di raggiungere gli obiettivi oppure è necessario apportare degli aggiustamenti.

Si fa riferimento a un primo ciclo di attività perché, come anticipato, il risultato ottenuto potrebbe non mantenersi efficiente anche in futuro: è fondamentale infatti tenere aggiornata la conoscenza del contesto di riferimento, sia territoriale che normativo, in modo tale da riorientare le scelte e gli assetti in funzione delle esigenze reali del momento.

Regione Liguria, attraverso Liguria Ricerche, applica la metodologia brevemente riassunta ricorrendo a tre strumenti fondamentali.

- *Asset*: piattaforma informatica per la gestione della conoscenza socioeconomica. Lo strumento è alimentato da Forum PA per quel che riguarda gli open data mensili di Inps relativi al mercato del lavoro e da Liguria Ricerche per i restanti dati comunali di interesse per l'attività di contestualizzazione (Istat, Infocamere, Agenzia delle entrate, Regione ecc.) e di monitoraggio (set di indicatori). La piattaforma è utilizzata nella fase di analisi territoriale e valutazione e monitoraggio.
- *Sigov*: seconda piattaforma informatica sviluppata da Forum PA per la gestione per obiettivi e valutazione dei risultati e delle performance e utilizzata come strumento per il monitoraggio del percorso della singola Comune e per il governo del processo a livello regionale, grazie alla possibilità di avere una visione di insieme dell'avanzamento del processo.
- *Banche dati specifiche dei Comuni relative alle singole funzioni*: si tratta di informazioni, rilevate direttamente presso i Comuni, necessarie per l'analisi delle strutture comunali, la progettazione organizzativa e tecnologica della singola funzione e la valutazione *ex ante* ed *ex post*.

I tre strumenti andranno a integrarsi sul portale delle autonomie locali, in corso di realizzazione.

8.4

Verso un sistema informativo geografico della conoscenza

L'obiettivo che il sistema ligure si è posto è quello che, nel supportare i Comuni nel percorso di creazione della conoscenza per se stessi, si creino i presupposti affinché si alimentino anche i sistemi informativi dei livelli superiori, in un'ottica di conoscenza condivisa.

La normativa sul riordino territoriale, infatti, incide sulla gestione delle funzioni della PA locale e sugli ambiti territoriali attraverso:

- gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali (Unioni e/o Convenzioni);
- costituzione delle Città Metropolitane;
- nuovo ruolo delle Province (Enti territoriali di area vasta).

Inoltre, come anticipato, l'assetto territoriale delle Unioni in Liguria sembra essere destinato a modificarsi, pertanto si pone il problema delle relazioni tra enti, dello stesso livello o di livello differente (Unioni dei Comuni e convenzioni fra Comuni, Unioni vs Città metropolitana/Area vasta, Comune vs Città metropolitana/Area vasta, Città metropolitana vs Area Vasta, entrata o uscita di Comuni dalle Unioni di Comuni). Al fine quindi di mantenere un assetto territoriale efficiente nel tempo, le banche dati comunali non possono più essere intese in senso episodico e a uso esclusivo di un singolo ente.

Si ritiene che il circuito conoscenza-riordino debba trovare risultato in un sistema informativo innovativo in grado di rappresentare la conoscenza incrementale che si produce e che denominiamo Sistema Informativo Geografico della Conoscenza (di seguito Sigc).

Per tale scopo, è di fondamentale importanza l'utilizzo del dato geografico, inteso come la chiave territoriale unica (normalmente la numerazione civica e/o l'informazione catastale) in grado di correlare, fra loro e con la cartografia, le banche dati alimentate dalla normale gestione informatizzata delle funzioni comunali (per esempio: la popolazione residente e le attività economiche con gli immobili).

Questo approccio risulta appropriato rispetto alla situazione descritta, perché in grado di far fronte alle dinamiche delle relazioni fra gli Enti: il Sigc rappresenta, di fatto, il tessuto connettivo dei territori, sia rispetto alle variazioni che possono intervenire nel tempo (riaggregazioni di Comuni; collaborazioni con enti di livello superiore quali le Province e le Città metropolitane), sia rispetto alla lettura di più territori.

Il Sigc ideale è quello rappresentato da:

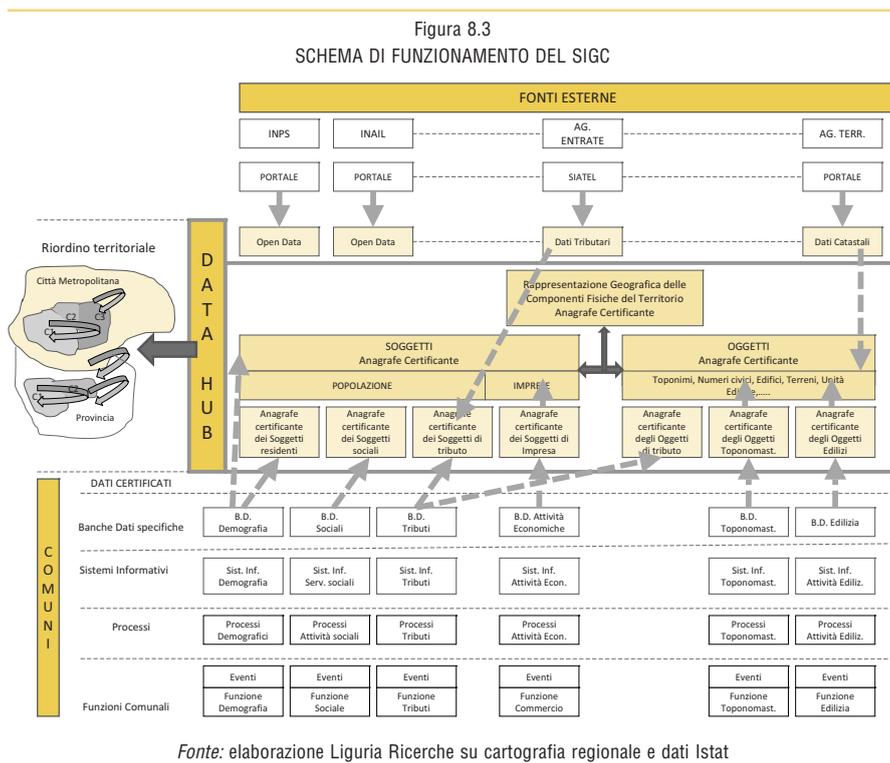
- tre anagrafi certificanti¹:
 - soggetti (anagrafe dei residenti e anagrafe delle imprese);
 - oggetti (toponimi, numeri civici, edifici, terreni, unità edilizie ecc.);
 - rappresentazione geografica delle componenti fisiche del territorio;
- insieme delle funzioni comunali che
 - gestiscono gli eventi attraverso i processi
 - utilizzando i sistemi informativi in dotazione

- i quali aggiornano le banche dati specifiche
- attraverso le quali sono create e alimentate le anagrafi certificanti

Si tratta di un sistema che:

- recepisce i dati qualitativi dei soggetti (cittadini e imprese) e degli immobili presenti nelle applicazioni informatiche che gestiscono le funzioni comunali (demografici, tributi, attività edilizia ecc.);
- recepisce i dati certificanti provenienti da fonti esterne (catasto, Siatel ecc.);
- correla i suddetti dati alla cartografia (Gis);
- permette un assetto a data hub progressivi in grado di aggregare conoscenza ai diversi livelli richiesti.

Il Sigc ideale non è quasi mai realizzato: lo stato dell'arte è rappresentato dalla presenza di una pluralità di applicazioni di fornitori diversi, con funzionalità riferite ai singoli domini e con banche dati specifiche non correlate.



I nuovi enti si trovano quindi nella difficoltà di realizzare la nuova organizzazione per la gestione delle funzioni in quanto non dispongono del Sigc ideale, cioè:

- di una reale base della conoscenza, vale a dire delle anagrafi certificanti e dei dati a queste correlati provenienti dalle fonti interne all'ente e dalle fonti esterne
- degli strumenti di upload necessari per costruire e alimentare la base della conoscenza e degli strumenti di navigazione e interrogazione per agire all'interno della stessa.

Per quanto espresso, l'attività di progettazione si concentra sullo studio/definizione del Sigc per ogni territorio considerato.

L'obiettivo progettuale non riguarda una singola Unione ma assume una valenza maggiore, quale modello di potenziale replicazione da parte delle Unioni e di singoli Comuni liguri interessati.

In questo modo si ottiene un assetto a data hub progressivi: le Unioni e i Comuni alimentano la propria Base di Conoscenza, secondo il modello descritto, e contemporaneamente concorrono ad alimentare le Basi di Conoscenza dei livelli superiori (Province, Città metropolitana, Regione).

Un importante contributo per la realizzazione e l'utilizzo dei Sigc e per l'applicazione di un assetto a data hub progressivi è fornito dalla Regione Liguria attraverso Liguria Digitale. In particolare viene resa disponibile alle Unioni la server farm/data center dove possono essere ospitati i data base e le applicazioni, con tutte le garanzie che ne conseguono in termini di presidio, sicurezza e continuità di funzionamento. Inoltre, in questo modo, è possibile interfacciare direttamente la banca dati del catasto che Liguria Digitale mantiene aggiornata per tutti i Comuni con il sistema a riuso Sigmater e fruire del vasto patrimonio cartografico in dotazione alla Regione.

8.5

Il progetto per il governo della fiscalità locale

Le basi di conoscenza di ciascun ente non sono solo indispensabili per comprendere e verificare le situazioni ai diversi livelli territoriali, sia in termini di letture sincroniche (stato dell'arte) che diacroniche (nel tempo), ma possono essere finalizzate alla soddisfazione delle esigenze dei Comuni e delle Unioni dei Comuni nell'ambito della gestione delle funzioni comunali. In particolare con la prima Unione nata sul territorio, l'Unione dei Comuni delle Valli Stura, Orba e Leira, sono stati avviati due progetti, relativi al

governo della fiscalità locale e alla gestione dei servizi sociali, che si basano sullo sviluppo del Sigc.

In riferimento al servizio tributi, il progetto è stato sviluppato a partire dalle esigenze espresse dai Comuni rispetto a:

- possibilità di effettuare simulazioni al fine di determinare;
 - le tariffe e i relativi coefficienti per ciascuna categoria tariffaria da applicare al fine di ottenere la copertura dei costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti;
 - le aliquote e le detrazioni più corrette, che garantiscano all'ente un gettito adeguato alla propria fiscalità
- difficoltà nell'individuare situazioni immobiliari e/o contributive incongruenti per le quali è necessario attivare l'accertamento.

Di fatto è stato verificato che per queste attività i Comuni non sono in grado di operare in modo autonomo ma, a oggi, dipendono da fornitori e/o consulenti che offrono un servizio esterno attraverso l'estrazione dalla banca dati comunale specifica dei dati tributari di interesse ed eventualmente, per l'attività di accertamento, di altre tipologie di dati interni ed esterni ai Comuni. L'ente però ottiene un risultato approssimativo che non permette di predisporre bilanci di previsione e accertamenti affidabili e non consegue un'autonomia gestionale, dovendo ricorrere periodicamente a soggetti esterni. Questo avviene per un insieme di motivi che possono riassumersi in:

- le banche dati specifiche delle funzioni comunali, necessarie per la simulazione e per l'accertamento, sono abitualmente collegate a software di fornitori diversi e quindi non sono correlate né normalizzate;
- alcune banche dati possono non essere disponibili (imprese, immobili, toponomastica) perché non sono informatizzate;
- le suddette banche dati non possiedono il dato geografico;
- le banche dati esterne non sono fruibili in forma stabile.

Per le motivazioni suddette, l'obiettivo posto è stato quello di definire una soluzione, indipendente dai software in dotazione a ciascun Comune, che fosse certa, perché i dati da elaborare derivano da anagrafi certificanti, e definitiva, perché in grado di rendere autonomo l'ente nella gestione. Il tutto per produrre una politica fiscale equa e sostenibile.

Il modello adottato è una specializzazione del Sigc riferito alla tematica tributaria.

L'applicazione informatica acquisita per risolvere le esigenze rilevate è un simulatore che opera all'interno del modello di dati descritto e che per-

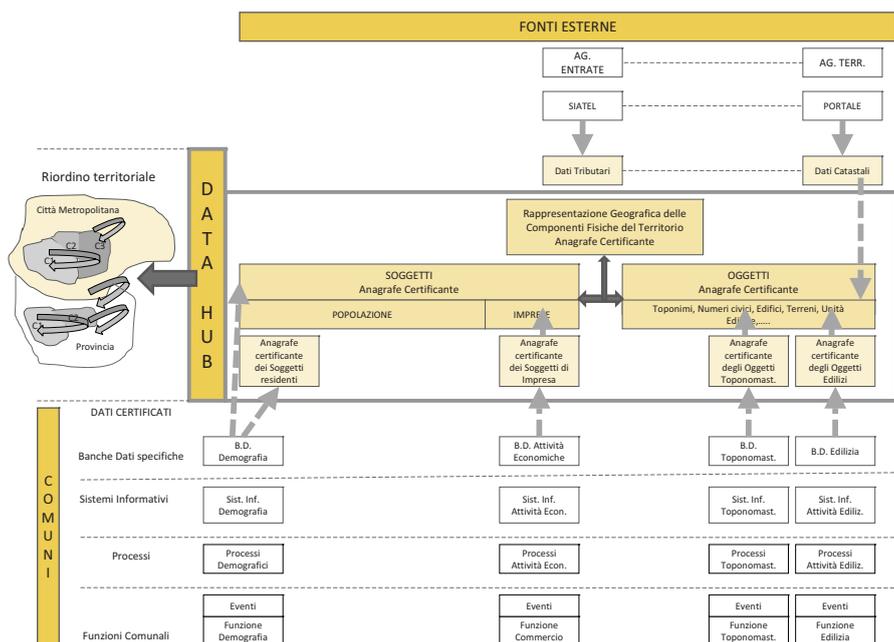
mette di determinare le tariffe Tari in modo semplice, di individuare le aliquote e le detrazioni Imu e Tasi adeguate a garantire un gettito fiscale sostenibile per i Comuni e di evidenziare le posizioni contributive incongruenti e di potenziale accertamento.

Al fine di conseguire concretamente l'obiettivo posto, si è reso necessario avviare un insieme di interventi sinergici sul versante tecnologico e organizzativo. Il rischio è infatti quello di ripercorrere iniziative standard che non producono risultati significativi.

Il percorso attuativo ha previsto più fasi, effettuate anche in parallelo, ciascuna compiuta di per sé e con un prodotto ben definito.

- Il *quick assessment* iniziale, centrato su una macrorilevazione dello stato dell'arte riferito agli assetti organizzativi e tecnologici delle funzioni (tributi, demografici, imprese, immobili e toponomastica) e delle banche dati coinvolte nella gestione della fiscalità. La fase consente di misurare la distanza fra lo stato dell'arte e l'idealità. Il prodotto è la macroprogrammazione delle attività per conseguire il modello di sistema per il governo della fiscalità locale.

Figura 8.4
SCHEMA DI FUNZIONAMENTO DEL SIGC SPECIALIZZATO PER IL GOVERNO DELLA FISCALITÀ LOCALE



Fonte: elaborazione Liguria Ricerche su cartografia regionale e dati Istat

- Il *quick assessment* sui dati, finalizzato a verificare, attraverso l'impiego del simulatore applicato alle banche dati allo stato dell'arte, la qualità dei dati e a stimare le maggiori entrate che l'ente può ottenere. Il prodotto è la programmazione delle attività per la normalizzazione dei dati.
- La normalizzazione dei dati per i quali sono state evidenziate anomalie e incongruenze. Il prodotto è il raggiungimento di una qualità appropriata degli archivi.
- Gli approfondimenti sulla funzione tributi, centrati sulla microrilevazione dell'attuale assetto organizzativo e tecnologico e dei processi per la gestione della funzione. Il prodotto è la programmazione delle attività per l'attuazione del nuovo modello.
- L'applicazione del nuovo modello per la funzione tributi, comprendente la reingegnerizzazione dei processi, l'organigramma e il mansionario degli addetti.
- Gli ulteriori approfondimenti a completamento, centrati sulle funzioni comunali che producono le anagrafi certificanti (Demografici, Attività economiche, Urbanistica ed Edilizia), fondamentali per conseguire una soluzione certa e definitiva per l'ente. Il prodotto è la programmazione delle attività per l'applicazione del modello di sistema organizzativo e informativo di ogni singola funzione, in ottica certificante.

Il sistema è attualmente installato presso il data center di Liguria Digitale ed entrerà in esercizio definitivo al termine di settembre 2015.

Note

¹ Un'anagrafe si definisce certificante se è in grado di certificare l'esistenza e/o il possesso di determinate caratteristiche di un oggetto o di un soggetto in uno specifico momento nel tempo. Vale a dire l'insieme delle informazioni generate da atti e documenti, per le quali è sempre possibile ricostruire la filiera originante, siano esse prodotte internamente all'Ente o fornite tramite flussi da soggetti esterni (per esempio: anagrafe della popolazione residente).

9 Strumenti di finanziamento della Città metropolitana

Chiara Agnoletti, Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo

9.1 Introduzione

Alle Città metropolitane, oggi operative, siamo arrivati dopo un percorso molto lungo e faticoso: ci sono voluti oltre quarant'anni di studi disciplinari e oltre due decenni di tentativi legislativi (dal TU autonomie locali del 1990 alla L 56/2014). Pertanto, il conseguimento di questo risultato costituisce certamente il primo aspetto da porre in evidenza. Inoltre oggi quasi la totalità delle Città metropolitane istituite si è dotata dello strumento principale che ne disciplina il funzionamento, lo Statuto, e alcune di queste stanno anche muovendo i primi passi per la messa a punto dello strumento di pianificazione strategica, il piano strategico triennale. Tuttavia le difficoltà con cui questa nuova istituzione si sta confrontando, sono già molteplici e prima tra tutte vi è la questione delle risorse disponibili per l'esercizio delle funzioni a essa assegnate.

A fianco delle molteplici criticità che sembrano segnare questa fase di avvio, appare tuttavia utile sottolineare come quella metropolitana rappresenti la prima istituzione in linea con gli obiettivi e le strategie europee che identificano le aree urbane come i luoghi chiave della crescita intelligente, dell'innovazione e dell'inclusività. I sistemi metropolitani costituiscono infatti degli asset rilevanti per l'intero Paese poiché in essi si localizzano quote importanti di servizi e di funzioni urbane superiori anche di rilevanza internazionale. Al contempo in queste aree, in conseguenza della più elevata densità insediativa e demografica che le caratterizza, si concentrano anche gli squilibri territoriali più evidenti. A questo si aggiunga la storica marginalità di cui hanno sofferto le politiche urbane e l'occasione che l'istituzione dei nuovi enti di governo rappresenta ai fini della cosiddetta "questione urbana", da più parti evidenziata tra le cause principali di arretratezza del nostro Paese. Da questa prospettiva, le Città metropolitane vengono in sostanza candidate a svolgere quel ruolo di snodo

delle politiche urbane nazionali di cui per lungo tempo è stata evidenziata la mancanza.

Queste sono solo alcune delle potenzialità connesse all'istituzione di un livello territoriale "meso" che si trova a governare sistemi urbani molto variegati ma che riflettono le caratteristiche insediative della struttura urbana del nostro Paese.

Prima di addentrarci su alcuni aspetti specifici, appare utile ricordare quali ragioni giustificano la costituzione di un nuovo ente di governo in sostituzione, per alcuni contesti territoriali, delle ex Province. La prima ha sicuramente a che fare con la dimensione metropolitana che rispetto alle istanze di sviluppo appare oggi irrinunciabile. Raggiungere una massa critica rilevante appare necessario per assumere un ruolo competitivo in ambito internazionale. Ma l'aggregazione, oltre a essere una modalità di governo verso cui il legislatore spinge le istituzioni ai diversi livelli, è certamente anche una strada per aumentare l'attrattività dei territori in quanto apre a opportunità di semplificazione e al contempo, correggendo squilibri e disomogeneità territoriali e infrastrutturali, tende verso un quadro di maggiore efficienza complessiva.

A fianco delle numerose opportunità connesse alle Città metropolitane ci sono anche dei rischi di cui è necessario prendere atto al fine di arginarne la portata: il primo è legato al deficit di democraticità conseguente alla natura del nuovo ente che si configura come organo di secondo livello (salvo diversa disposizione degli Statuti), esponenziale rispetto ai comuni, tant'è che il Sindaco metropolitano è individuato tra i primi cittadini dell'area. Questo deficit appare arginabile attraverso il ricorso ad ampi processi di partecipazione e di democrazia deliberativa affiancati da approcci non tradizionali di governance urbana e territoriale.

L'altro fattore di criticità è legato alla scarsa selettività adottata per individuare i contesti metropolitani (infatti sono ben dieci più quattro le città metropolitane italiane) che tuttavia risulta, almeno in parte giustificata dalla morfologia della nostra ossatura urbana, costituita da numerose città di dimensione medie o medio-piccole. Un'altra ancora è legata ai perimetri, che, ricalcando quelli provinciali, non sempre risultano pertinenti alle morfologie insediative. Tuttavia in relazione a questo punto è necessario precisare almeno due aspetti. Il primo riguarda la possibilità di modificare tali perimetri poiché si tratta di geometrie che la stesso legislatore identifica come variabili. L'altra, più sostanziale, fa riferimento alla precarietà generale dei confini in presenza di incertezza cognitiva e operativa propria della dimensione e della complessità metropolitana e quindi alla probabile inadeguatezza di qualsiasi perimetro tracciato aprioristicamente. Questo contesto di generale instabilità, suggerisce di approcciare la questione dei confini metropolitani con un orientamento esplorativo, affidando a questa operazio-

ne una valenza progettuale. Da questa prospettiva dunque la Città metropolitana, ancorché un'entità urbana data appare piuttosto un obiettivo strategico da perseguire.

9.2

Le funzioni metropolitane

Quanto all'assetto funzionale è opportuno precisare che ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione le materie "organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" sono potestà legislativa esclusiva statale. È comunque espressamente prevista dall'articolo 46 della legge 56/2014 la possibilità per Stato e Regioni di individuare ulteriori funzioni da attribuire alle Città metropolitane.

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

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

- a. le fondamentali che ereditano dalle ex Province;
- b. le fondamentali attribuite dalla legge statale alle città metropolitane elencate al comma 44, lettere a-f;
- c. quelle conferite con legge regionale ai sensi del comma 44;
- d. ulteriori funzioni attribuibili ai sensi dell'articolo 118 della costituzione.

Seguendo l'ordine appena delineato, le funzioni fondamentali che svolgeva l'ex provincia sono (punto a):

- pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente;
- pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale a essa inerente;
- programmazione provinciale della rete scolastica;

- raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- gestione dell'edilizia scolastica;
- controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Il secondo gruppo di funzioni fondamentali viene attribuito alle Città metropolitane dall'articolo 44 della legge 56/2014:

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

Da quanto appena tratteggiato si deduce che la Città metropolitana sia ente di livello "meso", dei grandi agglomerati urbani al quale infatti vengono *in primis* attribuite funzioni di pianificazione strategica e territoriale. Anche gli altri compiti assegnati non sono paragonabili a quelli dell'ex provincia poiché si tratta di veri e propri "ambiti di materia" che racchiudono insieme funzionali più ampi. Tuttavia per definire compiutamente il profilo dell'ente metropolitano, occorre analizzare le disposizioni regionali che, come è stato anticipato, stabiliscono il quadro delle funzioni non fondamentali da assegnare al nuovo ente di governo.

9.3

Il processo di riordino funzionale: il caso della Toscana

Con riferimento specifico alle funzioni non fondamentali, vediamo in quale direzione si sono mosse le diverse Regioni e a quali modelli, vista l'estrema eterogeneità delle scelte operate, possono essere ricondotte.

Il primo aspetto da porre in evidenza riguarda il ritardo con cui le Regioni stanno affrontando normativamente il tema: solo alcune hanno approvato una legge di riordino delle funzioni non fondamentali delle Province mentre solo la Toscana, a oggi, ha previsto il passaggio del personale e dei relativi costi che sarebbe dovuto avvenire a partire dal 1° gennaio 2015, come stabilito dalla legge di Stabilità.

Una volta premesso che il quadro offerto è parziale, proviamo a collocare i vari provvedimenti regionali in gruppi omogenei. Una prima tipologia è quello che sostanzialmente non attua un riordino e che infatti rinvia a provvedimenti successivi la riallocazione di funzioni, limitandosi a enucleare qualche principio (Veneto). È quel modello di proposta che in altre analisi è stato definito “indifferente” (Falletta, 2015), perché non contiene alcun riferimento al nuovo ente di governo limitandosi alla mera conferma delle funzioni attribuite alle Province. All’interno di questa sostanziale omogeneità di approcci sono tuttavia ravvisabili alcune differenze. Per esempio, la Campania si preoccupa di arginare la deriva centralista specificando che passeranno alla Regione solo quelle funzioni coerenti con la natura di ente di governo di tale livello. In direzione opposta vanno le scelte perseguite dal Piemonte che tende a escludere una ricollocazione a livello comunale delle funzioni ex provinciali. In questo caso, vengono individuati ambiti interprovinciali declinandoli in forma obbligatoria.

Un secondo gruppo ravvisabile, opera un immediato riordino delle materie non fondamentali (Toscana), evidenziando una propensione a regionalizzare la maggior parte delle funzioni amministrative scorporate dalle ex province. Questo secondo modello dispone in senso restrittivo e centralistico anche rispetto ad alcune funzioni fondamentali che fanno riferimento alla materia ambientale, attribuendole al livello regionale.

Un terzo gruppo ha un profilo più ibrido poiché da un lato preordina un immediato riordino di funzioni in direzione regionalista ma al contempo, rinvia il processo di riallocazione per altre a un momento successivo; rientrano in questa casistica Lazio, Marche e Lombardia.

Come è stato riconosciuto da più parti, la Toscana è la Regione che si è maggiormente spinta in avanti rispetto al processo di riordino funzionale (legge regionale 22/15). A tale proposito appare utile proporre un approfondimento su questo caso, in riferimento specifico alle funzioni assegnate e ai compiti in tema di pianificazione che le sono stati attribuiti.

La citata legge regionale 22/15 attribuisce al nuovo ente una serie di compiti che nel resto del territorio regionale sono demandati al livello locale. In particolare:

- funzioni in materia di turismo, con l’esclusione della formazione professionale degli operatori turistici e della raccolta di dati statistici;

- funzioni in materia di sport;
- tenuta degli albi regionali del terzo settore;
- funzioni in materia di forestazione.

In materia di governo del territorio (Amante, 2013), il quadro delle funzioni e degli strumenti assegnati alla Città metropolitana deve essere delineato considerando il combinato disposto della leggi regionali 65/14 e 22/15.

Ricordiamo che l'articolazione di competenze della Città metropolitana desumibile dalla legge Delrio, in sede pianificatoria è la seguente:

- “adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni”, ciò, comunque, nel “rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza” (articolo 1, comma 44, lettera a, legge 56/2014);
- la pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei Comuni compresi nel territorio comunale (articolo 1, comma 44, lettera b).

Le funzioni pianificatorie attribuite dal livello nazionale alla Città metropolitana prevedono da un lato l'adozione e l'aggiornamento di un Piano a valenza strategico-programmatoria di tutto l'ambito territoriale di riferimento e dall'altro l'elaborazione di atti di pianificazione generale declinati in vario modo a livello regionale.

La normativa regionale di fatto conferma le funzioni pianificatorie già attribuite dalla legge regionale 1/2005 alle Province con il Piano territoriale di coordinamento che ripropone con la stessa articolazione e contenuti anche per il nuovo ente metropolitano, a cui viene affidato il Piano territoriale di coordinamento della città metropolitana (PtcM).

Dai contenuti dello strumento individuati dall'articolo 91 della legge regionale pare evidente che, nonostante si dichiara che: “Il PtcM si configura come piano territoriale e strumento di programmazione anche socioeconomica della città metropolitana” (articolo 91, comma 2), il piano assume prevalente valenza programmatoria non in grado di configurarsi come pianificazione strutturale di respiro metropolitano finalizzata al coordinamento degli strumenti operativi comunali.

Rispetto ai compiti di pianificazione del territorio del nuovo ente di

governo è intervenuta anche la legge regionale di riordino delle funzioni provinciali prevedendo:

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

Ne consegue che il piano strutturale metropolitano sia opzionale e rimesso alla decisione volontaristica degli enti locali; il che potrebbe anche dare luogo a una distribuzione territorialmente discontinua di tali iniziative poiché solo alcuni Comuni, presumibilmente quelli meno periferici, potrebbero delegare la propria potestà pianificatoria all'ente di livello metropolitano.

La legge regionale 22/15 abbiamo visto come tenti di arginare alcuni degli aspetti più critici della legge sul governo del territorio, in particolare con riferimento al rischio di una duplicazione e di una scarsa integrazione tra gli strumenti e nella prospettiva di sostanziare il ruolo propulsivo che la Delrio assegna al nuovo ente. A tale scopo ha previsto la possibilità di stipulare intese per l'attuazione del programma regionale di sviluppo per determinare le principali azioni e i progetti di interesse della Città metropolitana per il sostegno allo sviluppo economico e la dotazione infrastrutturale strategica del territorio. Inoltre, prevede una fattiva collaborazione tra i due enti anche in relazione alla proposta di Piano di indirizzo territoriale (Pit), poiché le eventuali proposte di variante allo strumento sono adottate dalla Regione previa acquisizione del parere della Città metropolitana.

Pertanto possiamo concludere che, nonostante i correttivi apportati dalle legge di riordino delle funzioni, anche la Toscana non sembra a oggi avere colto a pieno le ampie facoltà pianificatorie che la normativa nazionale avrebbe consentito di attribuire alla Città metropolitana, istituendo un piano strutturale di livello metropolitano e lasciando agli enti locali la potestà sulla pianificazione operativa.

9.4

Il tema delle risorse

Tra le molteplici preoccupazioni legate all'avvio di questa nuova istituzione, quella principale riguarda comunque le risorse economiche e umane che sono nella disponibilità dell'ente metropolitano. Infatti per la nuova istitu-

zione si sta delineando un avvio molto difficile a causa dei tagli di risorse e di personale indicati dalla legge di Stabilità per il 2015 e dalle altre normative vigenti. Alla luce del quadro appena prospettato, appare necessario interrogarsi sulle possibilità e sulle condizioni necessarie per poter parlare di prospettive di sviluppo per le Città metropolitane del Paese, visto che tra le funzioni fondamentali assegnate al nuovo ente ci sono quelle relative alla mobilità, alla viabilità e allo sviluppo economico e sociale. A questo si aggiunga che i criteri adottati per distribuire i tagli previsti dalla legge di stabilità penalizzano in modo particolare alcune Città metropolitane, come quella fiorentina, in conseguenza della procedura utilizzata basata sull'incrocio della "capacità fiscali" con il "costo efficiente" delle funzioni fondamentali (colonna D della tabella 9.1). A tale scopo proponiamo una stima dell'esito delineato dall'applicazione di tale criterio per quantificare le risorse che saranno teoricamente nella disponibilità delle Città metropolitane (colonna G della tabella 9.1).

Sulla base delle informazioni oggi disponibili, tutte le città metropolitane

Tabella 9.1
ENTRATE E SPESE DELLE CITTÀ METROPOLITANE
Valori in milioni di euro

	Totale entrate storiche	Riduzione risorse da decreto legge 95/2012	Riduzione risorse da decreto legge 66/2014	Tagli Stabilità 2015 (legge 190/2014)	Totale entrate al netto delle riduzioni	Spesa corrente storica delle funzioni fondamentali (media 2010-2012)	Differenza tra entrate e spese	Differenza tra entrate e spese (pro capite in euro)
	A	B	C	D	$E = A + (B + C + D)$	F	$G = E - F$	$H = (E - F) / POP$
Torino	182,6	39,7	19,1	27,9	95,8	166,5	-70,7	-31,4
Milano	257,2	54,3	25,3	27,7	149,9	214,5	-64,6	-21,0
Venezia	58,9	16,0	7,0	10,5	25,3	43,2	-17,9	-21,1
Genova	64,5	20,4	8,1	8,4	27,7	60,3	-32,7	-38,4
Bologna	89,2	20,1	8,9	8,7	51,5	64,8	-13,3	-13,4
Firenze	95,7	24,2	11,4	21,8	38,3	73,7	-35,5	-35,9
Roma	363,3	79,7	31,3	79,1	173,2	283,6	-110,5	-27,3
Napoli	193,0	66,8	28,0	46,4	51,8	275,2	-223,4	-73,1
Bari	81,8	30,4	13,3	14,4	23,6	67,2	-43,6	-35,0
Reggio Calabria	31,2	12,9	4,5	9,1	4,7	44,7	-40,0	-72,6

Fonte: stime su dati Sose-Mef

si troverebbero nella condizione di non poter garantire con le proprie entrate neanche lo svolgimento delle funzioni fondamentali a loro attribuite. In particolare, tale disavanzo risulterebbe particolarmente oneroso per le città di Firenze, Napoli, Genova e Reggio Calabria, penalizzate dalla differenza tra capacità fiscali e costo efficiente delle funzioni fondamentali, alla base della distribuzione dei tagli. La condizione di disavanzo risulta poi ulteriormente aggravata dall'applicazione alle Città metropolitane delle sanzioni per il mancato rispetto del Patto di stabilità interno delle ex Province. A questo proposito va ricordato che all'interno del Decreto Enti locali, approvato nei mesi scorsi dal Consigli dei Ministri, il peso delle sanzioni viene notevolmente ridotto: dal 100% al 20% dello sfioramento. Resta tuttavia evidente lo squilibrio tra risorse e funzioni da adempiere.

In definitiva, per far quadrare i conti le Città metropolitane si troveranno nella condizione di contenere ulteriormente le spese e quindi, di fatto, nell'impossibilità di svolgere il ruolo a loro assegnato dal legislatore o in alternativa di aumentare la pressione fiscale attraverso i tributi già presenti, laddove questo sia possibile. Una terza via è quella di potenziarne l'autonomia finanziaria attraverso l'istituzione di un tributo il cui gettito sia destinato, in parte o interamente, ai singoli enti.

Appare utile sottolineare come una delle principali risorse finanziarie a disposizione di questi nuovi enti (RC auto) sia di fatto scarsamente incrementabile sia perché in alcuni contesti sono stati già utilizzati gli spazi di manovra consentiti, sia a causa dell'effetto dumping conseguente all'eventuale aumento delle aliquote.

Per fornire al nuovo ente di governo ulteriori risorse proprie, una strada percorribile è quella di dotarle di un tributo il cui gettito sia destinato, in

Tabella 9.2
ENTRATE TRIBUTARIE DELLA CITTÀ METROPOLITANA. 2014
Valori in euro

	Firenze	Genova	Milano	Torino	Venezia
Ipt	34.834.821	16.658.866	78.275.845	66.314.860	16.916.305
Imposta RC auto	41.267.218	30.892.629	129.048.304	95.796.289	32.578.062
Tributo ambientale	6.816.619	9.835.360	11.340.748	14.531.878	11.546.745
	Roma	Reggio Calabria	Napoli	Bari	Bologna
Ipt	119.402.239	8.839.590	46.698.878	22.373.049	26.237.960
Imposta RC auto	217.786.387	21.657.402	111.163.704	55.131.952	43.640.136
Tributo ambientale	23.911.032	0	17.716.801	2.752.237	8.738.826

Fonte: Certificati di bilancio consuntivo delle amministrazioni provinciali

parte o interamente, ai singoli enti. Dovrà preferibilmente trattarsi di un tributo basato sul principio del beneficio, in linea con la fiscalità locale, quindi rivolto a compensare i maggiori costi a carico del capoluogo a seguito dei servizi offerti al territorio. L'esperienza internazionale fornisce pochi suggerimenti, in quanto le Città metropolitane adottano, per esempio in Francia, la fiscalità municipale, pur con più ampi margini di manovra; oppure

Tabella 9.3
AEROPORTI E PORTI METROPOLITANI. 2014
Numero passeggeri e numero sbarchi

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

Fonte: dati Enac ed Eurostat

sono enti a prevalente fiscalità derivata, come in Inghilterra o Spagna. Certamente, in questi Paesi sono presenti prelievi sulle superfici di vendita e sui trasporti, che sono stati poi riproposti nel dibattito italiano. Tra le diverse ipotesi avanzate c'è la rinegoziazione dei mutui, l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili ma tra le più accreditate c'è sicuramente quella relativa all'addizionale sui diritti di imbarco portuali e aeroportuali, la cui applicazione potrebbe consegnare alle Città metropolitane circa 123 milioni di euro (dei 152 milioni complessivi), nell'ipotesi di applicare la misura massima ipotizzata di 2 euro a passeggero, da ripartire tra Città metropolitana e città sede dell'infrastruttura.

Una ipotesi è, infatti, che nel caso in cui il porto o l'aeroporto siano localizzati all'interno dei confini amministrativi della Città metropolitana l'importo rimarrebbe totalmente nella disponibilità del nuovo ente, mentre nel caso in cui il sedime sia nel territorio regionale si prevede un riparto del 50% tra Città metropolitana e Comune che ospita l'infrastruttura puntuale. Guardando all'incidenza pro capite del gettito che deriverebbe dall'addizionale sui diritti di imbarco, questa presenta una buona approssimazione delle funzioni sovralocali che si vogliono attribuire al nuovo ente e rivela una distribuzione territoriale equilibrata. Emergono in ogni caso alcune differenze, legate alla particolare vocazione (più o meno) turistica dei territori, che potrebbero avvantaggiare (per esempio Venezia) o svantaggiare (Torino) alcuni ambiti metropolitani specifici. Tali differenze potrebbero essere

Tabella 9.4
GETTITO DAI DIRITTI DI IMBARCO
Milioni di euro

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

Fonte: stime su dati Enac, Istat ed Eurostat

attenuate con la creazione di un fondo perequativo alimentato dal 20% del gettito destinato alle Città metropolitane.

In definitiva, l'imposta sui diritti di imbarco può rappresentare una fonte di gettito da destinare allo sviluppo delle Città metropolitane, tale da compensare almeno in parte i disavanzi attuali. Inoltre gravando sui flussi in ingresso nelle città, può prevedere delle esclusioni per la popolazione residente all'interno, quindi non aumenterebbe la pressione fiscale locale. A questo si aggiunga che data l'entità degli importi non è certo destinata a ripercuotersi negativamente sulla dimensione dei flussi turistici; la sovrapposizione di questa base imponibile con la tassa di soggiorno, pur elevata, non è tale da disincentivare l'uso.

In attesa dell'istituzione di una eventuale imposta *ad hoc*, vediamo quali scelte sono state fatte in ambito di bilancio previsionale. Il primo rilievo è che molte Città metropolitane hanno rinviato l'approvazione del bilancio. Tra quelle che lo hanno chiuso c'è Bologna che ha previsto una riorganizzazione della spesa per investimenti a favore della manutenzione stradale e dell'edilizia scolastica senza aumento della pressione fiscale. La Città metropolitana di Firenze ha previsto incrementi di spesa nelle stesse funzioni ma ciò ha implicato un aumento della pressione fiscale che ha coinvolto sia RC auto (che passerà dal 12,5% al 16% creando un gettito aggiuntivo pari a 7,5 milioni di euro) sia il tributo ambientale (che aumenterà dal 3 al 5% generando un gettito aggiuntivo di 2 milioni di euro). Complessivamente le nuove aliquote adottate determineranno un aumento della pressione fiscale quantificabile in 9 euro pro capite.

Alla luce del quadro appena prospettato è evidente come le risorse comunitarie, da questo punto di vista, potranno rappresentare una preziosa fonte di entrata. A tale proposito, ricordiamo che è previsto uno specifico Programma operativo plurifondo nazionale, il Pon "Città metropolitana 2014-2020", rivolto alle principali aree urbane che conta su una dotazione finanziaria di 892 milioni di euro. Di questi, 588 provengono da risorse comunitarie in particolare 466 dal Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr) e 142 dal Fondo sociale europeo (Fse) a cui si aggiungono 304 milioni di euro di cofinanziamento nazionale. Il programma è rivolto a quattordici Città metropolitane, le dieci istituite dalla Delrio a cui si sommano le quattro Regioni a statuto speciale ovvero Cagliari, Catania, Messina e Palermo.

Occorre comunque precisare che il Pon Metro non rappresenta lo strumento esclusivo di concentrazione delle risorse dei fondi strutturali nelle aree urbane; concorrono infatti a definire il quadro delle risorse destinate agli ambiti urbani i Piani operativi regionali (Por) Fesr e Fse.

Tornando al Pon Metro, l'articolazione finanziaria di questo fondo

dovrebbe essere così strutturata: 40 milioni di euro per ciascuna città del centro-nord e circa 90 milioni di euro per le città del mezzogiorno.

Il Pon Metro interviene per sostenere alcune azioni prioritarie che compongono la strategia di livello nazionale individuata per le aree metropolitane del Paese ed esemplificata nei due obiettivi strategici: città metropolitane più accessibili, funzionali e sostenibili; città metropolitane più coese e inclusive. In sostanza le sfide che il programma individua come prioritarie per le aree urbane del Paese sono la sfida economica, con riferimento alla necessità di sostenere le istanze di sviluppo; la sfida ambientale e climatica declinata in termini di efficientamento energetico e mobilità sostenibile; il contrasto al disagio sociale e abitativo.

In altri termini i due pilastri che sostanziano le politiche a sostegno delle città sono da un lato i temi che fanno riferimento alla *smart city* e dall'altro all'innovazione sociale.

Le risorse del Pon Metro prevedono anche una ulteriore articolazione in quattro assi:

- agenda digitale metropolitana;
- sostenibilità dei servizi e della mobilità urbana;
- servizi per l'inclusione sociale;
- infrastrutture per l'inclusione sociale.

È prevista da parte del nuovo ente di governo la gestione diretta delle risorse; inoltre i sindaci metropolitani vengono identificati come Autorità urbane e Organismi intermedi, ai quali viene attribuita autonomia anche in relazione alle azioni integrate da implementare.

In linea con le direttive comunitarie, il Pon Metro propone un rilancio delle politiche *place-based* in cui lo spazio e i luoghi hanno un ruolo centrale nella definizione delle linee di azione in opposizione a una visione dello spazio concepito come isotropo flat, piatto. A fianco di questa visione dello spazio, il Pon Metro pone a fondamento delle strategie perseguibili l'integrazione delle politiche che insistono sui contesti urbani affidando alla capacità delle diverse politiche di supportarsi vicendevolmente, l'efficacia delle azioni intraprese.

9.5 Conclusioni

A fianco delle numerose aspettative connesse all'istituzione del nuovo ente, si stanno sempre più alimentando le preoccupazioni che riguardano tanto il processo di attuazione del riordino funzionale avviato a livello regionale, e

dal quale dipende in larga parte la configurazione del nuovo ente, quanto la disponibilità di risorse, economiche e umane, di cui potrà avvalersi.

In relazione al primo aspetto, abbiamo posto in evidenza i diversi modelli deducibili dall'analisi dei dispositivi legislativi regionali che in alcuni casi evidenziano, nella riallocazione delle funzioni provinciali, un *favor* per le istituzioni regionali mentre in altri non viene realizzato nell'immediato nessun riordino. All'interno di questa cornice estremamente variegata, si distingue la Toscana che opera il riordino più sostanziale anche se, con riferimento ai compiti di pianificazione del territorio, l'opportunità di semplificazione e di razionalizzazione degli strumenti non appare colta pienamente.

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

Bibliografia

- Falletta P. (2015), *Il riordino delle funzioni delle Città metropolitane nelle proposte di legge regionale attuative della legge Delrio*, reperibile sul sito: www.acca.demiautonomia.it.
- Amante E. (2013), "Appunti sull'area metropolitana fiorentina", *Italianieuropei*, 9/10.

10 Una prospettiva funzionale per la macroregione del Mezzogiorno: logistica e trasporti

Alessandro Panaro, Consuelo Carreras, Roberta Garganese, Angelo Grasso

10.1 Premessa

Nel nostro Paese, il tema della costituzione di macroregioni attraverso l'accorpamento degli attuali territori regionali è divenuto recentemente d'attualità in occasione della presentazione del disegno di legge di revisione costituzionale (1429) sul "superamento del bicameralismo perfetto, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione". Prendendo spunto dal dibattito che ne è scaturito, il presente contributo intende indagare una prospettiva "funzionale" di accorpamento delle Regioni del Mezzogiorno d'Italia, soffermandosi su alcuni settori che, da più parti, si ritengono cruciali per un rilancio economico del Paese, da cogliere riservando adeguata attenzione ai vantaggi comparati del Sud e, in particolare, alla sua proiezione mediterranea, quali quelli della logistica e della politica dei trasporti.

Rilanciare la competitività del nostro Paese in questi termini significa puntare sull'efficienza ed efficacia degli asset logistici: i porti, gli interporti, il sistema stradale e quello ferroviario. Si consideri, *in primis*, il posizionamento geografico dell'Italia, e del Mezzogiorno in particolare. Esso costituisce un'opportunità senza pari; il Sud, infatti, quale naturale piattaforma logistica al centro del Mediterraneo, potrebbe svolgere un ruolo essenziale come territorio di snodo dal punto di vista logistico tra traffici marittimi asiatici, nordafricani ed europei, ancor più dopo il recente raddoppio del Canale di Suez inaugurato in Egitto nello scorso mese di agosto.

Il 33,7% del valore aggiunto dell'economia del mare è prodotto nel Mezzogiorno (14,7 miliardi di euro) e il 38,6% dell'occupazione generata in totale dall'economia marittima si trova nel Sud. In termini di infrastrutture, i 12 porti del Mezzogiorno movimentano il 45,7% del totale del traffico

container e il 47% del traffico complessivo di merci; i tre porti di *transhipment* italiani sono tutti localizzati nel Sud Italia. Inoltre, il 60% dell'interscambio commerciale del Mezzogiorno viaggia su nave per un valore di quasi 55 miliardi di euro e circa 2.700 sono le imprese del cluster marittimo nel Mezzogiorno, ovvero il 39% del dato nazionale (Srm, 2015).

Il trasporto marittimo e la logistica portuale richiedono efficaci interventi di potenziamento della capacità competitiva del territorio. A tale fine, la programmazione strategica e la finanza costituiscono importanti opportunità per la realizzazione di un sistema trasportistico efficiente. Così come è altrettanto rilevante il rafforzamento/completamento delle reti logistiche e delle infrastrutture di supporto in una visione sistemica, integrata e coesa.

In questo quadro, il presente contributo si soffermerà:

- sull'analisi delle opere presenti, per le regioni del Mezzogiorno, nel Programma delle Infrastrutture Strategiche (Pis), con particolare riferimento a quelle relative alle reti logistiche e alla portualità;
- sulla valutazione, attraverso le informazioni riportate nella banca dati OpenCoesione, del grado di coerenza strategica tra gli interventi settoriali programmati – per le singole Regioni del Mezzogiorno – nell'ambito della politica di coesione (e finanziati prevalentemente con fondi strutturali e con il Fondo di Sviluppo e Coesione) e le grandi infrastrutture inserite nel Pis;
- sull'analisi delle politiche per il 2014-2020 che saranno animate dal Programma Operativo Nazionale Infrastrutture e dai Por Campania e Puglia. Ciò consentirà di verificare gli indirizzi strategici e programmatici, sia a livello di Mezzogiorno, sia di due regioni di rilievo in ambito trasportistico e logistico.

10.2

Il Programma delle Infrastrutture Strategiche

Il Programma delle Infrastrutture strategiche¹, approvato dal Consiglio dei Ministri nell'aprile 2015 unitamente al Documento di Economia e Finanza (Def), ha drasticamente ridotto l'elenco delle opere prioritarie portandole a 30 rispetto alle 419 previste dalla legge obiettivo e diminuendo l'impegno di risorse finanziarie da 285 a 70,9 miliardi di euro, di cui 48 già disponibili.

Come già rilevato nel 9° Rapporto della Camera dei Deputati sull'attuazione della legge obiettivo, l'esigenza di razionalizzazione e di selezione delle priorità degli interventi inseriti nel Programma era stata evidenziata, da ultimo, anche dal Cipe nella delibera 26/2014. Il monitoraggio

sull'attuazione del Programma, in effetti, aveva già da tempo confermato la tendenza a un aumento eccessivo del numero di progetti progressivamente inseriti del Pis, incremento che aveva certamente contribuito a esaurire lo “spirito d'incisività dell'azione infrastrutturale che aveva animato la stessa legge” (Svimez, 2014).

Nella nuova impostazione, che sostanzialmente archivia l'esperienza della legge obiettivo, si dà quindi grande rilevanza alle procedure ordinarie, anziché a quelle straordinarie, per la realizzazione delle infrastrutture pubbliche, rendendo d'ora in poi il Documento Pluriennale di Pianificazione – da presentare nel mese di settembre – lo strumento che include e rende coerenti tutti i piani e i programmi d'investimento nazionali per le opere pubbliche.

Gli indirizzi strategici già rintracciabili nel Pis approvato ad aprile 2015 sono volti:

- al potenziamento delle linee ferroviarie lungo le reti Ten (Trans-European networks), favorendo l'intermodalità e l'interoperabilità, con priorità per le reti *core* di valico e del Sud²;
- al rafforzamento della mobilità sostenibile delle aree metropolitane più congestionate;
- a interventi sulle tratte viarie più congestionate e sui collegamenti mancanti con la rete centrale.

A tali interventi si aggiunge inoltre la salvaguardia della laguna veneta (Mose).

Alla luce di questi indirizzi strategici e nell'ambito dell'elenco delle infrastrutture del Pis contenuto nelle precedenti versioni dell'Allegato al Def, le opere prioritarie sono state quindi selezionate nel Def di quest'anno sulla base di una valutazione³:

- di coerenza con l'integrazione con le reti europee e territoriali;
- dello stato di avanzamento;
- della possibilità di prevalente finanziamento con capitale privato.

Ulteriori opere prioritarie potranno essere individuate in occasione della definizione del Documento Pluriennale di Pianificazione (Dpp) e riguarderanno: le opere portuali e logistiche necessarie al perseguimento della strategia che sarà definita, per ogni sistema portuale incluso nelle reti Ten, sulla base del Piano della portualità e della logistica di cui all'articolo 29 del decreto legge 133/2014 (cosiddetto “sblocca Italia”), i collegamenti degli aeroporti principali con le reti *core* e con le città, nonché il settore idrico e l'edilizia scolastica.

Tabella 10.1
OPERE PRIORITARIE DEL PROGRAMMA INFRASTRUTTURE STRATEGICHE. APRILE 2015
Milioni di euro

Intervento	Costo	Disponibilità
Torino-Lione (parte italiana)	2.633	2.564
Brennero (parte italiana)	4.400	1.757
AV/AC MI-VE Brescia-Verona	3.954	2.268
AV/AC MI-VE Treviglio-Brescia	2.050	2.050
AV/AC MI-VE Verona-Padova	5.402	1.869
Terzo valico dei Giovi	6.200	2.187
Napoli-Bari	2.656	1.621
Messina-Catania-Palermo	739	739
Totale opere ferroviarie	28.034	15.055
A4 Venezia-Trieste	614	614
Pedemontana Lombarda	4.118	4.118
Pedemontana Veneta	2.258	2.258
Tangenziale Est Milano	1.660	1.660
Salerno-Reggio Calabria in progettazione	3.079	795
Salerno-Reggio Calabria in realizzazione	1.194	1.194
A19 Agrigento-Caltanissetta	1.535	1.535
Grosseto-Siena	471	471
Quadrilatero Marche-Umbria	2.139	1.803
SS106 Jonica in progettazione	6.318	969
SS106 Jonica in realizzazione	1.081	1.081
Olbia-Sassari potenziamento	802	802
Totale opere stradali	25.269	17.300
Mose	5.493	5.272
Torino Rebaudengo-Passante ferroviario	162	162
Torino Metropolitana	498	294
Monza Metropolitana M5	790	790
Milano Linea M4 Lorenteggio-Linate	1.820	1.820
Roma Metro Linea C	2.665	2.315
Napoli linea 6	1.211	743
Napoli linea 1	2.410	2.191
Circumetnea	880	354
Nodo di Palermo	1.152	1.152
Tranvia di Firenze	190	190
Servizio ferroviario metropolitano di Bologna	363	363
Totale opere metropolitane	12.140	10.373
Totale opere prioritarie	70.936	47.999

Fonte: Def 2015, Allegato Programma delle infrastrutture strategiche del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti

Nelle more della definizione del nuovo Dpp si ritiene utile richiamare, in questa sede, i principali “tratti territoriali” del XII Allegato infrastrutture alla Nota di aggiornamento del Def, aggiornato al 31 dicembre 2014, il cui valore complessivo, pari a 285,182 miliardi di euro, era attribuito per il 67,4% (192,137 miliardi di euro) a regioni del centro-nord e per il 31,7% (90,469 miliardi di euro) a opere del Mezzogiorno, con uno 0,9% di opere non ripartibili (2,577 miliardi di euro)⁴.

In termini generali, si può osservare negli ultimi anni una consolidata tendenza a ridimensionare gli interventi nel Mezzogiorno e a reimpiegare nel Pis risorse già destinate al Sud in altri ambiti programmatici (ma in parte trasferite al centro-nord); tendenza che ha quindi paradossalmente prodotto un sostanziale incremento dello squilibrio territoriale.

La tabella 10.2 mostra la distribuzione territoriale dei vari interventi riportati nel Pis evidenziando come per quasi tutti i comparti, a eccezione di quelli: idrico, energetico e degli aeroporti, si registri una netta concentrazione dei finanziamenti nel centro-nord del Paese.

Particolarmente significative le forbici territoriali relative ai settori ferroviario (69%-30%); stradale (67%-33%); portuale (75%-25%) e delle altre infrastrutture (77%-6%).

Con riferimento alle infrastrutture portuali, sono ricomprese nel Pis

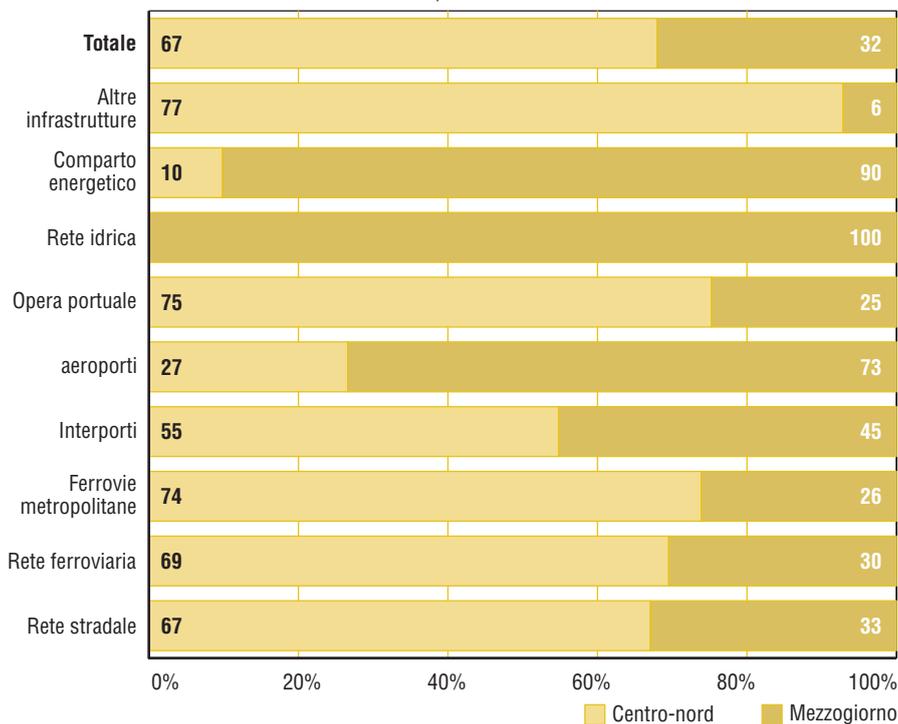
Tabella 10.2
COMPOSIZIONE DEL PROGRAMMA INFRASTRUTTURE STRATEGICHE AL 31 DICEMBRE 2014
Miloni di euro

	Rete stradale	Rete ferroviaria	Ferrovie metropolitane	Interporti	Aeroporti
Centro-nord	98.945	68.421	13.271	862	50
Mezzogiorno	48.533	29.980	4.687	711	138
Numero per macroarea	600	576	0	0	0
Totale	148.078	98.977	17.958	1.573	188

	Opera portuale	Rete idrica	Comparto energetico	Altre infrastrutture	Totale
Centro-nord	4.188	0	241	6159	192.137
Mezzogiorno	1.377	2.365	2.204	473	90.469
Numero per macroarea	0	0	0	1401	2.577
Totale	5.565	2.365	2.445	8033	285.182

Fonte: 9° Rapporto per la VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei Deputati sull'attuazione della legge obiettivo (marzo 2015)

Figura 10.1
 COMPOSIZIONE DEL PROGRAMMA INFRASTRUTTURE STRATEGICHE AL 31 DICEMBRE 2014
 Valori percentuali



Fonte: 9° Rapporto per la VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei Deputati sull'attuazione della legge obiettivo (marzo 2015)

opere per un totale di 1,377 miliardi, con i principali interventi localizzati in Campania, per gli Hub portuali di Napoli e Salerno.

L'analisi puntuale della distribuzione territoriale delle opere consente di evidenziare, inoltre, come nel Mezzogiorno l'attività infrastrutturale si sia limitata, nel corso degli anni, a interventi di dimensione modesta, finanziati con stanziamenti molto datati e non progressivamente integrati.

Ciò ha, da un lato, favorito la più rapida ultimazione di un maggior numero di interventi rispetto al centro-nord e dall'altro evidenziato le criticità di una programmazione ormai "vecchia".

Infine, anche le differenze rispetto alla composizione dei finanziamenti disponibili nelle due aree territoriali sono molto rilevanti. A dicembre 2014 il 90,7% del totale dei finanziamenti privati risulta correlato a opere del centro-nord, a fronte di un 8,8% relativo al Mezzogiorno e di una quota dello 0,5% non ripartibile.

Tabella 10.3
LE OPERE PORTUALI PREVISTE NEL MEZZOGIORNO DAL PROGRAMMA INFRASTRUTTURE STRATEGICHE
AL 31 DICEMBRE 2014
Milioni di euro

	Finanziamento	Opera portuale
Abruzzo	20	Hub portuale, Pescara: deviazione del porto canale e suo prolungamento oltre l'attuale diga foranea
Campania	840	Hub portuali di Napoli e di Salerno, Adeguamento e potenziamento degli accessi ferroviari e stradali
Puglia	220	Hub portuale di Taranto
Sardegna	297	Adeguamento impianti portuali di Olbia, Golfo Aranci, Porto Torres, Cagliari
Totale	1.377	

Fonte: 9° Rapporto per la VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei Deputati sull'attuazione della legge obiettivo (marzo 2015)

Tabella 10.4
I FINANZIAMENTI DELLE OPERE DEL PROGRAMMA INFRASTRUTTURE STRATEGICHE
AL 31 DICEMBRE 2014 DELIBERATE DAL CIPE
Milioni di euro

	Costo opere deliberate	Disponibilità		
		Totale	Finanziamenti privati	Finanziamenti pubblici
Centro nord	112.616	66.652	32.680	33.972
Mezzogiorno	35.779	27.425	3.171	24.254
Numero per macroarea	686	619	179	440
Totale	149.080	94.696	36.030	58.666

Dettaglio tipologia finanziamenti pubblici

	Fondi legge obiettivo	Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali	Fondo "Sblocca cantieri"	Fondo "revoche"	Fondo infrastrutture	Fsc, Opere indifferibili	Fsc, Fondi Piano Nazionale per il Sud	Altri finanziamenti pubblici
Centro nord	12.264	1.196	1.824	158	142	638	0	17.750
Mezzogiorno	4.305	236	777	11	297	749	2.449	15.430
Numero per macroarea	261	0	0	0	0	0	0	179
Totale	16.830	1.432	2.602	169	438	1.387	2.449	33.359

Fonte: 9° Rapporto per la VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei Deputati sull'attuazione della legge obiettivo (marzo 2015)

10.3

I progetti del settore trasporti nell'ambito della politica di coesione

Le politiche di coesione sono specificamente rivolte ai territori in ritardo di sviluppo; a tal fine, esse utilizzano i fondi comunitari⁵, il cofinanziamento nazionale, il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (Fsc)⁶ e le risorse del Piano d'Azione per la Coesione (Pac)⁷.

L'analisi riportata di seguito si sofferma sulla disamina degli interventi finanziati nel settore trasporti, da fondi europei e nazionali, in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, attraverso l'analisi, tra le altre, delle seguenti variabili:

- localizzazione territoriale;
- fonte di finanziamento;
- tipologia e natura specifica dell'intervento;
- coerenza tra gli investimenti per sottosettore (strade, ferrovie, porti e aeroporti) finanziati nelle singole Regioni dal Pis e dalle politiche di coesione.

L'analisi si basa sulla banca dati OpenCoesione⁸; i dati presi in esame sono aggiornati al 31 dicembre 2014 e concernono, per quanto riguarda i fondi strutturali, tutti gli interventi realizzati nelle otto regioni del Mezzogiorno, anche nell'ambito dei Pon⁹, dei Poin¹⁰ e dei propri Programmi Operativi.

Tabella 10.5
I PROGETTI NEL SETTORE TRASPORTI DELLE POLITICHE DI COESIONE
Migliaia di euro

	Finanziamento totale pubblico	Numero progetti	Finanziamento medio per singolo progetto
Abruzzo	85.291	22	3.877
Molise	219.242	38	5.770
Campania	6.261.645	113	55.413
Puglia	4.148.360	345	12.024
Basilicata	879.167	149	5.900
Calabria	2.383.776	118	20.201
Sicilia	6.485.064	167	38.833
Sardegna	1.811.553	113	16.031
Totale	22.274.098	1.065	19.756

Fonte: Banca dati OpenCoesione, Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica (Dps).
Elaborazioni Ipres (2015)

Con riferimento al settore trasporti, le regioni che fanno registrare il maggior numero di progetti nell'ambito delle politiche di coesione sono la Puglia (345), la Sicilia (167) e la Basilicata (149).

Il finanziamento totale pubblico in materia di trasporti interessa in maggior misura le regioni Sicilia (6,4 miliardi), Campania (6,2 miliardi) e Puglia (4,1 miliardi), mentre il finanziamento medio per singolo progetto è più elevato in Campania (55 milioni), Sicilia (38 milioni) e Calabria (20 milioni), ed è in assoluto il più basso in Abruzzo (3,8 milioni).

Analizzando la composizione delle fonti di finanziamento delle politiche di coesione in tema di trasporti si osserva come in Campania, Puglia e Calabria vi sia un certo equilibrio tra il peso dei FS 2007-2013 e del Fsc 2007-2013, con la differenza legata alla percentuale molto più bassa di risorse impegnate nell'ambito del Fondo Sviluppo e Coesione.

In Sicilia l'ammontare di finanziamenti dei FS è quasi doppio rispetto a quello del Fsc, mentre in tutte le altre regioni, e soprattutto in Sardegna, quest'ultimo finanzia la maggior parte dei progetti.

Figurano, poi, progetti finanziati nell'ambito del Pac in Sicilia, Sardegna, Puglia e Calabria, e in queste ultime due Regioni sono presenti ancora interventi rientranti nella programmazione del Fsc 2000-2006¹¹.

Prendendo in esame la tipologia di interventi finanziati nelle singole regioni, si può osservare la centralità delle azioni del comparto ferroviario in Puglia, in Campania e in Sicilia¹².

In Calabria, Sardegna, Basilicata e Molise, invece, gran parte delle risorse è dedicata all'infrastrutturazione stradale¹³; mentre in Abruzzo le azioni più significative riguardano la rete ferroviaria e i trasporti multimodali¹⁴.

Con riferimento alla portualità, si riporta in appendice l'elenco completo dei progetti finanziati nell'ambito delle politiche di coesione nelle otto regioni del Mezzogiorno. Su tutti spiccano:

- in Campania, gli interventi di nuova realizzazione e manutenzione straordinaria relativi ai sistemi integrati portuali di Napoli e Salerno;
- in Puglia, le azioni di potenziamento e completamento dei porti di Taranto e Brindisi;
- in Calabria, gli interventi di manutenzione straordinaria connessi al porto di Gioia Tauro;
- in Sardegna, alcune nuove realizzazioni per l'infrastrutturazione dell'hub portuale di Porto Torres e del porto industriale di Cagliari.

Venendo alla natura degli interventi finanziati, in molte regioni (Campania, Puglia, Sicilia, Sardegna e Calabria) la maggior parte delle risorse è impiegata in nuove forniture e realizzazioni e in interventi di ammodernamento, ampliamento o potenziamento.

Tabella 10.6
LE FONTI DI FINANZIAMENTO DEI PROGETTI DELLE POLITICHE DI COESIONE NEL SETTORE TRASPORTI
Migliaia di euro

	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	Totale
FS 2007/2013									
Finanziamento totale pubblico	—	8.577	3.219.687	2.315.595	129.522	1.380.928	4.041.176	123.647	11.219.132
Impegni	—	8.577	2.761.800	2.077.102	126.288	1.126.785	3.218.129	88.591	9.407.271
FSC 2000/2006									
Finanziamento totale pubblico	—	—	—	9.980	—	35.757	—	—	45.737
Impegni	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Fsc 2007/2013									
Finanziamento totale pubblico	85.291	210.665	3.041.958	1.769.791	749.645	962.091	2.272.630	1.513.580	10.605.652
Impegni	20.143	868	117.334	621.202	74.326	6.319	42.856	874.156	1.757.205
Pac, risorse proprie									
Finanziamento totale pubblico	—	—	—	52.994	—	5.000	171.258	174.325	403.577
Impegni	—	—	—	28.708	—	5.000	6.999	22.726	63.433
Totale									
Finanziamento totale pubblico	85.291	219.242	6.261.645	4.148.360	879.167	2.383.776	6.485.064	1.811.553	22.274.098
Impegni	20.143	9.445	2.879.134	2.727.012	200.615	1.138.104	3.267.983	985.473	11.227.909

Fonte: Bancadati OpenCoesione, Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica (Dps).
Elaborazioni Ipres (2015)

Tabella 10.7
LA RIPARTIZIONE TEMATICA DEI PROGETTI DELLE POLITICHE DI COESIONE NEL SETTORE TRASPORTI
Migliaia di euro

	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	Totale
Strade									
Finanziamento totale pubblico	—	218.829	930.088	842.318	612.380	1.528.913	2.281.149	1.375.900	7.789.577
Impegni	—	9.032	246.641	719.956	120.177	553.808	687.975	846.768	3.184.358
Ferrovie									
Finanziamento totale pubblico	26.652	—	4.582.325	2.641.455	255.832	648.128	3.081.890	145.106	11.381.388
Impegni	—	—	1.827.815	1.525.905	79.280	447.481	1.831.947	22.651	5.735.078
Aeroporti									
Finanziamento totale pubblico	8.380	—	262.074	97.720	—	60.827	82.760	54.680	566.441
Impegni	—	—	262.074	53.565	—	46.919	46.305	24.032	432.895

Tabella 10.7
(segue)

Porti									
Finanziamento totale pubblico	15.420	—	410.303	153.229	—	91.850	286.068	67.275	1.024.145
Impegni	149	—	504.731	44.682	—	71.758	231.477	4.611	857.408
Trasporti multimodali									
Finanziamento totale pubblico	25.473	413	34.806	120.507	3.137	—	48.528	—	232.864
Impegni	18.668	413	8.368	166.430	115	—	16.472	—	210.466
Altro (trasporti urbani, piste ciclabili, sistemi di trasporto intelligente, marittime-lacuali-fluviali, vie d'acqua interne)									
Finanziamento totale pubblico	9.366	—	42.049	293.132	7.817	54.059	704.669	168.591	1.279.682
Impegni	1.326	—	29.505	216.473	1.043	18.138	453.807	87.412	807.704
Totale									
Finanziamento totale pubblico	85.291	219.242	6.261.645	4.148.360	879.167	2.383.776	6.485.064	1.811.553	22.274.098
Impegni	20.143	9.445	2.879.134	2.727.012	200.615	1.138.104	3.267.983	985.473	11.227.909

Note: i trasporti urbani, piste ciclabili, sistemi di trasporto intelligente, marittime-lacuali-fluviali, vie d'acqua interne; con riferimento all'intervento relativo all'ampliamento dell'interporto regionale della Puglia si registra un finanziamento privato di 60 milioni.

Fonte: Bancadati OpenCoesione, Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica (Dps).
Elaborazioni Ipres (2015)

Tabella 10.8
LA NATURA DEI PROGETTI DELLE POLITICHE DI COESIONE NEL SETTORE TRASPORTI
Migliaia di euro

	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	Totale
Studi e progettazioni; corsi di formazione									
Finanziamento totale pubblico	—	3.845	9.977	25.753	—	14.073	37.874	17.013	108.536
Impegni	—	868	6.378	24.964	—	14.073	7.964	12.288	66.536
Nuove forniture e realizzazioni, completamento di nuove realizzazioni									
Finanziamento totale pubblico	36.678	1.253	2.854.741	1.654.379	244.826	570.134	2.024.787	857.883	8.244.681
Impegni	16.215	1.253	2.414.025	1.295.588	67.526	442.060	706.883	568.555	5.512.105
Ammodernamento, ampliamento o potenziamento									
Finanziamento totale pubblico	16.250	—	1.896.788	1.368.175	210.075	667.667	2.939.702	494.206	7.592.862
Impegni	25	—	171.214	587.766	36.913	465.825	2.366.095	386.024	4.013.862
Manutenzione ordinaria, straordinaria e completamento di manutenzione									
Finanziamento totale pubblico	28.603	6.180	199.841	449.405	242.610	244.433	166.616	25.601	1.363.288
Impegni	143	6.180	281.976	364.209	22.544	213.279	134.879	17.124	1.040.335

Tabella 10.8
(segue)

Recupero, ristrutturazione e completamento di ristrutturazione									
Finanziamento totale pubblico	2.100	48	3.668	254.528	64.573	3.820	14.319	8.507	351.564
Impegni	2.100	48	3.116	252.461	58.893	1.425	7.539	77	325.658
Altro									
Finanziamento totale pubblico	1.660	7.917	3.672	206.302	34.873	12.201	50.581	2.616	319.822
Impegni	1.660	1.097	2.424	202.023	14.739	1.442	44.623	1.406	269.413
Dettaglio non disponibile									
Finanziamento totale pubblico	—	200.000	1.292.958	189.819	82.210	846.448	1.251.184	405.726	4.268.345
Impegni	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Totale									
Finanziamento totale pubblico	85.291	219.242	6.261.645	4.148.360	879.167	2.358.776	6.485.064	1.811.553	22.249.098
Impegni	20.143	9.445	2.879.134	2.727.012	200.615	1.138.104	3.267.983	985.473	11.227.909

Fonte: Bancadati OpenCoesione, Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica (Dps).
Elaborazioni Ipres (2015)

In Basilicata e in Abruzzo, invece, oltre alle nuove realizzazioni, risultano finanziati in buona percentuale anche gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria

Infine, con la tabella 10.9 si intende valutare il grado di coerenza strategica tra gli interventi previsti, nelle singole regioni, dal Pis e dalle politiche di coesione. In particolare, fatto 100 il totale degli investimenti in infrastrutture di trasporto, si mette a confronto il peso percentuale assunto, nelle singole regioni, dai progetti del Pis e di OpenCoesione nei comparti stradale, ferroviario, portuale, aeroportuale e delle altre infrastrutture.

Va colto il maggiore grado di coerenza strategica nelle regioni Molise e Calabria, dove la gran parte degli interventi sia del Pis che di OpenCoesione si concentra nel settore stradale, e in Sicilia, dove i progetti più significativi riguardano i settori ferroviario e stradale.

Alcuni scostamenti di media entità si registrano in Abruzzo, Sardegna e Puglia. In particolare, rispetto a OpenCoesione, nell'ambito del Pis assumono un maggior peso percentuale il comparto stradale in Abruzzo e Sardegna e quello ferroviario in Puglia.

Variazioni più significative si osservano in Campania, con il 61% delle risorse del Pis destinate al settore ferroviario a fronte di un 41% di quelle di OpenCoesione, e in Basilicata, dove l'87% dei finanziamenti del Pis è destinato al comparto stradale a fronte del 70% di OpenCoesione.

Tabella 10.9
I TEMATISMI DEI PROGETTI DEL PROGRAMMA INFRASTRUTTURE STRATEGICHE
E DI OPENCOESIONE AL 31 DICEMBRE 2014
Valori percentuali

		Strade	Ferrovie	Aeroporti	Porti	Altre infrastrutture di trasporto
Abruzzo	Pis	75	13	1	2	9
	OpenCoesione	62	11	0	1	26
Molise	Pis	100	—	—	—	—
	OpenCoesione	94	0	0	0	6
Campania	Pis	33	61	0	5	1
	OpenCoesione	32	41	0	5	22
Puglia	Pis	28	66	—	4	2
	OpenCoesione	26	55	0	4	15
Basilicata	Pis	87	13	—	—	—
	OpenCoesione	70	10	0	0	20
Calabria	Pis	98	1	—	—	1
	OpenCoesione	97	1	0	0	2
Sicilia	Pis	31	68	0	—	1
	OpenCoesione	30	64	0	0	5
Sardegna	Pis	79	15	—	6	—
	OpenCoesione	63	10	0	5	22

Fonte: 9° Rapporto per la VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei Deputati sull'attuazione della legge obiettivo e Bancadati OpenCoesione, Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica (Dps). Elaborazioni Ipres (2015)

10.4

Gli indirizzi strategici nel settore dei trasporti per il 2014-2020: il Pon Infrastrutture e i PO Puglia e Campania

Il ciclo di programmazione 2014-2020 dei fondi strutturali europei rappresenta un'opportunità di rilievo per riavviare un processo di sviluppo nel nostro Paese e affrontare le urgenze economiche e sociali che oggi lo caratterizzano.

In particolare, in relazione a una politica comune dei trasporti, l'obiettivo dell'Unione europea si conferma quello di fornire ai cittadini di tutti gli Stati un sistema integrato, capace di sostenere la crescita economica, compatibilmente con gli effetti sull'ambiente e sulla sicurezza. Il principale proposito della politica comunitaria è dunque quello di riequilibrare il sistema attraverso un uso bilanciato dei differenti modi di trasporto, ponendo i trasporti ferroviari, marittimi e fluviali sullo stesso piano dei trasporti stradali

e aerei. Nell'ambito del quadro europeo per il 2014-2020 sono stati analizzati tre diversi documenti: il Pon Infrastrutture e Reti e i Por delle Regioni Campania e Puglia, con lo scopo di verificare gli indirizzi strategici e programmatici, sia a un livello più generale (di regioni Convergenza) che più specifico (in relazione alla programmazione di due regioni del Mezzogiorno rilevanti dal punto di vista dei trasporti e della logistica)¹⁵.

10.4.1

Analisi della struttura del Pon Infrastrutture e Reti

Il 29 luglio scorso la Commissione Europea ha adottato il Programma Operativo Nazionale (Pon) Infrastrutture e Reti 2014-2020 dell'Italia. Il Programma, diretto all'efficientamento del sistema infrastrutturale delle regioni meno sviluppate, cioè Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia, prevede una serie di investimenti nelle infrastrutture ferroviarie, portuali e nei sistemi di trasporto intelligenti, allo scopo di sostenere la creazione di uno spazio unico europeo dei trasporti multimodale, puntando ai corridoi transeuropei (Ten-T), e di sviluppare e migliorare sistemi di trasporto sostenibili, comprese vie navigabili interne e trasporti marittimi, porti e infrastrutture aeroportuali.

Strategia – La crescente internazionalizzazione dell'economia ha comportato una progressiva espansione della domanda di trasporto e una concomitante crescita delle spese relative. La performance dei sistemi di mobilità delle persone e delle merci ha conseguentemente assunto un'importanza cruciale nell'ambito dei bilanci delle imprese. Nel nostro Paese la scarsa dotazione di infrastrutture, con conseguenti costi di trasporto elevati, unitamente alla scarsa competitività, costituisce una delle criticità che mina le possibilità di apertura internazionale del sistema economico nel suo complesso. In tale contesto, il Programma rappresenta un contributo all'efficientamento del sistema infrastrutturale delle regioni meno sviluppate, operando – in un contesto programmatico integrato – congiuntamente ad altri Programmi nazionali volti ad aumentare la produttività e la competitività delle imprese.

Perseguendo le priorità dell'Unione Europea nell'ambito delle infrastrutture di trasporto, il PO intende contribuire al miglioramento delle condizioni di mobilità delle persone e delle merci, garantendo uno sviluppo competitivo dei territori e rafforzando la coesione economica, sociale e territoriale.

Il punto di partenza è un Mezzogiorno che presenta necessità e opportunità di sviluppo in tutti i settori trasportistici. Il Sud presenta bassi livelli di connettività ferroviaria al suo interno, sia in termini di estensione della rete, sia in termini di velocità commerciale. La competitività del trasporto ferroviario delle merci è bassa e necessita di interventi di riequilibrio, mentre sul

lato dei servizi di trasporto ferroviari passeggeri sono bassi i livelli di qualità percepita, a causa di scarsa accessibilità e carenza di servizi. La rete stradale si presenta come particolarmente congestionata e necessita di una riduzione dei flussi. Considerando che il trasporto aereo è previsto in crescita esponenziale nei prossimi anni, occorre un efficientamento della capacità aeroportuale di gestione dello spazio aereo. La scarsa interconnettività dei nodi rende meno competitivo il trasporto intermodale. Le procedure doganali sono particolarmente gravose e incerte e peggiorano la performance competitiva del sistema infrastrutturale.

In risposta a queste urgenze la strategia del PO agisce attraverso azioni rivolte all'estensione della rete ferroviaria meridionale; rivolte a favorire l'intermodalità per le merci, attraverso il rafforzamento della centralità di alcuni snodi e la predisposizione di collegamenti di "ultimo miglio"; attraverso lo sviluppo della portualità, efficientando le infrastrutture portuali esistenti e i principali nodi meridionali, con particolare riferimento all'accessibilità via mare e via terra; attraverso l'incremento dell'efficienza del sistema infrastrutturale, favorendo l'adozione di nuove tecnologie in tema di Intelligent Transport Systems (Its) per la gestione della domanda di traffico stradale, Single European Sky Atm Research (Sesar) per il trasporto aereo e l'introduzione dello sportello unico doganale volto a ridurre i tempi e l'incertezza per i flussi di merci.

Obiettivi – L'obiettivo, dunque, della politica generale di investimenti in opere infrastrutturali di trasporto contenuta nel PO riguarda da un lato le grandi opere, le direttrici principali, ma dall'altro lo sviluppo dell'"ultimo miglio", ossia di quegli interventi minori/complementari (nodi ferroviari e stradali, hinterland portuali ecc.) che permettono a un insieme di direttrici di forza di mettersi a sistema. Al riguardo, risultano essenziali le infrastrutture nodali che implicano opere relative a porti, interporti, centri intermodali e aeroporti, assieme a piattaforme logistiche leggere nelle quali si possa coordinare l'attività di trasporto e quella di distribuzione della merce.

Considerando, dunque, le criticità del sistema trasportistico nazionale e in risposta agli obiettivi, gli interventi finanziati con le risorse del PO saranno rivolti a innalzare il livello di competitività del sistema attraverso il potenziamento delle infrastrutture e attrezzature portuali e interportuali di interesse nazionale, incluso il loro adeguamento ai migliori standard ambientali, energetici e operativi. In tale assetto, i principali porti e interporti *core* e *comprehensive* localizzati nelle regioni meno sviluppate dovrebbero occupare una posizione prioritaria. In particolare, le principali azioni del PO 2014-2020 tenderanno a completare progettualità non concluse nella programmazione 2017-2013 e a colmare ulteriori gap infrastrutturali quali, per i porti, l'inadeguatezza dei fondali, dei moli foranei e delle banchine, oltre-

Box 10.1

ALCUNI DEI PRINCIPALI OBIETTIVI DEL PROGRAMMA

Incrementare l'uso delle ferrovie come mezzo di trasporto merci, passando da 11,8 tonnellate per 100 abitanti a 23,6 tonnellate per 100 abitanti.

Migliorare la capacità delle principali direttrici (linee ferroviarie Catania-Palermo e Napoli-Bari) passando da 80 a 200 treni al giorno.

Ridurre i tempi di viaggio lungo le direttrici principali:

- da 185 a 167 minuti sulla Napoli-Bari;
- da 165 a 153 minuti sulla Catania-Palermo.

Ridurre le emissioni di gas a effetto serra.

Dimezzare i tempi di sdoganamento (da 16 a 8 ore).

Aumentare l'attività dei porti:

- traffico container: da 4.115.100 teu a 4.423.700 teu;
- altro traffico marittimo: da 248.696 tonnellate per 1000 abitanti a 267.348 tonnellate per 1000 abitanti.

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Pon Infrastrutture e reti 2014-2020

ché realizzare interventi per la diminuzione dei fattori di inquinamento. Altri interventi dovranno mirare al potenziamento delle Autostrade del Mare per il cargo Ro-Ro sulle rotte tirreniche e adriatiche. Altri ancora punteranno a velocizzare la lavorazione dei container in ambito ferroviario/interportuale. Tali interventi contribuiranno all'integrazione dei sistemi logistici locali all'interno di un *layer* informatico comune, a sua volta interoperabile con gli standard e l'architettura facente riferimento alla Piattaforma Logistica Nazionale. Il ricorso sia allo Sportello Unico Doganale sia alla Piattaforma Logistica Nazionale verranno potenziati, tramite il coordinamento tra i sistemi dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e il Comando delle Capitanerie di Porto¹⁶. In generale si punterà a migliorare l'accesso ai servizi di trasporto da parte dell'utenza (merci e passeggeri), con iniziative progettuali che concorreranno allo sviluppo di sistemi di monitoraggio e infomobilità dei traffici passeggeri e merci, al fine di fluidificarne e ottimizzarne i flussi. Il box 10.1 riporta alcuni dei principali obiettivi del PO.

Assi – La strategia del PO è declinata in quattro assi prioritari che ricalcano le priorità di investimento individuate nell'accordo di partenariato:

- *asse I*: favorire la creazione di uno spazio unico europeo dei trasporti multimodale con investimenti nella Ten-T;

- *asse II*: migliorare la mobilità regionale, per mezzo del collegamento dei nodi secondari e terziari all’infrastruttura della Ten-T, compresi i nodi multimodali;
- *asse III*: sviluppare e migliorare sistemi di trasporto sostenibili dal punto di vista dell’ambiente (anche a bassa rumorosità) e a bassa emissione di carbonio, inclusi vie navigabili interne e trasporti marittimi, porti, collegamenti multimodali e infrastrutture aeroportuali, al fine di favorire la mobilità regionale e locale sostenibile.

A questi tre assi, relativi all’obiettivo Tematico 7 “Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete”, si affianca il IV e ultimo asse, “Assistenza tecnica”, dedicato al rafforzamento della capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate.

Allocazione finanziaria – La dotazione del Pon Infrastrutture e Reti ammonta a 1.843.733.334 euro, di cui 1.382.800.000 euro dal Fesr. La tabella 10.10 riporta il sostegno dell’Unione Europea suddiviso tra i quattro Assi; la priorità è la creazione dello spazio unico europeo dei trasporti multimodale, al quale è stato assegnato oltre il 60% delle risorse.

Tabella 10.10
RIPARTO DELLE RISORSE DEL FESR PER ASSE PRIORITARIO

	Valore in euro	Percentuale
Asse I	840.315.798,92	60,77
Asse II	110.010.000,00	7,96
Asse III	384.074.201,08	27,78
Asse IV	48.400.000,00	3,50
Totale	1.382.800.000,00	100,00

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Pon Infrastrutture e reti 2014-2020

Gli interventi finanziati con le risorse del Pon saranno rivolti, dunque, al potenziamento delle interconnessioni e delle infrastrutture portuali e interportuali di interesse nazionale; anche con lo scopo principale di portare a compimento progetti non conclusi nella programmazione precedente.

10.4.2

Le nuove sfide dei PO Puglia e Campania

La Puglia e la Campania sono due delle Regioni del Mezzogiorno maggiormente strategiche dal punto di vista delle infrastrutture di trasporto e di

quelle logistiche¹⁷. In ambedue i casi la valorizzazione delle potenzialità, l'efficace sviluppo delle interdipendenze e delle sinergie rappresenta la condizione per il superamento delle diverse criticità riscontrabili nel tessuto infrastrutturale e logistico delle due regioni. Queste riguardano soprattutto una configurazione stradale e ferroviaria povera e una scarsa integrazione tra i diversi tipi di infrastrutture e di trasporto.

Le risorse comunitarie possono e devono concentrarsi nella realizzazione di tutte quelle azioni che facciano di queste Regioni due territori competitivi, attrattivi e connessi nel contesto nazionale e internazionale, e nel Mediterraneo in particolare. Puntando, dunque, su quegli investimenti che rafforzino i sistemi regionali di trasporto, che migliorino i collegamenti, che riqualifichino la portualità, valorizzando il ruolo sia delle aree portuali che di quelle retroportuali, che accrescano il sistema logistico integrato, che potenzino il sistema ferroviario, al fine di limitarne le debolezze e incrementarne l'utilizzo per la mobilità di persone e di merci.

Entrando nel dettaglio dei due singoli Programmi Operativi, in risposta alle priorità appena delineate, nell'ambito del Programma Operativo della Campania, l'Asse VII "Trasporti" ha come obiettivi specifici:

- *il miglioramento della mobilità regionale, l'integrazione modale e il miglioramento dei collegamenti multimodali.* In coerenza con l'Accordo di Partenariato e in attuazione del Piano dei Trasporti Regionale (Dgr 39/2014) l'obiettivo intende rafforzare il trasporto ferroviario regionale urbano e periurbano e favorire i collegamenti di "ultimo miglio" di porti, interporti e aeroporti. Gli interventi per il trasporto ferroviario regionale, indicati nel Piano dei Trasporti Regionale, sono stati individuati dando priorità alle tratte con domanda potenziale significativa e dovrebbero tradursi in un miglioramento del servizio. Le azioni relative mirano a favorire l'unitarietà del sistema trasportistico regionale, puntando alla riduzione delle emissioni e della congestione del traffico, soprattutto relativo alle province di Napoli e Salerno.
- *il rafforzamento delle connessioni dei nodi secondari e terziari alla rete Ten-T.* In complementarietà con gli interventi previsti nell'ambito della strategia regionale per le Aree interne, l'obiettivo intende potenziare i collegamenti stradali esistenti e realizzare interventi volti a correggere discontinuità, ad aumentare l'accessibilità e l'integrazione modale.
- *il miglioramento della competitività del sistema portuale e interportuale.* L'obiettivo specifico risponde alla necessità di accrescere la competitività del sistema portuale regionale attraverso l'ampliamento delle infrastrutture esistenti e l'offerta di servizi, l'ottimizzazione dell'assetto organizzativo e funzionale garantendo maggiori livelli di sicurezza. Al fine di raggiungere tale risultato si prevede anche di

Tabella 10.11
RISORSE DEL POR CAMPANIA 2014-2020 PER L'ASSE PRIORITARIO VII "TRASPORTI" A VALERE SUL FESR
Euro

	Sostegno dell'Unione europea	Contropartita nazionale	Finanziamento totale		Tasso di cofinanziamento
			Valore	Percentuale	
Asse VII "Trasporti"	246.812.751	82.270.917	329.083.668	8%	75%
Totale Por	3.085.159.382	1.028.386.461	4.113.545.843		

Fonte: Por Campania 2014-2020

completare i due Grandi Progetti Porto di Napoli e Porto di Salerno¹⁸. In coerenza con l'Accordo di Partenariato e in complementarità con il Programma Nazionale Trasporti, l'obiettivo intende favorire lo sviluppo di aree logistiche integrate di rilievo regionale, individuate attraverso le relazioni funzionali, infrastrutturali ed economiche esistenti tra il porto, l'entroterra e la città di riferimento. Le azioni relative mirano a potenziare l'assetto dei due principali porti della regione, valorizzando le specializzazioni, potenziando l'integrazione con le aree retroportuali e adeguando le strutture ai migliori standard ambientali, energetici e operativi.

La dotazione finanziaria per l'Asse Trasporti è pari a circa 329 milioni di euro, con un peso percentuale sul totale della dotazione finanziaria del Por dell'8%. Il tasso di cofinanziamento è del 75%, ciò vuol dire che le risorse messe a disposizione dall'Unione europea sono pari 246,8 milioni di euro.

La tabella 10.12 riporta l'importo complessivo del sostegno dell'Unione europea suddiviso tra i diversi settori di intervento.

I Porti, i sistemi di trasporto intelligenti e la multimodalità assorbono nel complesso oltre il 70% delle risorse.

Nell'ambito del Por Puglia, l'asse VII "Sistemi di trasporto e infrastrutture di rete" ha come obiettivi specifici:

- *il potenziamento del sistema ferroviario regionale, l'integrazione modale e il miglioramento dei collegamenti multimodali con i principali nodi urbani, produttivi e logistici e la rete centrale, globale e locale. Il potenziamento dell'offerta ferroviaria e il miglioramento del servizio in termini di qualità e tempi di percorrenza. L'obiettivo intende rafforzare il trasporto ferroviario regionale, con particolare attenzione all'ammodernamento e all'efficientamento delle linee esistenti; sviluppando e potenziando l'interconnessione tra le cinque ferrovie regionali al fine di costituire un'unica rete interconnessa e interoperabile;*

Tabella 10.12
 RISORSE DEL POR CAMPANIA 2014-2020, ASSE VII "TRASPORTI". SETTORI DI INTERVENTO
 Euro

Settore di intervento	Importo	Percentuale
Altre reti ferroviarie	16.454.183,81	7%
Infrastrutture ferroviarie mobili	16.454.183,37	7%
Collegamenti stradali secondari	24.681.275,06	10%
Trasporti multimodali (Ten-T)	35.376.494,25	14%
Trasporti multimodali	34.553.785,08	14%
Aeroporti (Ten-T)	12.340.637,53	5%
Porti marittimi (Ten-T)	45.249.004,27	18%
Altri Porti marittimi	22.213.147,54	9%
Sistemi di trasporto intelligenti	39.490.040,09	16%
Totale	246.812.751,00	100%

Fonte: elaborazioni Srm su dati Por Campania 2014-2020

favorendo altresì l'interconnessione delle reti nei nodi regionali multimodali di interscambio.

- *il rafforzamento delle connessioni con la rete globale delle aree interne.* L'obiettivo intende migliorare accesso e mobilità, incrementando i livelli di offerta dei servizi di trasporto su tutto il territorio, con riferimento al trasporto stradale e ferroviario.
- *il miglioramento della competitività del sistema portuale e interportuale.* L'obiettivo si propone di intervenire per il potenziamento della dotazione infrastrutturale dei porti, la riqualificazione e valorizzazione degli stessi, in considerazione del ruolo centrale da essi ricoperto anche in relazione alle aree retroportuali, e di rinsaldamento delle relazioni porto-città.

La dotazione finanziaria per l'Asse "Sistemi di trasporto e infrastrutture di rete" è pari a circa 420 milioni di euro, con un peso percentuale sul totale della dotazione finanziaria del Por dell'8%. Il tasso di cofinanziamento è del 50%, ciò vuol dire che le risorse messe a disposizione dall'Unione europea sono pari a 210 milioni di euro.

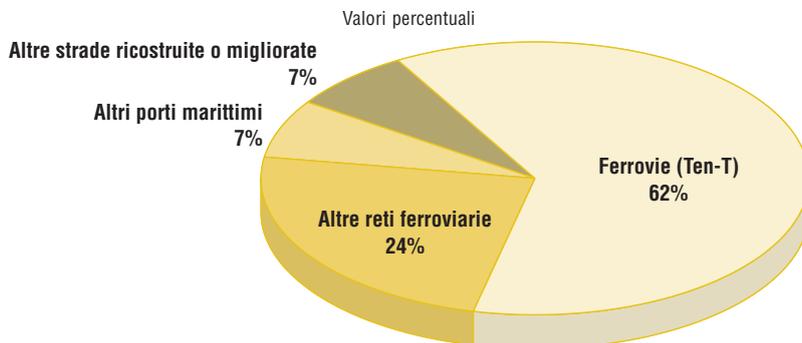
Con diverse similitudini, ma anche con molte diversità (si riscontra una maggiore enfasi per il sistema portuale e interportuale nel caso della Campania, e per il sistema ferroviario nel caso della Puglia), i due Por puntano dunque a sciogliere i nodi che ancora frenano la competitività dei sistemi di trasporto regionale, mirando alla realizzazione di infrastrutture di carattere locale.

Tabella 10.13
 RISORSE DEL POR PUGLIA 2014-2020 PER L'ASSE VII "SISTEMI DI TRASPORTO
 E INFRASTRUTTURE DI RETE" A VALERE SUL FESR
 Euro

	Sostegno dell'Unione europea	Contropartita nazionale	Finanziamento totale		Tasso di cofinanziamento
			Valore	Percentuale	
Asse VII	210.040.313,76	210.040.313,76	420.080.627,52	8%	50%
Totale Por	2.788.070.047,00	2.788.070.047,00	5.576.140.094,00		

Fonte: Por Puglia 2014-2020

Figura 10.2
 RISORSE DEL POR PUGLIA 2014-2020, ASSE VII "SISTEMI DI TRASPORTO
 E INFRASTRUTTURE DI RETE". SETTORI DI INTERVENTO



Fonte: elaborazioni Srm su dati Por Puglia 2014-2020

La figura 10.2 riporta l'importo complessivo del sostegno dell'Unione europea tra i diversi settori di intervento. In questo caso è il trasporto ferroviario ad assorbire la maggior parte delle risorse.

10.5 Conclusioni

L'analisi delle opere presenti, per le Regioni del Mezzogiorno, nel Programma delle Infrastrutture Strategiche (Pis), con particolare riferimento a quelle relative alle reti logistiche e alla portualità, ha evidenziato una consolidata tendenza a ridimensionare, negli ultimi anni, gli interventi nel Mezzogiorno; tendenza che ha quindi prodotto un sostanziale incremento dello squilibrio territoriale.

Particolarmente significative le forbici territoriali tra il centro-nord e il Mezzogiorno relative ai settori ferroviario (69%-30%), stradale (67%-33%), portuale (75%-25%) e delle altre infrastrutture (77%-6%).

L'analisi puntuale della distribuzione territoriale delle opere ha consentito di evidenziare come, nel Mezzogiorno, l'attività infrastrutturale si sia limitata, negli anni recenti, a interventi di dimensione modesta, finanziati con stanziamenti – quasi esclusivamente pubblici – molto datati e non progressivamente integrati.

Anche lo studio delle iniziative progettuali riportate nella banca dati OpenCoesione ha confermato, da un lato, l'elevata frammentazione degli interventi e, per altro verso, uno scarso grado di coerenza strategica tra la distribuzione di risorse registrata nel Pis e nell'ambito delle politiche di coesione.

Infine, l'analisi delle politiche per il 2014-2020 che saranno animate dal Programma Operativo Nazionale Infrastrutture e dai Por Campania e Puglia ha consentito di verificare gli indirizzi strategici e programmatici, sia a livello di Mezzogiorno, sia di due regioni di rilievo in ambito trasportistico e logistico. Da un lato, gli interventi finanziati con le risorse del Pon puntano principalmente al potenziamento delle interconnessioni e dei sistemi portuali e interportuali di interesse nazionale e al loro adeguamento ai migliori standard ambientali, energetici e operativi. Dall'altro, nella programmazione a livello regionale, i due Por presi in esame focalizzano l'attenzione sulla competitività dei sistemi di trasporto a livello territoriale, con una maggiore enfasi per il sistema portuale e interportuale nel caso della Campania e per il sistema ferroviario nel caso della Puglia.

L'insufficiente livello di coerenza interna riscontrato nei documenti esaminati – che permane nonostante i “buoni propositi” di tutti i più recenti documenti pluriennali di programmazione – porta ad affermare che l'individuazione dei singoli interventi non sembra corrispondere a un organico e strategico disegno infrastrutturale.

Da questo punto di vista assume rilievo il tema della necessità di un coordinamento di alto livello delle politiche di settore in grado di consolidare una visione strategica di carattere europeo.

Le politiche settoriali dell'Unione europea (reti Ten-T) non potranno non coordinarsi opportunamente con gli interventi specificamente connessi al tema dei trasporti nell'ambito delle strategie macroregionali. In particolare, come è noto, il Mezzogiorno d'Italia è direttamente coinvolto in tutte le iniziative correlate al trasporto marittimo e alle connessioni intermodali con l'entroterra previste nella strategia della macroregione Adriatico-Ionica, con riferimento al pilastro tematico “Collegare la Regione”.

Altro nodo cruciale, anche per ulteriori approfondimenti, è quello relativo alla coerenza degli interventi con le politiche settoriali dell'Unione

europea (reti Ten-T) e all'appropriata distribuzione degli stessi interventi tra i livelli di governo (*multilevel governance*).

Un esempio concreto in tal senso è rappresentato dalla riforma del sistema portuale del nostro Paese programmata dal Governo.

Nella bozza di un documento governativo che circola tra gli addetti ai lavori, si prevede di ridurre a 14 – rispetto ai precedenti 24 – i porti strategici a livello dell'Unione europea inseriti nella rete transeuropea. Ne consegue la nascita di altrettante governance (Autorità di sistema portuale) per la gestione di tutte le infrastrutture italiane.

Con riferimento al Mezzogiorno, in particolare, si ipotizzano sei autorità: un'indipendente per Gioia Tauro; un'unica per i porti di Augusta, Messina e Catania (con sede da stabilire); una per Palermo e Trapani (con sede nel capoluogo siciliano); una a Cagliari che gestirà anche il porto di Olbia; una a Napoli che si occuperà anche del porto di Salerno e una a Taranto che gestirà anche Bari, Brindisi e Manfredonia.

Alla luce delle considerazioni emerse nell'analisi, affiora un Mezzogiorno che ha necessità e opportunità di sviluppo in tutti i settori trasportistici, essendo contraddistinto da una configurazione stradale e ferroviaria povera e da una scarsa integrazione tra i diversi tipi di infrastrutture e di trasporto.

In tal senso è evidente il gap tra le dotazioni infrastrutturali del Mezzogiorno d'Italia e la coerenza del relativo disegno strategico rispetto ai documenti settoriali di programmazione dell'Unione europea, che si propongono, tra l'altro, di superare la notevole disparità, sotto il profilo della qualità e della disponibilità di infrastrutture, tra e all'interno degli Stati membri e di stabilire i collegamenti mancanti, in particolare nelle tratte transfrontaliere, che costituiscono un ostacolo importante per la libera circolazione delle merci e dei passeggeri all'interno degli Stati membri, fra di essi e con i Paesi confinanti.

Resta non facile l'attuazione dei provvedimenti comunitari inerenti i trasporti e la logistica e racchiusi nei Por e nei Pon. Le cause vanno ricercate in meccanismi "anti-driver dello sviluppo": eccessiva burocrazia, carenza di progettualità, iniziative collegate al varo di documenti di programmazione mai approvati, risorse dell'Unione europea disponibili ma che non trovano riscontro nella necessaria disponibilità di risorse nazionali, cambio al vertice delle autorità di gestione dei programmi o dei responsabili dei Por e non ultimi, per gli enti pubblici, i vincoli posti dal Patto di stabilità e una persistente crisi economica che hanno forse portato la questione dell'utilizzo dei fondi comunitari in secondo piano.

Si tratta di criticità non trascurabili che, qualora sanate, potrebbero lasciare spazio a un rapido ed efficiente utilizzo delle risorse disponibili.

Una tempistica certa per i diversi passaggi necessari alla realizzazione

di un'opera sarebbe il primo grande passo verso una riduzione della durata dei cantieri con tutti i benefici che ne deriverebbero non solo in termini di rendicontazione, ma anche in relazione all'utilità dell'opera stessa. Oltre a ciò, sarebbe auspicabile che il periodo necessario per la risoluzione di ricorsi e contenzioni (a cui spesso si assiste in corso d'opera) fosse il più breve possibile per consentire alle attività di riprendere al più presto.

In riferimento alle opere future, infine, sarebbe opportuno effettuare una ricognizione di quelle che, coerentemente con gli obiettivi stabiliti dai singoli Por e dal Pon, sono immediatamente cantierabili.

Appendice. I progetti di infrastrutturazione portuale finanziati nel Mezzogiorno nell'ambito delle politiche di coesione

Titolo progetto	Fonte di finanziamento	Tipologia dell'intervento	Categoria	Finanziamento totale pubblico	Impegni
Abruzzo					
Escavazione e approfondimento dei fondali del bacino portuale di Ortona	Fsc 2007/2013	Manutenzione straordinaria	Altre opere marittime e fluviali	9.350	124
Porto di Giulianova, interventi di riqualificazione per la messa in sicurezza a fini navigazionali per l'imboccatura portuale	Fsc 2007/2013	Nuova realizzazione	Porti per la pesca	4.200	—
Lavori di potenziamento ed escavazione del porto di Vasto	Fsc 2007/2013	Ampliamento o potenziamento	Porti commerciali	1.870	25
Campania					
Porto di Minori, adeguamento funzionale dell'approdo	FS 2007/2013	Ampliamento o potenziamento	Altre opere marittime e fluviali	373	500
Completamento infrastrutturale porto Marina di Pisciotta	FS 2007/2013	Completamento di nuova realizz.	Altre opere marittime e fluviali	2.143	2.143
Completamento lavori porto Acciaroli (SA), Il Lotto	FS 2007/2013	Completamento di manut. straord.	Porti turistici	5.331	5.331
Logistica e porti sistema integrato portuale di Napoli	FS 2007/2013	Manutenzione straordinaria	Porti commerciali	154.200	240.000
Logistica e porti sistema integrato portuale di Salerno	FS 2007/2013	Nuova realizzazione	Porti commerciali	73.000	87.203
Miglioramento della mobilità interna/esterna per il porto turistico di Agropo	FS 2007/2013	Nuova realizzazione	Strade regionali, provinciali e comunali	2.285	1.707
Porto di Torre del Greco, lavori di consolidamento banchina di sopraflutto	FS 2007/2013	Completamento di manut. straord.	Altre opere marittime e fluviali	956	1.150
Completamento dell'approdo turistico di Scario, III lotto, Piazza Immacolata	FS 2007/2013	Manutenzione straordinaria	Porti turistici	1.831	1.831
Porto di Procida, ripristino coronamento banchina commerciale e consolidamento	FS 2007/2013	Manutenzione straordinaria	Porti commerciali	223	300
Porto di Baia, lavori per la realizzazione dell'impianto antincendio e della Mes	FS 2007/2013	Manutenzione straordinaria	Porti commerciali	302	400
Porto di Ischia, demolizione dei pontili "Italia 90" e ricostruzione	FS 2007/2013	Manutenzione straordinaria	Altre opere marittime e fluviali	1.928	2.500

Titolo progetto	Fonte di finanziamento	Tipologia dell'intervento	Categoria	Finanziamento totale pubblico	Impegni
Stazione marittima di Salerno	FS 2007/2013	Completamento di nuova realizz.	Altre opere marittime e fluviali	19.760	14.303
Porto di Ischia, pavimentazione lato commerciale con posa di selciato	FS 2007/2013	Manutenzione straordinaria	Altre opere marittime e fluviali	800	800
Porto di Ischia, pavimentazione banchina canale di ingresso al porto	FS 2007/2013	Completamento di manut. ordinaria	Altre opere marittime e fluviali	200	200
Porto di Procida, pavimentazione banchina e sistemazione ciglio	FS 2007/2013	Completamento di manut. straord.	Altre opere marittime e fluviali	368	450
Porto di Salerno, collegamenti ferroviari e stradali, sistema dei trasporti Salerno porta ovest, I stralcio II lotto	FS 2007/2013	Nuova realizzazione	Strade regionali, provinciali e comunali	139.540	138.852
Porto di Salerno, collegamenti ferroviari e stradali, sistema dei trasporti Salerno porta ovest, I stralcio I lotto	FS 2007/2013	Nuova realizzazione	Strade regionali, provinciali e comunali	7.060	7.060
Puglia					
Porto di Brindisi, completamento banchina Costa Morena Est	FS 2007/2013	Ampliamento o potenziamento	Porti commerciali	21.748	21.748
Porto di Brindisi, lavori di ampliamento strada Sisri, II lotto	FS 2007/2013	Ampliamento o potenziamento	Strade regionali, provinciali e comunali	4.000	206
Porto di Taranto, dragaggio e cassa di colmata	FS 2007/2013	Manutenzione straordinaria	Altre opere marittime e fluviali	83.000	2.247
Porto di Taranto, collegamento ferroviario del complesso del porto con la rete nazionale	FS 2007/2013	Nuova realizzazione	Linee ferroviarie	25.500	1.501
Area vasta comune di Castro, messa in sicurezza della struttura portuale e adeguamento agli standard qualitativi minimi	FS 2007/2013	Manutenzione straordinaria	Porti turistici	3.330	3.330
Area vasta "Salento 2020" comune di Otranto, riqualificazione porto turistico Otranto	FS 2007/2013	Manutenzione straordinaria	Altre opere per la fruizione di beni culturali	662	662
Area vasta "Vision 2020", comune di Bisceglie, masterplan del waterfront di Bisceglie	FS 2007/2013	Nuova realizzazione	Altre opere marittime e fluviali	3.654	3.654
Area vasta "Lecce", comune di Lecce, water front area portuale San Cataldo	FS 2007/2013	Manutenzione straordinaria	Altre opere stradali	1.305	1.305
Area vasta "Brindisi", comune di Fasano, lavori messa in sicurezza e potenziamento del porto di Savelletri	FS 2007/2013	Manutenzione straordinaria	Porti per la pesca	1.692	1.692
Area vasta comune di Vieste, realizzazione e completamento area portuale di Vieste (molo sud)	FS 2007/2013	Nuova realizzazione	Altre opere marittime e fluviali	1.632	1.632
Comune di Castrignano del Capo, ripristino strutture portuali	FS 2007/2013	Manutenzione straordinaria	Altre infrastrutture	4.278	4.278
Messa in sicurezza della strada statale 7 Appia, lavori di costruzione di 3 rotatorie smistamento traffico	FS 2007/2013	Studi e progettazioni	Strade statali	2.429	2.429
Calabria					
Porto di Gioia Tauro, lavori di arretramento dello sporgente ovest del canale di accesso con riconfigurazione della struttura a tergo	FS 2007/2013	Ampliamento o potenziamento	Porti commerciali	4.780	4.644

Titolo progetto	Fonte di finanziamento	Tipologia dell'intervento	Categoria	Finanziamento totale pubblico	Impegni
Porto di Gioia Tauro, lavori di approfondimento e consolidamento dei fondali del canale portuale, adeguamento strutturale degli elementi della banchina di levante del tratto "d" e realizzazione della terza via di corsa	FS 2007/2013	Manutenzione straordinaria	Porti commerciali	35.100	35.100
Porto di Gioia Tauro, adeguamento del tratto di banchina nord esistente ai nuovi tratti di banchina nord in fase di esecuzione e relativo approfondimento dei fondali	FS 2007/2013	Manutenzione straordinaria	Porti commerciali	6.970	6.970
Porto di Gioia Tauro, lavori di regolarizzazione dei fondali del bacino di evoluzione sud e del canale portuale	FS 2007/2013	Ampliamento o potenziamento	Porti commerciali	5.000	5.000
Porto di Gioia Tauro, gateway ferroviario	FS 2007/2013	Manutenzione straordinaria	Porti commerciali	20.000	44
Porto di Gioia Tauro, completamento viabilità comparto nord	FS 2007/2013	Manutenzione straordinaria	Porti commerciali	20.000	20.000
Sicilia					
Porto di Catania, lavori di ristrutturazione, ampliamento e gestione integrata degli impianti idrici, comprendente la distribuzione e la fornitura di acqua in ambito portuale	FS 2007/2013	Nuova realizzazione	Reti idriche urbane	7.225	—
Porto di Augusta. potenziamento del porto commerciale di augusta: consolidamento banchine	FS 2007/2013	Manutenzione straordinaria	Porti commerciali	38.700	38.700
Porto di Augusta. potenziamento del porto commerciale di Augusta, realizzazione banchina containers: progetto unificato già I e II stralcio	FS 2007/2013	Nuova realizzazione	Porti commerciali	78.320	69.233
Porto di Augusta, potenziamento del porto commerciale di Augusta, ampliamento piazzali del porto commerciale I stralcio	FS 2007/2013	Nuova realizzazione	Altre opere marittime e fluviali	28.300	15.406
Porto di Messina, lavori di allargamento e rettifica delle banchine Vespi e Colapesce (progetto di completamento)	FS 2007/2013	Nuova realizzazione	Porti commerciali	10.798	6.760
Sant'Agata di Militello, lavori di prolungamento della diga foranea e di realizzazione banchina	FS 2007/2013	Completamento di nuova realizzazione	Porti commerciali	7.747	6.276
Siracusa, interventi di riqualificazione funzionale delle banchine del porto grande	FS 2007/2013	Nuova realizzazione	Altre opere marittime e fluviali	28.650	21.730
Castellammare del Golfo, lavori di prolungamento della diga foranea del porto dalla prog 490,00 ml alla prog 800,00 ml e realizzazione del molo di sottoflutto e delle opere interne di accosto e di arredo portuale	FS 2007/2013	Ampliamento o potenziamento	Porti per la pesca	24.840	22.573
Pantelleria, lavori di messa in sicurezza e consolidamento del molo di sopraflutto	FS 2007/2013	Manutenzione straordinaria	Porti turistici	6.176	5.303
Comune di Malfa-Isola di Salina, lavori di riqualifica e di adeguamento delle opere foranee, delle banchine, dello scalo di alaggio e dei fondali dell'approdo di scalo galera	FS 2007/2013	Ristrutturazione	Porti turistici	4.800	4.738

Titolo progetto	Fonte di finanziamento	Tipologia dell'intervento	Categoria	Finanziamento totale pubblico	Impegni
Licata, lavori di prolungamento della banchina Marinali d'Italia nel porto	FS 2007/2013	Ampliamento o potenziamento	Porti per la pesca	2.573	2.573
Marina di Acqueviole srl	FS 2007/2013	Nuova realizzazione	Porti turistici	586	586
Diporto Sea Assistance srl	FS 2007/2013	Ammodernamento	Porti turistici	780	780
Cantieri navali Esposito snc	FS 2007/2013	Ampliamento	Porti turistici	598	598
Cantiere navale Drepanum srl	FS 2007/2013	Nuova realizzazione	Porti turistici	1.631	1.631
Riposto, prolungamento del molo foraneo, III stralcio di completamento	FS 2007/2013	Completamento di nuova realizz.	Porti commerciali	12.395	7.804
Palermo, infrastruttura a servizio del diporto nautico alla cala e connesse opere di riqualificazione	FS 2007/2013	Manutenzione straordinaria	Porti turistici	8.340	6.240
Recupero e ristrutturazione dell'edificio denominato "Ex vecchia dogana"	FS 2007/2013	Completamento di recupero	Altre opere di edilizia pubblica	3.610	547
Conferimento al fondo Jessica	FS 2007/2013	Altro	Porti turistici	20.000	20.000
Sardegna					
Hub portuale di Porto Torres, I lotto	Fsc 2007/2013	Nuova realizzazione	Porti commerciali	30.000	56
Lavori di completamento dell'escavo del bacino portuale del porto commerciale di Porto Torres	FS 2007/2013	Completamento di nuova realizz.	Porti commerciali	1.900	1.741
Infrastrutturazione nel porto industriale di Cagliari	Pac, Risorse proprie	Nuova realizzazione	Porti commerciali	29.560	417
Lavori di completamento e razionalizzazione del porto di Alghero, comprendenti escavo avamposto, banchinamenti e piazzali	FS 2007/2013	Completamento di nuova realizz.	Porti turistici	600	—
Cagliari, opere di infrastrutturazione in località marina piccola	FS 2007/2013	Completamento di nuova realizzazione	Porti turistici	1.900	1.242
Lavori di completamento dei banchinamenti interni del porto di Carloforte, I lotto funzionale, Calata Batellieri	FS 2007/2013	Completamento di nuova realizz.	Porti commerciali	1.415	—
Lavori di completamento delle opere portuali in località La Caletta, Siniscola	FS 2007/2013	Completamento di manut. straord.	Porti turistici	1.900	1.155

Bibliografia

- Camera dei Deputati (2015), 9° Rapporto per la VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei Deputati sull'attuazione della legge obiettivo, marzo.
- Def 2015 (2015), Allegato Programma delle infrastrutture strategiche del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, aprile.
- Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica (Dps), Bancadati OpenCoesione. www.opencoesione.gov.it.
- Pon Infrastrutture e reti 2014-2020.

PO Campania 2014-2020.

PO Puglia 2014-2020.

Svimez (2014), *Rapporto 2014 sull'economia del Mezzogiorno*.

Note

¹ L'articolo 10, comma 8, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ha disposto che, in allegato al Documento di economia e finanza (Def), da presentare entro il 10 aprile al Parlamento, venga presentato il Programma delle infrastrutture strategiche (Pis) previsto dall'articolo 1, comma 1, della legge 443/2001 e lo stato di avanzamento relativo all'anno precedente (cosiddetto "Allegato infrastrutture"). A partire dal 2011, la presentazione dei predetti allegati si è articolata in due momenti distinti in quanto, in allegato al Def, vengono in genere enunciate le linee guida ovvero i principali elementi di informazione da far confluire nei documenti presentati con la Nota di aggiornamento.

² La rete transeuropea dei trasporti (Ten-T) si articola su due livelli: una rete globale (*comprehensive network*) orientata a facilitare i collegamenti interni agli Stati membri e una rete centrale (*core network*) che si sovrappone a quella globale ed è costituita da tutte le sue parti più importanti sotto il profilo strategico. Gli interventi della Core Network nel Mezzogiorno ammontano complessivamente, nell'allegato al Def 2014, a 40,4 miliardi (pari al 23% del totale), tutti concentrati nel Corridoio Helsinki-La Valletta, l'unico dei quattro Corridoi che attraversano quest'area (gli altri sono il Lione-Torino-Kiev, il Genova-Rotterdam e il Baltico-Adriatico). Nel complesso, la programmazione della rete Core nel Mezzogiorno risulta esigua, in gran parte riferita a interventi previsti e in corso di attuazione da tempo, ma soprattutto impostata quasi esclusivamente sull'attuale assetto logistico-infrastrutturale, dal quale sono escluse vaste aree marginali e periferiche. Con riferimento alla rete *comprehensive*, nel Mezzogiorno sono previsti 18,9 miliardi di investimenti (50% del totale). Anche in questo caso si tratta di interventi definiti da tempo, gran parte dei quali nel comparto stradale.

³ Si tratta in sostanza dei tre criteri generali cui fa riferimento il comma 1 bis dell'articolo 161 del Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 163/2006 (inserito dall'articolo 41, comma 1, del decreto legge 201/2011) per la selezione delle opere prioritarie.

⁴ Dei 285,2 miliardi il 52%, pari a 149,1 miliardi, riguarda interventi con delibera di attuazione Cipe al 31 dicembre 2014 e il restante 48%, corrispondente a 136,1 miliardi, gli altri interventi del Pis. Se si considerano le opere oggetto di deliberazioni da parte del Cipe, la distribuzione relativa al valore accentua la differenza, in quanto le regioni del centro-nord recano opere per un valore pari al 75,5% del totale rispetto al 24% del Mezzogiorno e a uno 0,5% di opere non ripartibili.

⁵ Gli strumenti finanziari europei disponibili in Italia, con diversa intensità secondo i territori, sono il Fondo europeo per lo sviluppo (Fesr) e Il Fondo sociale europeo (Fse). Il Fondo europeo per lo sviluppo sostiene programmi in materia di sviluppo regionale, di potenziamento della competitività, di investimenti nella ricerca e nello sviluppo sostenibile. Il Fondo sociale europeo è invece modellato sulla strategia europea per l'occupazione e si concentra sull'inclusione sociale e su un accesso al mercato del lavoro che sia privo di discriminazioni di genere.

⁶ Fondo per lo sviluppo e la coesione è la nuova denominazione del Fondo per le aree sottoutilizzate, di cui all'articolo 61 della legge 289/2002. Rappresenta lo strumento strategico e operativo privilegiato per dare unità programmatica e finanziaria agli interventi aggiuntivi, volti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese. In particolare, il Fondo finanzia gli interventi speciali dello Stato e l'erogazione di contributi speciali:

- di carattere sia infrastrutturale, sia immateriale;

- di rilievo nazionale, interregionale e regionale;
- aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi tra loro funzionalmente connessi, in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche per quanto attiene al profilo temporale.

La programmazione è deliberata dal Cipe. Proprio per garantire l'aggiuntività rispetto ai Fondi strutturali europei, la legge prevedeva che l'85% dei Fas fosse destinato alle regioni meridionali, ma in realtà tale percentuale non si è mai rispettata, visto che con queste risorse sono stati finanziati i più disparati interventi di politica economica: dall'aumento della spesa per gli ammortizzatori sociali (per esempio la cassa integrazione, che però è più diffusa nel centro-nord) alla ricostruzione dei territori abruzzesi colpiti dal terremoto; dal contratto di servizio di Trenitalia (con vantaggi nulli per il Sud) al finanziamento dei lavori per il G8 a La Maddalena, peraltro poi spostato a L'Aquila; dal rimborso delle obbligazioni di Alitalia ai contributi assegnati per ripianare i disavanzi dei Comuni di Roma e Catania.

Con riferimento al totale della spesa in conto capitale, inoltre, nel 1999 fu assunto l'impegno di utilizzare al Sud prima il 47% e poi a regime il 45% delle risorse del settore pubblico. Era evidente, in ciò, la volontà di recuperare la sottodotazione infrastrutturale del Mezzogiorno. Tale obiettivo è stato successivamente rivisto al ribasso (fino al 41,4% per il biennio 2010-2011). Al di là delle dichiarazioni di intenti, tuttavia, la spesa in conto capitale al Sud è stata sistematicamente inferiore a quella annunciata. I dati Cpt attestano, per il 2013, una spesa in conto capitale del settore pubblico allargato nel Mezzogiorno pari al 30,6%.

⁷ Il Piano di Azione per la Coesione – definito nel novembre 2011 – si sostanzia in una revisione delle scelte di investimento già compiute con lo scopo di:

- accelerare l'attuazione della programmazione 2007-2013;
- rafforzare l'efficacia degli interventi orientandoli a risultati misurabili e concentrando le risorse;
- avviare nuove azioni, alcune delle quali di natura prototipale che, in base agli esiti, potranno essere riprese nella programmazione 2014-2020.

⁸ OpenCoesione è l'iniziativa di Open Government promossa dal Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica (Dps). La banca dati contiene numerose informazioni sugli interventi finanziati dalle politiche di coesione in Italia; le fonti dei dati sui progetti pubblicati sul portale sono:

- l'Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione europea (Igrue) della Ragioneria Generale dello Stato, che gestisce il Sistema di monitoraggio unitario alimentato da tutte le Amministrazioni coinvolte nell'attuazione delle politiche di coesione in Italia;
- il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (Cipe) per le assegnazioni di risorse del Fondo nazionale per lo Sviluppo e la Coesione (Fsc).

Si precisa che, per la configurazione propria delle banche dati di OpenCoesione e del Programma delle Infrastrutture Strategiche (Pis), le stesse si presentano come parzialmente sovrapponibili, potendo anche contenere, quindi, gli stessi interventi di investimento.

⁹ Programmi operativi nazionali, hanno come Autorità di gestione (cioè l'amministrazione incaricata di gestire i fondi assegnati al programma) un'amministrazione centrale nazionale, per esempio un Ministero.

¹⁰ Programmi operativi interregionali. Si sceglie il livello interregionale, piuttosto che quello regionale, quando lo scopo è quello di agire su economie di scala o di scopo. La gestione dei Poin è congiunta: viene affidata alle Regioni con la partecipazione di centri di competenza nazionale o di amministrazioni centrali.

¹¹ Si tratta, per la Calabria, di cinque progetti del settore stradale e dello sviluppo urbano, e per la Puglia degli interventi relativi all'interramento di via D'Annunzio (Bari) e al nuovo sovrappasso per il collegamento interno con l'aeroporto di Bari.

¹² In Puglia i progetti più significativi si concentrano nell'area di Bari e riguardano: Bari

sud (Bari centrale-Bari Torre a mare), per 391 milioni; adeguamento ferroviario dell'area metropolitana nord-barese, per 180 milioni; raddoppio Bari-Taranto: realizzazione di tre tratte e della bretella di collegamento (progetto di completamento), per 153 milioni; linea Potenza-Foggia (ammodernamento) per 149 milioni; bretella ferroviaria del sud-est barese, per 135 milioni. In Campania gran parte delle risorse riguardano le ferrovie metropolitane e in particolare: completamento linea 1 della metropolitana di Napoli, per 1,3 miliardi; variante Cancellò-Napoli, per 813 milioni; raddoppio Cancellò-Frasso Telesino, per 730 milioni; sistema della metropolitana regionale (completamento della linea 6 della metropolitana), per 643 milioni. In Sicilia si segnalano nel comparto ferroviario gli interventi sul nodo di Palermo e sulla tratta Palermo-Catania.

¹³ Particolarmente rilevanti gli interventi di trasformazione a quattro corsie della strada statale Sassari-Olbia in Sardegna; quelli relativi alla strada statale 106 Jonica in Calabria; alla strada statale 95 Tito Brienza in Basilicata e alle strade statali 87 e 17 in Molise.

¹⁴ In Abruzzo gli interventi ferroviari più significativi riguardano l'ammodernamento di alcune stazioni ferroviarie e la soppressione di passaggi a livello, mentre per il trasporto multimodale si segnala la realizzazione di un impianto funiviario nel comprensorio teramano del Gran Sasso d'Italia (11,4 milioni).

¹⁵ Le riflessioni e le analisi di seguito riportate sono state effettuate sulla base delle versioni dei documenti di programmazione reperiti sul sito del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (per il Pon Infrastrutture e Reti) e su quelli tematici regionali (per i Por) alla data del 1° settembre 2015.

¹⁶ Attualmente i sistemi informatici attualmente utilizzati sono due: da un lato il National Maritime Single Window (facente capo al Comando delle Capitanerie di Porto) e dall'altro il Customs Single Window (sviluppato e gestito dall'Agenzia delle Dogane). Al fine di dare corretta attuazione alle disposizioni comunitarie, sarà necessaria la piena integrazione dei due sistemi, evitando sovrapposizioni o duplicazioni di funzioni e consentendo all'utenza la possibilità di interfacciarsi con un unico sistema informatico/informativo. Il fine ultimo sarà quello di dotare il nostro Paese di uno strumento tecnologicamente avanzato in grado di "rimuovere quanto più possibile gli ostacoli al trasporto marittimo e, allo stesso tempo, realizzare uno spazio marittimo europeo senza frontiere".

¹⁷ Ricordiamo che tra le 5 Aree vaste intermodali, intese come punti nevralgici di snodo, prioritari in sede decisionale e di *policy making* identificate anche nell'ambito del Pon Infrastrutture e Reti, 2 ricadono in queste regioni. Si fa riferimento, infatti, a un Sistema pugliese e a un'Area logistica campana.

¹⁸ I Grandi progetti "Logistica e porti. Sistema integrato portuale di Napoli" e "Logistica e porti. Sistema integrato portuale di Salerno" sono stati avviati nell'ambito del Por 2007-2013 ed è previsto il proseguimento della loro attuazione anche nel ciclo di programmazione 2014-2020. Tra i 16 Grandi Progetti previsti nell'ambito del Por Campania 2014-2020, 3 sono quelli relativi all'Asse VII "Trasporti"; oltre ai due citati inerenti i sistemi portuali di Napoli e Salerno, il terzo riguarda lavori di costruzione del III tronco della strada statale 268 del Vesuvio.

11 Un'analisi degli effetti del principio del pareggio di bilancio per gli Enti territoriali*

Roberta Di Stefano, Giorgio Ivaldi, Santino Piazza

11.1

Introduzione

La legge 24 dicembre 2012, n. 243, ha introdotto il principio del pareggio di bilancio per le pubbliche amministrazioni in accordo con i principi stabiliti dal fiscal compact europeo (Rgs, 2012). Per il governo centrale valgono le previsioni del pareggio di bilancio strutturale (Rgs, 2012; Petretto, 2012), mentre per gli enti di governo decentrati è previsto il pareggio di bilancio integrale, in fase di previsione e rendiconto, mitigato dal concorso dello Stato alla garanzia della fornitura dei servizi essenziali¹ nelle fasi congiunturali negative.

Scopo del presente contributo è quello di simulare gli effetti delle previsioni di legge e verificare, sulla base dei dati disponibili, i metodi di calcolo dei saldi di bilancio proposti all'interno del quadro normativo e una prima approssimazione dell'effetto di tali metodi sulla valutazione degli spazi fiscali che potrebbero rendersi disponibili per gli enti a livello aggregato regionale ai fini di un patto territoriale per l'indebitamento. La simulazione, che costituisce un'applicazione retroattiva dei principi, ovvero alle risultanze di bilancio per gli enti locali piemontesi ed emiliano-romagnoli al 2012 e 2013, lungi dal costituire una quantificazione degli effettivi spazi fiscali disponibili, indica gli effetti a legislazione invariata (prima dell'assunzione del pareggio di bilancio) delle nuove norme e offre una prima riflessione sugli esiti che l'applicazione dei saldi di legge può avere sulla valutazione della capacità di indebitamento degli enti locali.

Il testo della legge 243/2012, come poi riformulato dal decreto legge 78/2015, non ha dettagliato le modalità con cui proceduralizzare il Patto Territoriale Integrato per gli investimenti (d'ora in avanti Pti), avendo solo indicato i principi che devono governare la redazione dei bilanci previsionali e dei rendiconti, e quindi l'obbligo del pareggio di bilancio per tutti gli

enti locali, con un cenno di massima all'avvio della concertazione per la compensazione territoriale.

La novità introdotta dalla legge di bilancio rinforzata risiede nel prevedere esplicitamente un Pti per consentire agli enti locali un alleggerimento dei vincoli del pareggio integrale, invocando il rispetto del vincolo al pareggio di bilancio per l'intero aggregato territoriale di riferimento, ovvero la regione di appartenenza.

Oltre, quindi, a discutere degli effetti delle previsioni di legge, si indicheranno le principali problematiche lasciate aperte dalle previsioni del legislatore nella formulazione dei saldi e per quel che riguarda il patto territoriale per l'indebitamento.

Nel paragrafo 11.2 verranno descritti i punti qualificanti che fanno da cornice alla decisione di estendere il principio di pareggio agli enti locali. Nel paragrafo 11.3 verranno ricostruite le modalità di calcolo dei saldi principali previsti dalla legge 243 e nel paragrafo 11.4 verranno presentate le simulazioni per le regioni Piemonte ed Emilia Romagna (basate sui dati 2012 e 2103, dati 2014 dove possibile) relative ai saldi indicati nel paragrafo 2. Nel paragrafo 11.5 verranno indicate le principali questioni lasciate aperte dalle indicazioni normative sul Patto territoriale per l'indebitamento. Seguono, infine, le conclusioni.

11.2

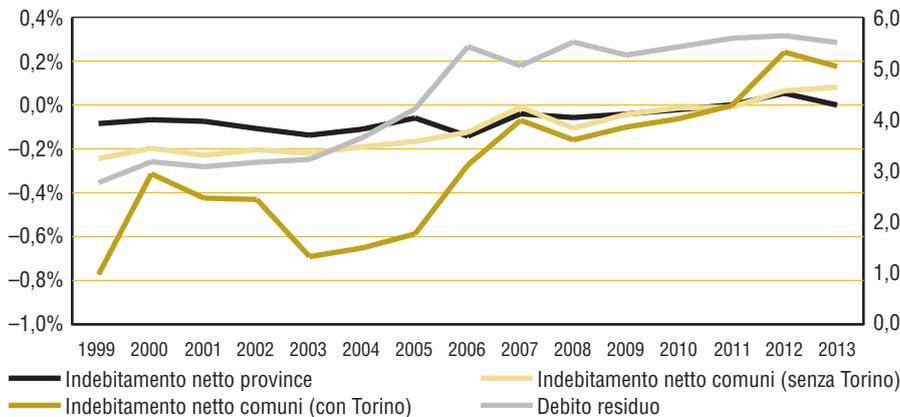
Il pareggio di bilancio per gli enti decentrati

L'introduzione del principio del pareggio di bilancio anche per gli enti locali garantisce il contributo degli stessi al risanamento finanziario delle pubbliche amministrazioni, prevede un rigoroso rispetto del vincolo al rientro dall'elevato stock di debito accumulato e, in prospettiva, la sostenibilità complessiva della posizione fiscale del comparto delle amministrazioni locali.

L'effetto, ancorché in forma di semplice correlazione, dell'applicazione di regole fiscali sempre più stringenti agli enti locali è visibile in particolare dal 2007. La figura 11.1 mostra, utilizzando per comodità di esposizione i dati di una singola regione (Piemonte) composta da un numero molto elevato di comuni (1206), l'andamento dell'indebitamento netto e il debito residuo per i comuni e le province in serie storica (1999-2013).

Lo sforzo che è stato richiesto negli ultimi anni, in particolare a partire dal biennio 2007-2008, agli enti locali (figura 11.1) per quel che riguarda l'indebitamento netto è stato molto rilevante, conducendo a surplus dell'ordine dello 0,1-0,2% a partire dal biennio 2010-2011. Nel periodo precedente

Figura 11.1
 INDEBITAMENTO NETTO DI COMUNI E PROVINCE PIEMONTESI E DEBITO RESIDUO
 IN PERCENTUALE DEL PIL. 1999-2013
 Valori INDICARE



Fonte: elaborazione su certificati consuntivi e dati Rgs sul debito residuo (somma di comuni, comunità montane e province)

te, il deficit ha toccato punte comprese tra lo 0,6 e lo 0,8%. I dati piemontesi sono coerenti con gli andamenti aggregati a livello nazionale.

La posizione fiscale raggiunta dal settore sembra aver contribuito in maniera rilevante, stante il peso del debito attribuibile al comparto sul totale del debito nazionale, al risanamento complessivo operato, in risposta alla crisi finanziaria scatenata dalla recessione economica, dalle amministrazioni pubbliche.

Inoltre, come si può osservare in figura 11.1, l'operare del Patto di stabilità interno, cui si sono aggiunte norme sempre più stringenti sull'accensione di prestiti e vincoli alla riduzione del debito, si è accompagnato a una progressiva stabilizzazione dello stock di debito, fino ad arrivare a una sua riduzione nell'ultimo periodo (ottenuto per la prima volta a partire dal 2012).

L'applicazione del principio del pareggio integrale, e quindi il superamento del vincolo basato sulla competenza mista², si basa sul totale delle entrate e delle spese e sulla parte corrente del bilancio, includendo anche il rimborso dei prestiti. Esso dovrebbe garantire la copertura integrale delle spese dell'ente e l'abbattimento dello stock di debito con risorse proprie, senza la formazione di nuovo indebitamento (sia esso per spese di investimento o per il rifinanziamento del debito pregresso). Ancorché non pienamente compatibile, come sarà illustrato in seguito, il saldo finale di competenza secondo le norme della legge 243 si avvicina maggiormente al calcolo utile ai fini del Sec95 (atteso il pieno dispiegarsi del nuovo bilancio armo-

nizzato), differentemente da un unico saldo finale di competenza mista come imposto dall'attuale formulazione del Patto di Stabilità interno. I saldi finali e di parte corrente devono essere garantiti *ex ante* ed *ex post*. Nel caso del vincolo al pareggio anche sul saldo corrente, tutte le entrate correnti dovrebbero essere in grado di coprire interessi e quota capitale dei mutui e quindi contribuire a ripagare anche il debito pregresso. Ci si potrebbe attendere che il rientro del debito, in prospettiva, verso i limiti ammessi da eventuali politiche di stabilizzazione nazionale sia confermato negli anni a venire, come già in figura 11.1 si indica a partire dal 2012, abbandonando gli attuali criteri del Patto di Stabilità interno.

Il principio del pareggio, unito alle norme contenute nel decreto legislativo 118/2011, ovvero l'obbligo di previsione della copertura integrale anche nel medio termine degli impegni di spesa contratti nel piano dei conti predisposto dagli enti (ispirato alla competenza finanziaria potenziata nella recente modifica), dovrebbe "scardinare" definitivamente la tendenza mai contrastata in precedenza dagli enti alla divergenza dei conti *ex post* con la programmazione *ex ante*. Tale tendenza, visibile nel confronto tra bilanci di previsione di medio termine degli enti locali e rendiconti per la parte di spesa, unita a un generoso riconoscimento di poste di entrata non sempre destinate a una riscossione adeguata, dovrebbe essere definitivamente abbandonata attraverso una maggior coerenza tra accertamenti e incassi e relative spese.

Per ogni scostamento registrato a consuntivo rispetto al principio del pareggio, l'ente deve recuperare nell'anno successivo (o in più anni) lo squilibrio, utilizzando le leve a sua disposizione, e comunque obbligandosi a una stringente programmazione anche nel medio periodo, per evitare situazioni come quelle verificabili nei continui disallineamenti tra le fasi della previsione e della rendicontazione.

La trasparenza delle manovre di bilancio dovrebbe giovare anche delle norme introdotte dalla legge 243 (oltre agli effetti legati all'armonizzazione dei bilanci), vincolando al rispetto degli equilibri le scelte di programmazione, in particolare in campo fiscale degli enti e quindi legando lo sforzo fiscale richiesto ai residenti nel proprio territorio all'esplicitazione delle scelte compiute *ex ante*.

11.3

Gli equilibri di bilancio richiesti agli enti locali

La legge 243 all'articolo 9 prevede che il principio dell'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali si componga di due saldi, da garantire non negativi sia in fase di previsione che di rendiconto (in seguito

indicati come Sd_1 e Sd_2), che devono essere entrambi rispettati sia per la parte di competenza che per quella di cassa. Per la ricostruzione dei saldi è stato utilizzato l'approfondimento offerto nel decreto legge 78/2015 (articolo 9, che richiama e modifica gli articoli 463-482 della legge 190 del 2014), utile per una prima formalizzazione delle indicazioni contenute all'articolo 9 della legge 243.

Il saldo Sd_1 è espresso (tenendo conto nella formulazione anche dei requisiti di non negatività) come segue (nella formalizzazione seguente e nelle successive, i pedici si riferiscono al progressivo nelle tabelle 11.1-11.3, ultima colonna):

$$(E_1 + E_2 + E_3 + E_4 + E_5) - (S_{10} + S_{11} + S_{12}) \geq 0 \quad (1)$$

Questo saldo appare omogeneo, sebbene non perfettamente coincidente, con la nozione di saldo netto da finanziare (Snf), ovvero la somma tra indebitamento netto e saldo delle partite finanziarie, tenuto conto che sono presenti anche le variabili E_5 e S_{12} , che sono le poste che rilevano per l'incremento e decremento di attività finanziarie. Il passaggio al piano dei conti secondo le norme del decreto legislativo 118/2011 dovrebbe accelerare il percorso verso un'omogeneizzazione eurocompatibile³. L'obiettivo dovrebbe comunque essere quello di rendere leggibili i saldi costruiti attraverso (1) in termini di Snf.

Il saldo Sd_2 è espresso come segue:

$$(E_1 + E_2 + E_3) - (S_{10} + QCA) \geq 0 \quad (2)$$

In pratica, l'equilibrio corrente garantisce che l'ente con le risorse correnti proprie sia in grado di coprire l'onere del debito e il rimborso delle quote di capitale. Tutte le voci utilizzate per costruire i saldi sono indicate nelle tabelle 11.1-11.3, coerenti con le norme sui conti di cui al decreto legislativo 118/2011.

Il consolidato regionale, ovvero l'aggregazione territoriale minima su cui costruire un saldo territoriale tra i diversi livelli di governo, si definisce come (il simbolo := sta per uguale per definizione):

$$SD_j := \sum_{i=1...3} Sd_{ij} \quad (3)$$

Dopo aver opportunamente nettizzato, ai fini del consolidamento, i trasferimenti interni⁴ tra enti dell'aggregato territoriale di riferimento, i saldi 1 e 2 ($j = 1,2$) si sommano tra livelli di governo ($i = 1,2,3$) ovvero comuni, province e regioni per ottenere il consolidato territoriale di riferimento (rispettivamente di tipo 1 e 2). Il saldo di tipo SD_1 , per cassa, è da

considerarsi il saldo “sentinella” per avviare un Pti a livello territoriale, ovvero la sua soddisfazione, *coeteris paribus* (si vedano gli articoli 9 e 10 della legge 243/2012), permette di attivare forme di indebitamento.

Tabella 11.1
SCHEMA DI BILANCIO EX DECRETO LEGISLATIVO 118/2011. ENTRATE PER TITOLI

Titolo	Entrate (E)	Progressivo
Titolo 1	Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	1
Titolo 2	Trasferimenti correnti	2
Titolo 3	Entrate extratributarie	3
Titolo 4	Entrate in conto capitale	4
Titolo 5	Entrate da riduzione di attività finanziarie	5
Titolo 6	Accensione prestiti	6
Titolo 7	Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	7
Titolo 9	Entrate per conto terzi e partite di giro	8

Fonte: nostra elaborazione

Tabella 11.2
SCHEMA DI BILANCIO EX DECRETO LEGISLATIVO 118/2011. SPESE PER TITOLI

Titolo	Spese (S)	Progressivo
Riporto ($t - 1$)	(Disavanzo) Avanzo di amministrazione	9
Titolo 1	Spese correnti	10
Titolo 2	Spese in conto capitale	11
Titolo 3	Spese per incremento di attività finanziarie	12
Titolo 4	Rimborso di prestiti	13
Titolo 5	Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	14
Titolo 7	Uscite per conto terzi e partite di giro	15

Fonte: nostra elaborazione

Tabella 11.3
SCHEMA DI BILANCIO EX DECRETO LEGISLATIVO 118/2011. ALTRE VOCI

Fcgsa	Fondo cassa gestione sanitaria accentrata presso le regioni
ATe/s	Anticipazioni tesoreria centrale per finanziamento standard sanità (in entrata e in uscita)
Fcde	Stanzamenti fondo crediti dubbia esigibilità
FP	Fondo pluriennale entrate e spese
Qca	Quota capitale ammortamento prestiti (al netto del rimborso anticipazione di cassa)

Fonte: nostra elaborazione

11.4

Simulazione degli effetti sui saldi di bilancio in Piemonte ed Emilia Romagna

Nel seguito sono presentate le simulazioni sui saldi Sd_1 e Sd_2 per competenza e per cassa, utilizzando per gli esercizi 2012 e 2013 le fonti Siope e i consuntivi per regioni, comuni e province nei territori piemontese ed emiliano-romagnolo. Ove necessario, per mancanza di dati sulla competenza al 2014, si presenteranno simulazioni limitate a saldi esclusivamente per cassa.

La tabella 11.4 mostra il saldo territoriale, che comprende, quindi, il saldo consolidato dei comuni, delle regioni e delle province nel biennio 2012-2013, per cassa e per competenza, rispettivamente nelle due accezioni previste dalla norma, SD_1 e SD_2 secondo le definizioni proposte in (3).

Per le simulazioni, sono state scelte due regioni che versano in situazioni finanziarie molto diverse. Il Piemonte, regione sottoposta a piano di rientro per l'eccessivo disavanzo sanitario, e l'Emilia Romagna, generalmente considerata modello di prudenza finanziaria e conti in sostanziale equilibrio, scelta come benchmark (insieme ad altre regioni) per la determinazione del costo standard in sede di riparto del fondo sanitario. Non vi sono ragioni specifiche, oltre a quelle indicate, nell'individuazione dei due casi di studio. La scelta costituisce uno sfondo (comportamenti di bilancio e contesto finanziario esogeno differenziati) sui cui proiettare e confrontare i saldi ricalcolati senza dover introdurre ulteriore eterogeneità derivante dal carattere di specialità dell'ordinamento o dall'appartenere a territori molto divergenti dal punto di vista dello sviluppo economico-produttivo.

La costruzione del saldo Sd_1 si avvicina⁵, come sopra anticipato, maggiormente alla nozione di Snf, ma alcuni ulteriori approfondimenti per rendere coerente il meccanismo di calcolo con quello statale e renderlo omogeneo tra enti sarebbero necessari, in quanto i dati a disposizione non consentono di distinguere i titoli 4 e 5 (E_4 , E_5 nella formulazione 1) in tabella 11.1 e i titoli 2 e 3 (S_{11} , S_{12} nella medesima formula 1) in tabella 11.2. Il saldo presentato in tabella 11.4 contiene, quindi, la somma delle due voci in entrata e in uscita.

Il confronto mostra situazioni finanziarie eterogenee in relazione al saldo scelto, alla tipologia di registrazione (per cassa o competenza) e all'anno di riferimento.

Nel 2012 l'area piemontese, se si fosse applicato il SD_1 alla cassa e alla competenza, avrebbe presentato un saldo positivo (molto ampio in SD_1 per cassa), confermato anche dalla parte corrente (SD_2) quantunque minore per la competenza (293 milioni di euro circa), mentre situazione opposta si sarebbe verificata nel 2013 su SD_1 e SD_2 per cassa, e un peggioramento rilevante per la competenza. Il saldo per competenza SD_1 toccherebbe -880

Tabella 11.4
SIMULAZIONE SALDI CONSOLIDATI TERRITORIALI SD_1 E SD_2 PIEMONTE ED EMILIA ROMAGNA.
CASSA E COMPETENZA. 2012 E 2013
Euro

	Piemonte		Emilia Romagna	
	2012	2013	2012	2013
Saldo cassa 1	1.210.566.240	-791.714.261	468.759.186	1.246.681.335
Saldo competenza 1	916.897.483	-880.037.290	529.142.546	149.208.128
Saldo cassa 2	940.651.544	-492.607.501	408.974.491	2.060.807.871
Saldo competenza 2	293.713.875	-1.600.346.706	618.628.006	924.877.933

Fonte: elaborazione su dati di consuntivo e su dati Siope

milioni nel 2013 e SD_2 arriverebbe a -1,6 miliardi di euro. I saldi di cassa si attesterebbero a -790 milioni di euro circa (SD_1) e -492 milioni circa (SD_2). Il 2013, quindi, non rispetterebbe le clausole di pareggio territoriale per il consolidato territoriale piemontese.

L'area emiliano-romagnola, al contrario, garantirebbe nel biennio esaminato saldi positivi di rilievo, con un picco, per quel che riguarda il 2013, in SD_1 per cassa, pari a circa 1,2 miliardi di euro, superiore di circa 780 milioni a quello comunque positivo del 2012. L'Emilia Romagna rispetterebbe in entrambi gli anni le clausole del pareggio territoriale e presenterebbe ampi margini per l'attivazione di compensazioni territoriali per gli investimenti (Pti), se ci si limita al solo SD_1 per cassa. Il consolidato piemontese, invece, presenterebbe per SD_1 nel 2013 un forte disavanzo per cassa, e pertanto non potrebbe avviare un patto territoriale per l'indebitamento.

Una prima, semplificata, lettura del comma 3 articolo 9 della legge 243/2012 consentirebbe una simile interpretazione dei saldi ricalcolati, ma come si dimostrerà, l'oscillazione subita da SD_1 nei saldi consolidati da un anno al successivo non è ricollegabile a fenomeni quali, per esempio, un positivo andamento macroeconomico, prudenza nella spesa, o, per rimanere nell'aneddotica, un brillante controllo della liquidità da parte degli enti. Non appare invocabile nemmeno una posizione di avanzo dettata da ponderata programmazione da parte degli enti di programmi di investimento da compensare con cassa non vincolata. Il confronto tra territori per quel che riguarda il saldo (positivo o negativo) calcolato viene "falsato" dalla posizione di bilancio degli enti regionali, i quali, come si vedrà, forniscono pure il contributo maggiore alle oscillazioni annuali.

Perplessità circa la ragionevolezza di un'omogenea applicazione dei saldi per comparti, così come esplicitati dalla norma di legge verranno esplicitate in seguito. Volutamente, nel nostro caso, non si farà riferimento alle operazioni

che Rgs e Mef effettuano sulle contabilità di cassa per ricostruire il contributo del fabbisogno regionale al consolidato delle amministrazioni pubbliche.

Nel caso del saldo territoriale piemontese la rilevante oscillazione va attribuita al disequilibrio nella posizione di cassa, e competenza in questo caso, dell'ente regionale.

Nel saldo territoriale piemontese (tabella 11.4) si rileva un disequilibrio nel 2013, dopo una posizione di forte avanzo nel 2012. Come si evidenzierà nel caso emiliano-romagnolo, gli shock alla posizione fiscale territoriale sono da attribuire alle idiosincratichè contabilizzazioni degli andamenti, di cassa e di competenza, della regione di riferimento.

Per l'interpretazione del dato piemontese può essere utile commentare direttamente i saldi regionali. Una lettura "trasparente" dovrebbe porsi il problema di spiegare i due saldi Sd_1 e Sd_2 per la regione appuntando (tabelle 11.5 e 11.6) l'incremento della spesa molto rilevante nel 2013, a risorse pressoché invariate dal 2012, e la posizione fortemente negativa nell'anno successivo, insieme a un saldo positivo nel 2012. Se ci si limita ai due saldi per cassa, si ottiene un Sd_1 nel 2012 pari a + 990 milioni circa e nel 2013 pari a -830 milioni di euro circa (tabella 11.6, seconda riga). I due saldi, però, non appaiono coerenti con la posizione fiscale effettiva nel biennio (o meglio, con il fabbisogno regionale medio 2012-2013⁶), e appare quindi necessario introdurre una diversa chiave di lettura.

In realtà, la ripresa della spesa, capitale e corrente, nel 2013, che spinge in disequilibrio i conti regionali (si veda per comodità Sd_1 per cassa, similmente avviene per competenza), si motiva con l'accesso a finanziamenti per cassa che non appartengono alla categoria dei mutui o dei finanziamenti tradizionali (obbligazionari), ovvero lo sblocco di risorse per il Piemonte dal 2012 al 2013 provenienti dalle anticipazioni per i pagamenti arretrati della PA. Il 2013 indica una crescita del disavanzo per cassa e, cosa ancor più rilevante, per competenza motivata dall'iniezione di risorse esogene erogate dallo Stato, che avrebbero spinto una ripresa della spesa per cassa e competenza, alla stregua di un'accensione di prestiti ovvero risorse liberamente utilizzabili dall'ente. La contabilizzazione di tali risorse aggiuntive, e il loro apporto al fabbisogno effettivo, però non traspare dalle contabilità qui utilizzate per costruire il saldo regionale, e il temporaneo disequilibrio si motiva con lo scollamento tra i dati Siope, rielaborati secondo le norme della legge 243, e loro interpretazione alla luce di queste evidenze.

Tornando a considerare il saldo consolidato territoriale piemontese nel 2013, che indicava un disequilibrio di cassa pari a circa 790 milioni e di circa 880 milioni di euro nella competenza (nella versione SD_1 , tabella 11.4), sono stati applicati i valori in incasso derivanti dal contributo al ripiano dei debiti della PA piemontese (di origine sanitaria e altri debiti), ai fini del ricalcolo delle posizioni di bilancio regionale nella gestione 2013 e del suo

effetto sul consolidato territoriale. Il risultato indicherebbe un saldo positivo per SD_1 di circa 650 milioni di euro per cassa e di circa 570 miliardi di euro per competenza⁷.

Questo esercizio di revisione contabile renderebbe meno opaco il saldo 2013 per cassa e competenza (Sd_1) per la singola regione e per il contributo che fornisce al saldo territoriale, ma getterebbe qualche ombra sulle quantificazioni SD_1 per cassa e competenza 2012 a livello consolidato.

Si potrebbe anche dire che il saldo SD_1 in avanzo per il 2012 apparirebbe insostenibile per la regione e, *a fortiori*, per il comparto consolidato.

Se nel caso piemontese l'erratica dinamica dei saldi sembra meno opaca utilizzando come chiave di lettura le contabilizzazioni delle anticipazioni di cassa regionali, il caso emiliano-romagnolo è, tenuto conto delle differenti condizioni complessive di bilancio dei due enti, forse di meno agevole lettura.

Nel caso del saldo territoriale dell'Emilia Romagna (tabella 11.4), la situazione di competenza mostra un avanzo SD_1 di circa 530 milioni di euro nel 2012 e un avanzo SD_1 pari a 150 milioni nel 2013. Se si considerano, però, i saldi di cassa, il picco nel consolidato territoriale SD_1 (+1,2 miliardi di euro) del 2013 si spiega, e in seguito il concetto verrà approfondito meglio, con una forte oscillazione nei riversamenti a valere sulle singole voci di finanziamento della sanità da parte del solo ente regionale all'interno delle proprie contabilità (Irap, Irpef e compartecipazione Iva nel titolo I dell'entrata). Queste a saldo vengono modificate a seconda delle pendenze con la tesoreria centrale sul capitolo sanità. In particolare, la voce in entrata Irap di cassa per la sola regione Emilia Romagna cresce di circa 2,7 miliardi⁸ di euro nel biennio analizzato, passando da circa 3 a 5,7 miliardi di euro, per motivazioni del tutto disgiunte da fenomeni macroeconomici, incrementi nelle capacità di riscossione o residui attivi su entrate non derivate da incassare. I valori di cassa per la spesa si assestano, senza rilevanti oscillazioni, attorno al valore di circa 10,2-10,4 miliardi di euro. Il saldo finale Sd_1 per la sola regione, fortemente influenzato nella componente entrate dall'improvvisa variazione di questa posta di bilancio, spiega così l'oscillazione subita nel biennio dal saldo territoriale complessivo di cassa e il rilevante avanzo sembra non essere immediatamente spiegabile con un fenomeno di consolidamento della posizione fiscale regionale.

Queste anomalie non dovrebbero però modificare nella sostanza la situazione finanziaria dell'ente regionale emiliano-romagnolo. Quest'ultimo, a differenza di quello piemontese, gode di una sostanziale posizione di equilibrio, e il saldo consolidato, anche al netto delle idiosincrasie contabili regionali per cassa, conferma a livello di comparto una posizione positiva sui saldi (tabella 11.4). Per verificare, induttivamente, se in questo caso faccia premio la trasparenza dell'informazione di bilancio per interpretare i saldi in questo territorio, è possibile analizzare i dati Siope 2014.

Tabella 11.5
SALDO DI CASSA Sd_1 E Sd_2 DELLE REGIONI PIEMONTE ED EMILIA ROMAGNA. 2014
Euro

	Piemonte	Emilia Romagna
Entrate finali di cassa	10.513.553.462	10.061.805.255
Uscite finali di cassa	11.463.896.232	10.795.174.292
Saldo di cassa Sd_1	-950.342.770	-733.369.037
Entrate correnti di cassa	10.512.183.904	10.061.805.255
Uscite correnti di cassa	10.137.094.134	10.144.097.358
Quote capitale ammortamenti di cassa	641.823.672	97.858.253
Saldo di cassa corrente Sd_2	-266.733.903	-180.150.356

Fonte: elaborazione su dati Siope

Il saldo Sd_1 per cassa per la sola regione, con un disavanzo pari a -733 milioni di euro circa nel 2014 (tabella 11.5, terza riga), capovolgerebbe i risultati del 2013 (tabella 11.6 seconda riga), ovvero un saldo Sd_1 positivo per circa 2 miliardi di euro. In questo caso sarebbe in dubbio la capacità dell'ente, con effetti negativi anche sul consolidato territoriale, di rispettare il vincolo Sd_1 di cassa stabilito da (1) nel 2014 rispetto a quanto verificato negli anni precedenti. Smentendo implicitamente anche la precedente affermazione sulla sussistenza di una posizione di sostanziale equilibrio dell'ente regionale.

La rilevante oscillazione del saldo emiliano-romagnolo, in avanzo e poi disavanzo, appare da attribuire essenzialmente all'andamento erratico di alcune voci contabili regionali nel periodo 2012-2014. In precedenza è stata evidenziata la posta contabile che determina l'ampia oscillazione, ma questa dinamica può essere meglio apprezzata simulando una variazione dei saldi regionali Sd_1 , ancorché non prevista dalla norma, attraverso una correzione per cassa operata con le Contabilità Speciali, ovvero i titoli 7 e 9 dell'entrata e 5 e 7 della spesa (si vedano le tabelle 11.1 e 11.2).

Inserendo nel saldo 1 (Sd_1), per cassa, le Contabilità Speciali, in entrata e uscita, e ipotizzando che queste, a differenza delle attese, non costituiscono un saldo neutro, si genererà un nuovo criterio da soddisfare:

$$(E_1 + E_2 + E_3 + E_4 + CS_e) - (S_{10} + S_{11} + CS_u) \geq 0 \quad (4)$$

con CS_e e CS_u che rappresentano l'insieme delle poste contenute nelle contabilità speciali in entrata e uscita (somma dei titoli 7 e 9 dell'entrata e dei titoli 5 e 7 della spesa, tabelle 11.1 e 11.2).

Come si vede nella tabella 11.6, dove i saldi Sd_1 per cassa limitati alle sole regioni vengono ricalcolati utilizzando in entrata e uscita le contabilità speciali, le differenze sono rilevanti, confermando come i saldi delle contabilità speciali (saldi al lordo delle CS) siano tutt'altro che neutri, come ci si sarebbe dovuto aspettare (si veda anche RFT, 2013 e le preoccupazioni espresse in Corte dei Conti, 2014). Si modifica in maniera molto rilevante l'entità dei saldi di cassa nel caso dell'Emilia Romagna, dove, come è evidenziato in tabella 11.4, il movimento erratico sull'entrata corrente dal 2012 al 2013 (determinata dalla contabilizzazione Irap per cassa) generava un avanzo di cassa di parte corrente incoerente con l'andamento della posizione fiscale effettiva nel medesimo anno, modificando al contempo in maniera inusuale il risultato finale. L'inserimento delle Contabilità Speciali (CS) nel caso emiliano-romagnolo, applicato a Sd_1 (per cassa) mostra come il saldo CS, lungi dall'essere neutro, influenza il risultato di cassa finale e aiuta a comprendere quale sia l'effetto della diversa contabilizzazione delle poste in entrata per il finanziamento sanitario sul conto finale di cassa. Nel 2013, l'anno in cui lievita l'incasso Irap (circa +2,75 miliardi di euro), l'applicazione del disavanzo delle contabilità speciali generato dalle regolazioni contabili con la tesoreria centrale (in particolare, sotto la voce "Anticipazioni sanità") al saldo netto (prima riga, tabella 11.6) provoca uno sbilancio negativo che raggiunge i 2 miliardi di euro. Al netto delle possibili oscillazioni dei dati Siope a seconda del mese e anno della rilevazione, questo sbilancio nel saldo lordo – si veda l'espressione (4) – viene riassorbito nell'anno successivo (2014) nel saldo (negativo) al netto delle CS (–733 milioni di euro). Quest'ultimo, però, sarebbe (ancorché in termini approssimativi) il risultato

Tabella 11.6
SIMULAZIONE SALDI FINALI PER CASSA DELLE REGIONI PIEMONTE ED EMILIA ROMAGNA
AL LORDO DELLE CONTABILITÀ SPECIALI. 2012-2014
Euro

	2012	2013	2014
Piemonte			
Saldo cassa 1 al lordo CS*	778.029.475	-807.125.267	-954.253.964
Saldo cassa 1 al netto CS	991.655.241	-827.773.865	-950.342.770
Emilia Romagna			
Saldo cassa 1 al lordo CS*	156.869.776	-2.048.287.862	-94.580.017
Saldo cassa 1 al netto CS	-92.259.547	1.139.387.221	-733.369.037

* I dati 2012-2014 al lordo delle CS non sono perfettamente confrontabili con quelli utilizzati per costruire il contributo dei saldi regionali al consolidato territoriale. I risultati non cambiano comunque in maniera significativa.

Fonte: elaborazione su dati Siope

a cui si arriverebbe se si compensasse il saldo lordo 2013 (prima riga, tabella 11.6) dall'effetto dello shock positivo all'Irap, e si riducessero contestualmente di pari importo i rimborsi per anticipazioni sanità che stanno nelle CS_u . Le CS , nel 2014, neutralizzavano, quasi interamente, questo sbilancio (al lordo delle CS il saldo è pari a circa -95 milioni di euro). In altre parole, le regolazioni contabili centro-periferia progressivamente riassorbirebbero gli squilibri verificatisi nei due anni precedenti per l'idiosincratia contabilizzazione di poste d'entrata per il finanziamento sanitario. Lo spostamento da un anno al successivo delle regolazioni contabili con la tesoreria, in questo caso a valere sulle pendenze Irap, e comunque riguardanti la gestione delle anticipazioni sanitarie, crea le oscillazioni del saldo per cassa, e rende pressoché "illegibile" il risultato Sd_1 per la regione Emilia Romagna nel confronto con gli altri saldi di comparto.

Come si nota, non si verifica lo stesso effetto nel caso del Piemonte, dove il saldo delle CS è pressoché neutrale nel biennio 2013-2014 (ma non nel 2012)⁹.

Le quantificazioni dei saldi Sd_1 e Sd_2 per la sola cassa al 2014 per le due regioni indicherebbero in un caso (regione Piemonte) come, in assenza di risorse provenienti dal sostegno statale al ripiano dei debiti pregressi della PA¹⁰, anche il 2014 presenterebbe un saldo Sd_1 di cassa negativo (vedi tabella 11.6, seconda riga) pari a circa 950 milioni di euro¹¹, mentre nell'altro (regione Emilia Romagna) si presenterebbero conti in sostanziale equilibrio o comunque con un saldo negativo tollerabile (circa -95 milioni di euro). Queste sono mere indicazioni, che non sostituiscono i risultati netti in termini di fabbisogno regionale ricostruiti da Mef e Rgs in sede di consolidato di cassa.

La difformità di trattamento delle poste di "contabilità speciali" seguito dalle due regioni esaminate e la non neutralità del loro saldo, come si vede nel caso emiliano-romagnolo, fanno comprendere quanto sia necessario considerarle nel calcolo dei risultati finali, ma ancor più chiarire il contenuto dei fatti gestionali che li caratterizzano¹². Si è volutamente insistito su questo punto, come pure sugli effetti differenziati di una diversa contabilizzazione degli introiti per anticipazioni di cassa per il ripiano dei debiti sanitari e non sui conti regionali, per enfatizzare quale sia il beneficio che si potrebbe trarre da una lettura diretta dei saldi di cassa degli enti.

Maggiore trasparenza implicherebbe non solo l'approfondimento della portata e dei limiti dei saldi costruiti secondo la normativa rinforzata, e di quale sia il contributo effettivo dei risultati regionali ai medesimi, ma, come già segnalato da Ambrosanio e Bordignon ormai da più di un decennio (Cifrel, 2004), pure la possibilità di "trarre delle valutazioni sulle entrate e le spese regionali, costruire indicatori di sintesi per disegnare un quadro complessivo della finanza regionale", a vantaggio di analisti e pubblica opinione.

Tabella 11.7

SIMULAZIONE SALDI Sd_1 E Sd_2 DI PIEMONTE ED EMILIA ROMAGNA (CASSA E COMPETENZA)
PER I COMPARTI COMUNALE E PROVINCIALE (CONSOLIDATO), 2012-2013

Euro

	Piemonte		Emilia Romagna	
	2012	2013	2012	2013
Comuni				
Saldo cassa 1	205.531.792	-92.887.906	407.768.072	62.726.237
Saldo competenza 1	326.564.643	308.202.021	382.454.098	225.766.051
Saldo cassa 2	46.687.928	-110.350.375	336.320.537	116.774.035
Saldo competenza 2	58.171.472	-147.622.490	206.757.221	188.481.126
Province				
Saldo cassa 1	13.379.207	128.947.510	153.250.661	44.567.877
Saldo competenza 1	95.116.674	97.259.467	101.009.816	53.522.983
Saldo cassa 2	-11.338.940	131.194.114	113.297.694	27.317.502
Saldo competenza 2	49.369.685	36.246.181	96.472.170	36.709.578

Fonte: elaborazioni su dati Siope e certificati consuntivi comunali

Non appare evidente come le grandezze ricalcolate possano essere utilizzate per valutare, anche indirettamente, la capienza effettiva del comparto consolidato in un'ipotetica stanza di compensazione, in cui avanzi e disavanzi di sottocomparto possono essere riportati al saldo integrato e usati per alleggerire le norme sul pareggio dei saldi per cassa.

I risultati di comparto, su entrambi i saldi e per cassa e competenza, possono essere "spacchettati" per mostrare il contributo dei comuni e delle province e valutare la performance di questi ultimi rispetto agli equilibri SD_1 e SD_2 a livello territoriale.

In linea di massima, i dati confermano una sostanziale posizione di avanzo per il comparto comunale nelle due regioni. Sia il saldo Sd_1 che Sd_2 in Piemonte, per cassa (+205 milioni di euro) e competenza (+326 milioni di euro), confermano una posizione in equilibrio nel 2012, che si modifica nel 2013 (-93 milioni di euro per cassa il Sd_1), ma va tenuto conto del contributo al disequilibrio del comparto, da addebitare alla deteriorata posizione fiscale del comune capoluogo, ovvero Torino. Per le province valgono simili argomenti e lo squilibrio nel comparto piemontese per il 2012 (Sd_2 per cassa), essenzialmente addebitabile ai movimenti di cassa di due province (Alessandria e Biella), viene assorbito dal riequilibrio nell'anno successivo.

L'Emilia Romagna presenta invece, sia per il comparto comunale che per

quello provinciale, saldi in equilibrio, nei casi Sd_1 e Sd_2 valutati per cassa e competenza, e le distanze tra le due valutazioni di bilancio (cassa e competenza) sono inferiori a quelle indicate dai saldi di comparto piemontesi.

Va ricordato che i risultati in tabella 11.7 derivano dai comportamenti di comuni e province alle prese con gli obiettivi del Patto di stabilità interno (Psi) 2012 e 2013 e all'interno del contesto esogeno macrofinanziario caratteristico di quel biennio, quindi il dato che risulta non ha un valore previsionale rispetto ai possibili spazi fiscali che si dovrebbero liberare, ma esclusivamente orientato a restituire una fotografia *ex post* dei risultati ottenibili applicando le nuove norme a legislazione invariata. La cassa in particolare evidenzia, per i comuni esposti al vincolo del Psi, un avanzo da addebitare, tra le altre determinanti, al comportamento di bilancio orientato al raggiungimento del target di saldo e al rallentamento dei pagamenti.

Si ricorda in proposito che dal 2013 i comuni coinvolti sono aumentati, poiché i comuni tra 1.000 e 5.000 abitanti hanno dovuto fare i conti con i vincoli sulla cassa oltre che sulla competenza da patto.

Tabella 11.8
COMPARTO COMUNALE. SALDI Sd_1 PER CASSA. 2012-2014
Euro

Piemonte			
	2012	2013	2014
Fino a 5000	-47.270.428	94.089.223	58.832.576
5000-10000	20.537.219	14.051.880	16.949.649
10000-20000	22.329.129	3.333.678	29.024.581
20000-60000	47.449.540	-6.459.014	59.710.742
Oltre 60000	162.486.332	-197.903.673	-113.542.033
Totale	205.531.792	-92.887.906	50.975.516

Emilia Romagna			
	2012	2013	2014
Fino a 5000	-15.082.830	14.136.650	33.050.864
5000-10000	47.934.888	21.224.541	27.951.202
10000-20000	93.491.062	9.755.380	48.670.678
20000-60000	81.941.025	2.998.242	15.783.380
Oltre 60000	199.483.927	14.611.424	122.044.321
Totale	407.768.072	62.726.237	247.500.445

Fonte: elaborazione su dati Siope

Riclassificando, quindi, i risultati per il comparto comunale (tabella 11.8) sui saldi (Sd_1) solo per cassa ed estendendo l'osservazione al 2014¹³, si rileva come solo per la classe al di sotto dei 5.000 abitanti vi sia stato un disavanzo al 2012, rientrato a partire dal 2013 verosimilmente a causa dell'applicazione delle regole del Psi ai comuni al di sopra dei 1.000 abitanti. Si è avuto un saldo negativo anche per quella al di sopra dei 20.000 abitanti in Piemonte al 2013. In particolare il disavanzo molto rilevante per la classe al di sopra dei 60.000 abitanti, da addebitarsi al comune capoluogo di regione (Torino), in disequilibrio finanziario.

I comuni nelle classi centrali (tra 5.000 e 10.000 abitanti) presentano nel triennio un saldo Sd_1 sempre positivo, in entrambi i territori, e i comuni emiliano-romagnoli, compresi i capoluoghi di provincia (compreso il capoluogo regionale), sembrano in minor affanno nel rispetto dei vincoli del Psi, e quindi, *a fortiori*, nel rispetto del pareggio integrale. I comuni nella classe da 20.000 a 60.000 sono, nel 2013, quelli che presentano un saldo positivo minore (e nel caso piemontese negativo).

Le evidenze disponibili indicano però la necessità di approfondire il concetto di saldo così come indicato dalla norma sul pareggio di bilancio. Finora si è volutamente scambiato, indifferentemente, i concetti di saldo come indicati dalla legge 243 con avanzo/disavanzo, a seconda del segno presentato dal risultato. Ma questi primi risultati, visibili per il sottocomparto comunale, obbligano al disaccoppiamento dei due termini. Se si passa da saldo ad avanzo/disavanzo, quest'ultimo concetto si presta a interpretazioni difformi, per citarne solo alcune: tra saldo in attivo (risparmio) per quel che riguarda la parte corrente (Sd_1) o avanzo contabile (da risultati differenziali in contabilità finanziaria) per quel che riguarda il saldo finale Sd_1 . Il saldo implicato dalla legge 243 aderisce al concetto di Snf, ovvero a un calcolo del fabbisogno dal lato della formazione e non dovrebbe quindi tenere conto delle componenti del risultato di amministrazione che si riferiscono ad annualità precedenti. I dati presentati in tabella 11.8, e i differenziali per classe, giustificano tale approfondimento, indicando saldi indifferenziati, che potrebbero non coincidere con avanzi disponibili per investimenti, inficiando il modello che sembra sorreggere la proposta per un Pti. Di conseguenza la definizione che il legislatore sembra suggerire al comma 3 dell'articolo 9 (ponendo in ipotesi l'esistenza di un saldo disponibile da usare per investimenti, dopo aver ripagato il debito pregresso) non tiene, a una prima lettura, conto della multiforme composizione ed eterogeneità di quello che si può definire avanzo (o disavanzo) per i comparti (comuni e province, regioni) e del necessario riferimento ai risultati di amministrazione. Così come non sembra tenere in conto dei fattori comportamentali, ovvero gli effetti del Psi e degli altri vincoli esogeni di bilancio in vigore, e dei vincoli al saldo

che ogni comune si dà, o che si darebbe in assenza di vincoli statali, ispirati al criterio del pareggio annuale per competenza, al netto delle scelte strategiche ispirate da preferenze politiche o come reazione a comportamenti di altri enti (sia dal punto di vista verticale, rapporti Enti locali-Stato, e orizzontali, rapporti tra Enti locali).

In conclusione, confrontando i saldi consolidati (tabella 11.4) e quelli di comparto (tabella 11.7), abbiamo indicato come l'elemento di forte squilibrio, o meglio la componente che rende poco leggibile il saldo aggregato, derivi dalla componente regionale. La tabella 11.4 indica come solo per l'aggregato territoriale consolidato piemontese non sia possibile il rispetto del pareggio "rinforzato", ovvero la tenuta di entrambi gli equilibri (Sd_1 e Sd_2) nelle due versioni (finale e corrente) nel 2013, ma si è pure visto che "addomesticando" il saldo 2013 attraverso una riassegnazione contabile, ovvero l'inclusione nel saldo territoriale degli incassi regionali per ripiano dei debiti, i saldi possono cambiare di segno, influenzando i consolidati territoriali. Fa eccezione il caso emiliano-romagnolo, per il quale nel 2012-2013 entrambi i saldi sono rispettati nella registrazione per cassa e competenza.

I saldi Sd_1 di cassa, le sentinelle che, se rispettate, sono utili ai fini dell'indebitamento per territorio, sono rispettati nel 2012 dal Piemonte e dall'Emilia Romagna e nel 2013 solo da quest'ultima (tabella 11.4), mentre minori problemi sembrano evidenziarsi nel comparto comunale nel biennio, se si nettizza il comparto comunale piemontese dalla posizione fiscale del comune di Torino (2013 e 2014). Nel caso dell'Emilia Romagna, però, appare dubbia un'interpretazione dei saldi alla stregua di avanzi, tenuto conto dell'interpretazione letterale che qui sono stati dati delle norme di legge sulla costruzione dei saldi e dei risultati per il biennio per l'ente regionale.

Nel caso dei comuni e delle province le incoerenze derivanti dall'utilizzo delle partite di giro non sono evidenziabili, o almeno non lo sono nella misura rilevante che è stata indicata nel confronto tra saldi per gli enti regionali. Nel caso dei comuni e delle province i saldi delle CS appaiono maggiormente rispondenti al loro carattere di neutralità sui conti.

11.5

Prime indicazioni per un Patto Territoriale per l'Indebitamento (Pti)

La gestione del Pti, al netto del problema della scarsa trasparenza delle contabilità degli enti regionali all'interno degli aggregati territoriali di riferimento, dovrebbe essere proceduralizzata in una prima fase tenendo distinte le contabilità regionali e quelle degli altri enti locali, ovvero, fino alla com-

pleta soluzione del problema di quale debba essere il contributo regionale al saldo aggregato e di quali voci quest'ultimo debba essere composto (così come sulla definizione da dare alla nozione di saldo utilizzata nella norma), si potrebbe assumere che il saldo per il Pti (Sd_1) sia solo quello provinciale e comunale, a cui la regione in prima istanza contribuirebbe con:

- la gestione di una stanza di compensazione, sfruttando l'esperienza accumulata con la gestione dei patti di stabilità regionalizzati, per lo scambio dei deficit;
- un contributo aggiuntivo, nel caso la posizione fiscale regionale lo consenta, in termini di spazi finanziari a valere sui fabbisogni di investimento che i singoli comuni non potrebbero coprire con risorse proprie, nemmeno in caso di applicazione di avanzi di amministrazione non vincolati che dovessero derivare dalle gestioni precedenti;
- la separazione della compensazione del fabbisogno infrastrutturale delle città metropolitane dal resto del comparto territoriale (comuni e province non metropolitane) e quindi una deroga che consenta di limitare gli *spillover* negativi sul saldo territoriale derivante dalle posizioni fiscali delle singole amministrazioni (come nel caso del comune di Torino osservato in precedenza).

La priorità nella gestione delle compensazioni assistite verticalmente andrebbe data allo stock infrastrutturale al servizio delle funzioni essenziali (quelle che in ogni caso andranno comprese nelle funzioni fondamentali di cui alla perequazione infrastrutturale di prossima applicazione), e l'esperienza regionale nella gestione del coordinamento verticale potrebbe essere messa al servizio della regolazione di tali priorità.

Si elencano, infine, alcune delle problematiche che possono sorgere nella gestione del Pti a livello territoriale.

Le principali criticità da superare, tenendo conto delle esperienze regionali non particolarmente incoraggianti con i patti di stabilità orizzontali (Barbero, Lobascio, 2011), ovvero la possibilità di compensazioni tra comuni sugli obiettivi di patto da concedersi a enti che necessitano di spazi aggiuntivi per superare l'asticella dell'obiettivo da patto, riguardano la possibilità di trovare forme efficaci di cooperazione tra enti e forme di coordinamento di programmi di spesa complessi come quelli di investimento, specie in presenza di un numero di comuni elevato. Partendo dal secondo punto, si ricorda come l'obiettivo delle stanze di compensazione regionali per il Patto di stabilità interno riguardava un target numerico piuttosto semplice, ovvero l'obiettivo del saldo per ciascun ente utile alla soddisfazione del vincolo imposto dal patto. La distanza tra saldo effettivo dell'ente e l'obiettivo, misurabile, e tra gli obiettivi della compensazione territoriale e gli obiettivi

decretati dalle norme statali era gestibile dalla regione attraverso una rimodulazione dell'obiettivo per i singoli enti.

Non si è riusciti, però, a creare attorno a questo meccanismo territoriale un sistema di coordinamento che permettesse ai comuni di scambiare spazi a valere sull'obiettivo di patto a livello orizzontale, mentre l'unico che ha generato effetti positivi è stato il meccanismo verticale che prevede il concorso della regione di appartenenza nella compensazione dei singoli obiettivi comunali e provinciali a valere sui propri spazi da Patto di stabilità regionale.

Nel caso degli spazi di indebitamento, gli obiettivi comunali diventano le distanze tra l'obiettivo di spesa comunale e la capacità di sostenerne l'onere a valere su risorse proprie, e, eventualmente, lo spazio da compensare per poter accedere a forme di indebitamento. Tali spazi sono poi da valutare su una programmazione pluriennale, e l'ente dovrebbe essere in grado di garantire (e il coordinatore di controllare) il rispetto della medesima programmazione, in termini di esigenze di cassa e capacità di pagamento. Inoltre, la valutazione della posizione del singolo ente rispetto al ciclo degli investimenti potrebbe non essere coerente con una valutazione esterna, creando l'opportunità per comportamenti strategici. Infine, i piani operativi comunali per le opere pubbliche, che hanno respiro pluriennale, potrebbero aver già subito rallentamenti o cancellazioni in sincrono, ovvero un gran numero di enti potrebbe aver contemporaneamente operato restrizioni sui propri programmi di spesa nel pieno della crisi finanziaria (in particolare a partire dagli esercizi 2008-2009), così da sganciare le decisioni che potrebbero essere prese all'avvio della nuova procedura di governo dei saldi dal fisiologico ciclo degli investimenti.

Un naturale alternarsi di picchi di spesa e periodi di spesa meno intensi, dedicati alle opere di gestione e mantenimento, permetterebbe un coordinamento migliore tra esigenze diverse dei comuni, creando le premesse per un meccanismo di valutazione coordinata delle priorità da dare ai singoli progetti di investimento. In assenza di un meccanismo condiviso di valutazione coordinata, le regioni dovrebbero dotarsi di strumenti efficienti di gestione delle priorità di tipo regolatorio.

Per quel che riguarda, infine, gli incentivi alla cooperazione orizzontale, si possono ipotizzare due sentieri per affrontare le conseguenze del fallimento delle procedure già sperimentate con il Patto di stabilità.

Il primo, il più complesso dal punto di vista politico per il sistema ma che costituirebbe l'evoluzione logica del percorso iniziato con il calcolo dei fabbisogni standard per i comuni, consisterebbe nella completa assunzione di responsabilità da parte delle regioni nella gestione della perequazione infrarutturale, da ottenersi insieme con quella sulla spesa corrente.

Tenuto conto delle esigenze di riduzione del numero di enti, il coordina-

mento regionale della spesa in conto capitale, attraverso i trasferimenti per l'equalizzazione, potrebbe inoltre giovare delle *best practices* regionali nella programmazione per aree sovracomunali.

Il secondo, elaborato dal punto di vista procedurale ma di sicuro interesse per un sistema frammentato come quello italiano, potrebbe sfruttare meccanismi di mercato ai fini della creazione di una stanza di compensazione per i titoli dell'indebitamento municipali (Tim), così come avviene per i Titoli dell'Efficienza Energetica emessi dall'Autorità che gestisce i mercati energetici (Gme)¹⁴.

Il deficit totale ammissibile costituirebbe il vincolo totale e rimarrebbe in capo ai singoli enti la decisione sulla distanza, eventuale, da colmare per raggiungere il proprio obiettivo di spesa in deficit attraverso l'accesso ai Tim.

Tutto da approfondire l'ostacolo derivante dalla complessità organizzativa di un tale meccanismo e dalla garanzia della sussistenza di un mercato sufficientemente "liquido", ma sembra necessario un percorso ulteriore di verifica sulle procedure di mercato per la compensazione, oltre che di quelle regolatorie, tenendo conto delle esperienze fin qui maturate dalle singole regioni e dagli enti comunali e provinciali nella gestione coordinata del Patto di stabilità interno e dalle migliori esperienze internazionali.

11.6 Conclusioni

L'influenza delle contabilità regionali, eredità di una gestione di bilancio non omogenea tra gli enti, sui saldi territoriali sembra non essere stata valutata appieno dal legislatore nel processo di costruzione dei saldi. Le modifiche introdotte nei calcoli del saldo Sd_1 nella legge di stabilità 2015 potrebbero non essere sufficienti a neutralizzare l'effetto delle contabilità "arlecchino" regionali sui saldi territoriali, falsando ancora l'interpretazione economica di questi ultimi. Si fa sempre più rilevante l'esigenza di liberare i rapporti tra regioni e centro, in materia di bilancio, dai legami più "oscuri", da addebitarsi al nodo della gestione dei trasferimenti per il fabbisogno sanitario¹⁵. La leggibilità dei bilanci regionali se ne gioverebbe, e la ricostruzione del contributo di tali bilanci ai saldi territoriali sarebbe meno impervio.

Solo nel caso dei comparti comunale e provinciale le contabilità speciali non influenzano in maniera rilevante i saldi Sd_1 , e i risultati, in termini di avanzo/disavanzo possono essere valutati in base alle risultanze contabili, provengano esse da fonte Siope (cassa) o rendiconti (competenza).

Va però ricordato come i saldi di cassa finali (Sd_1) positivi diffusi nei

comparti comunali e provinciali, con alcune eccezioni, nel triennio 2012-2014, sarebbero stati influenzati dai comportamenti degli enti alle prese con i vincoli del patto nelle forme precedenti alle importanti modifiche subite nel 2015, e solo con semplificazioni eccessive potrebbero essere valutati in termini di spazi fiscali, o come quantità “scambiabili” tra enti, secondo un’interpretazione piuttosto naïf che li avvicinerrebbe alla nozione di avanzo non vincolato di cassa (tratta dai risultati di amministrazione, procedura però non coerente con l’approccio della legge 243 ai saldi). È necessario un approfondimento ulteriore della nozione di avanzo implicata dalla ricostruzione dei saldi per cassa e competenza, valutando al contempo la differenza tra le due registrazioni e il legame con il risultato di amministrazione.

Le informazioni presentate sui saldi di comparto rilevano comunque per quel che riguarda la disforme capacità di rispettare i vincoli per classe demografica e territorio. In particolare, le classi demografiche tra 5.000 e 10.000 abitanti sono tra quelle apparentemente più virtuose nei territori considerati, mentre la numerosissima platea dei microenti nel territorio piemontese e i capoluoghi di regione alle prese con la crisi economica e con un rilevante sforzo di consolidamento potrebbero scontare maggiori sofferenze nel raggiungere una posizione fiscale in equilibrio. Anche in questo caso un approfondimento delle determinanti di questa eterogeneità può sicuramente contribuire a ridefinire i vincoli al pareggio. Fenomeni di diffuso *overshooting* infatti potrebbero mettere in dubbio anche l’efficienza programmatica delle classi demografiche più virtuose.

I risultati per il comparto subregionale pongono, infine, al centro dell’attenzione del legislatore il ruolo che le grandi città capoluogo di regione, ovvero quelle al centro delle attuali città metropolitane, possono avere nell’influenzare il saldo aggregato territoriale (in alcuni casi, potrebbero essere capaci di influenzarlo in misura più rilevante di quanto faccia il saldo dei singoli enti regionali).

Molti commentatori hanno notato come, se si dovessero rispettare tutte le precondizioni previste dalla legge 243, e in particolare il vincolo sui quattro saldi, la possibilità di avviare un Pti integrato, anche escludendo in una prima fase dai saldi le contabilità regionali, sembrerebbe in dubbio, a meno che il contributo dello Stato in termini di deficit ammissibile sia significativo e/o che vengano sterilizzati gli effetti di alcune previsioni di legge (in particolare sulla riduzione dello stock di debito) o che si vincoli il saldo solo per competenza.

Nel presente lavoro si è cercato di mostrare come le norme contenute nella legge rinforzata sul pareggio, ancor prima di costituire una montagna insuperabile per i comportamenti fiscali degli enti, anche dei più virtuosi, necessitino di un approfondimento concettuale e di ulteriori precisazioni in merito alla costruzione dei saldi rilevanti. Il chiarimento metodologico ap-

pare fondamentale anche, meglio sarebbe dire soprattutto, al fine rendere conto di quali siano gli obiettivi più generali che, a saldi ricalcolati, le norme si prefiggono.

Nota metodologica. Il processo di consolidamento

I dati degli esercizi finanziari 2012-2013 delle amministrazioni provinciali e comunali del Piemonte e dell'Emilia Romagna sono quelli elaborati dall'Istat (Tavole di dati – www.istat.it) sulla base dei certificati del rendiconto al bilancio rilevati dal Ministero dell'interno.

Per quanto riguarda le amministrazioni regionali di Piemonte ed Emilia Romagna sono stati considerati i dati presenti in Siope (Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici gestito dalla Banca d'Italia – www.siope.it/Siope2Web). Le voci economiche sono state analizzate nella fase dell'accertamento e dell'impegno e nelle fasi dell'incasso e del pagamento complessivo, sia di parte corrente sia di parte capitale. I saldi sono stati calcolati utilizzando gli importi dei totali dei titoli di entrata, quelli di spesa consolidati (spese correnti e spese in conto capitale) e gli importi degli ammortamenti della quota capitale del rimborso dei mutui e dei prestiti (vedi tabelle 11.1-11.3).

I dati sono stati consolidati considerando gli importi dei trasferimenti in entrata delle amministrazioni provinciali e comunali e i totali dei titoli delle spese correnti e in conto capitale delle province e delle regioni, sulla base dei dati presenti nei certificati di rendiconto. La scelta di supporre che gli importi in entrata dei trasferimenti delle province e dei comuni coincidesse, come ammontare, con quelli in uscita è stata determinata dall'impossibilità di considerare i trasferimenti in uscita delle province e dei comuni in quanto nei certificati di conto al bilancio le spese sono considerate secondo la classificazione funzionale e non quella economica.

Nel dettaglio, le spese correnti e di parte capitale sono state nettizzate con i trasferimenti in entrata, sempre correnti e in conto capitale, degli enti locali, in maniera analoga si è proceduto con le regioni. Il saldo di cassa 1 è il risultato della differenza tra la somma dei titoli di entrata corrente e in conto capitale e la somma delle spese correnti e in conto capitale degli enti, queste ultime consolidate (analogo procedimento è stato utilizzato nel calcolo del saldo di competenza 1), mentre il saldo di cassa 2 è frutto della differenza tra il totale delle entrate correnti, la somma del totale delle spese correnti (consolidate) e l'importo dei rimborsi della quota capitale dei mutui e dei prestiti degli enti (stesso calcolo è stato fatto per il saldo di competenza 2).

Bibliografia

- Barbero M., Lobascio I. (2011), “La territorializzazione del Patto di Stabilità Interno in Piemonte: un primo bilancio”, in Aa. Vv., *La finanza locale in Italia, Rapporto 2011*, FrancoAngeli, Milano.
- Cifrel (2004), *Il federalismo in pratica: il benchmarking delle politiche di entrata e di spesa delle regioni italiane*, vol. I, a cura di M. F. Ambrosanio e M. Bordignon, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, Milano.
- Cogno R., Piazza S. (2013), “La finanza locale italiana nel 2011 e 2012”, in Aa. Vv., *La finanza locale in Italia, Rapporto 2013*, FrancoAngeli.
- Corte dei conti (2013), *Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni 2011-2012*.
- Corte dei conti (2014), *Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni 2012-2013*.
- Giarda P. (2011), *Il pareggio di bilancio nella costituzione: una prospettiva economica*.
- Istat (2014), *Bilanci consuntivi delle amministrazioni provinciali. Anno 2012*, Tavole di dati.
- Istat (2014), *Bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali. Anno 2012*, Tavole di dati.
- Istat (2015), *Bilanci consuntivi delle amministrazioni provinciali. Anno 2013*, Tavole di dati.
- Istat (2015), *Bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali. Anno 2013*, Tavole di dati.
- Istat, sito web: www.istat.it.
- Marattin L., Ferraresi M., Rizzo L. (2013), *Dal saldo del patto di stabilità interno al saldo eurocompatibile, un'applicazione ai comuni dell'Emilia-Romagna*, Siep WP, 665/2013.
- Ministero dell'Interno, sito web: www.interno.it.
- Petretto A. (2012), *Costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, stabilità e crescita economica*, WP 13, Università di Firenze, Dipartimento di scienza economiche.
- Rgs, Ragioneria Generale dello Stato, Note Brevi (2012), *Il pareggio di bilancio*.
- Siope, dati su incassi e pagamenti disponibili in web www.siope.it.

Note

* Non sono ammesse citazioni senza l'autorizzazione degli autori. Le opinioni contenute nel contributo sono di responsabilità degli autori e non necessariamente degli enti di appartenenza.

¹ La norma prevede anche il concorso degli enti decentrati al fondo di ammortamento dei titoli di Stato nelle fasi positive del ciclo economico.

² Si vedano alcune critiche in Marattin, Ferraresi e Rizzo (2013).

³ Si veda in proposito Marattin, Ferraresi, Rizzo (2013).

⁴ Si veda la nota metodologica per una descrizione delle metodologia usata per il consolidamento.

⁵ Ricordiamo che i saldi utili per la costruzione dell'indebitamento netto Sec95 sono quelli derivanti dalla competenza economica, e non tengono adeguatamente conto, nel processo di

calcolo, dei saldi delle partite finanziarie (che modificano il fabbisogno ma non rilevano per l'indebitamento, che è un saldo di natura economica).

⁶ Generico fabbisogno, ovvero al netto delle regolazioni effettuate per il consolidato di cassa delle Aa. Pp.

⁷ È il risultato dell'applicazione all'entrata 2013 della regione Piemonte di circa 1.446 miliardi provenienti dal fondo per il ripiano dei debiti per la PA (sanità e altri debiti), ora contabilizzati tra i finanziamenti a breve termine (titolo 6 in tabella 11.1).

⁸ Dati disponibili a cura degli autori.

⁹ I dati sul saldo territoriale consolidato 2012 e 2013 al lordo delle contabilità speciali sono disponibili a cura degli autori.

¹⁰ Per informazioni e dati si veda: www.mef.gov.it/primo-piano/DebitiPA_A/regioni_a.html.

¹¹ In questo caso, riportando le anticipazioni di cassa dal governo, per la parte spettante al 2014, avremmo un saldo negativo di cassa pari a poco più di 400 milioni di euro.

¹² Simulazioni sugli effetti del "ripensamento" del legislatore in merito, ovvero la proposta di correzione del saldo Sd_1 di cui all'articolo 9 del decreto legge 78 introducendo alcune partite ora contenute in CS, non sono disponibili per l'assenza di dati disaggregati di cassa e competenza.

¹³ Al momento in cui il presente documento è stato preparato, non tutti i dati per cassa al 2014 rilevanti per il saldo Sd_2 erano disponibili.

¹⁴ L'esperienza italiana con i Tee è stata avviata nel 2006. Il mercato delle quote di emissione di anidride carbonica, avviato in Italia nel 2008, è stato chiuso nel 2014. Il sistema Ets a livello europeo per lo scambio di quote di emissione (EU Ets) europeo è ora in fase di profonda revisione.

¹⁵ L'armonizzazione della contabilità degli enti (decreto legislativo 118/2011) dovrebbe operare un'omogeneizzazione dei comportamenti contabili delle regioni.

12 Il superamento del Patto di stabilità interno e l'adozione del nuovo vincolo del pareggio di bilancio: le criticità nell'attuazione degli equilibri contabili delle Regioni a Statuto ordinario

Claudia Morich, Stefania Falzi, Roberta Scola

12.1

Premessa

In concomitanza con l'entrata in vigore, dal 1° gennaio 2015, della riforma dell'armonizzazione contabile attuata per le Regioni con il decreto legislativo 118/2011, e completata con il decreto legislativo 126/2014, sono entrate in vigore, con la legge 190/2014 (legge di Stabilità 2015), le nuove modalità di calcolo del contributo da parte del comparto regionale al risanamento della finanza pubblica nazionale volte ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito. In particolare, a decorrere dal 1° gennaio 2015, per le Regioni a Statuto ordinario e la Regione Sardegna è stata prevista, quale nuova modalità di contenimento dei saldi di finanza pubblica in sostituzione del previgente sistema delle regole del Patto di stabilità interno e nel rispetto delle norme in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo, il vincolo del "pareggio di bilancio". Si tratta di una significativa modifica dell'attuale struttura delle regole di bilancio regionali posto che la disciplina del Patto di stabilità interno¹, introdotto nel 1997 e variamente articolato negli anni successivi, si basava, a partire dal 2002, sul controllo della spesa finale (dalla quale venivano escluse alcune tipologie di spesa e in particolare quella per il finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale, oggetto di specifica regolamentazione).

Il principio del "pareggio di bilancio", introdotto dalla riforma costituzionale del 2012 (legge costituzionale 1/2012) con l'obiettivo di allineare il sistema di finanza pubblica ai principi della governance economica europea, e attuato con legge "rinforzata" (legge 243/2012²) le cui disposizioni entreranno in vigore il 1° gennaio 2016, trova applicazione per le quindici Regioni a Statuto ordinario e la Regione Sardegna in via anticipata, e precisamente dal 1° gennaio 2015, a seguito dell'entrata in vigore della legge 190/2014 (legge di Stabilità 2015). Tale legge, al comma 463 e seguenti dell'articolo 1, ha reso cogente la normativa sul pareggio di

bilancio disponendo appunto l'applicazione del nuovo obiettivo a partire dal 2015 per le sole Regioni.

Di altrettanto rilievo è l'impatto degli altri interventi definiti dalla legge 190/2014 conseguentemente all'abolizione del Patto di stabilità tra i quali, in particolare, lo stringente sistema sanzionatorio con riferimento ai saldi di bilancio previsto dai commi 473-477 e il cogente sistema di monitoraggio dei risultati conseguiti e di verifica degli adempimenti disciplinato dai commi 470-472 e 478.

12.2

L'equilibrio di bilancio e i nuovi vincoli alla finanza regionale: dalla costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio alla concreta applicazione dell'obiettivo di saldo finanziario

Nel 2011, in corrispondenza dell'intensificarsi delle tensioni sui debiti sovrani dell'area dell'euro, è emersa a livello comunitario l'esigenza di prevedere negli ordinamenti nazionali regole più stringenti per il consolidamento fiscale e di introdurre la cosiddetta regola aurea del "pareggio di bilancio". In tal senso la legge costituzionale 1/2012, novellando gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, ha introdotto nella Carta Costituzionale il principio dell'equilibrio strutturale tra le entrate e le spese del bilancio, in coerenza con quanto disposto dagli accordi internazionali e in particolare dal fiscal compact³.

La legge costituzionale 1/2012, all'articolo 1, novella interamente l'articolo 81 della Costituzione⁴ introducendo il principio dell'equilibrio tra entrate e spese del bilancio statale, in modo da tenere conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico, correlandolo a un vincolo di sostenibilità del debito delle Pubbliche Amministrazioni nel rispetto delle regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo. Tale norma ha disciplinato inoltre le possibili deroghe alla regola generale dell'equilibrio tra entrate e spese, consentendo il ricorso all'indebitamento soltanto al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e al verificarsi di eventi eccezionali, che possono consistere in gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali.

L'articolo 2 della legge costituzionale 1/2012 ha disposto la modifica dell'articolo 97 della Costituzione, estendendo gli obblighi generali di assicurare l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico, in coerenza con i vincoli comunitari, a tutte le Pubbliche Amministrazioni, comprese quelle territoriali (Regioni ed Enti Locali).

La legge costituzionale 1/2012, ai successivi articoli 3, 4 e 5, ha poi declinato in una più articolata disciplina tali principi fondamentali, ridisegnando il rapporto degli Enti territoriali con lo Stato Centrale. In particolare, per quanto

concerne la disciplina di bilancio degli Enti territoriali, l'articolo 4 ha apportato talune modifiche all'articolo 119 della Costituzione al fine di specificare che l'autonomia finanziaria di Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane è assicurata nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, prevedendo altresì il concorso di tali enti all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea. In questo ambito non va trascurato l'impatto dell'applicazione del principio di pareggio del bilancio sull'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti Locali. La codificazione di tale principio nella Carta Costituzionale ha infatti come conseguenza, oltre a un ridimensionamento dell'autonomia delle politiche di bilancio statali, un accentramento delle competenze statali in materia di bilanci pubblici con contestuale restringimento dell'autonomia finanziaria degli Enti territoriali contenuta all'articolo 119 della Costituzione.

Con una modifica al sesto comma dell'articolo 119 è stato altresì precisato che il ricorso all'indebitamento, consentito dalla vigente disciplina costituzionale esclusivamente per finanziare spese d'investimento, deve essere subordinato alla contestuale definizione di piani di ammortamento e alla condizione del rispetto dell'equilibrio di bilancio per il complesso degli Enti di ciascuna Regione.

La legge costituzionale 1/2012, all'articolo 3, ha infine novellato l'articolo 117 della Costituzione inserendo la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici nel novero di quelle sulle quali lo Stato ha una competenza legislativa esclusiva, materia che nel riparto previgente risultava attribuita alla competenza concorrente Stato-Regioni.

Il principio del pareggio di bilancio, ai sensi del nuovo comma 6 dell'articolo 81 della Costituzione⁵ introdotto dalla predetta legge costituzionale 1/2012, trova attuazione nella legge 243/2012 i cui articoli da 9 a 12 disciplinano specificamente l'equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti Locali a decorrere dall'anno 2016⁶. Precisamente, il comma 1 dell'articolo 9 prevede a carico delle Regioni l'obbligo del conseguimento del pareggio sia del saldo complessivo di bilancio che del saldo di parte corrente non soltanto *ex post*, ossia in fase di rendiconto, ma anche *ex ante*, in fase di previsione. In particolare le Regioni devono conseguire:

- un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali;
- un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

Al successivo articolo 10 è disciplinata la possibilità di indebitamento delle Regioni, con riferimento esplicito all'articolo 119 della Costituzione

come novellato dalla legge costituzionale 1/2012, consentito solo per finanziare spese di investimento e con l'obbligo di adozione di piani di ammortamento per il rimborso del debito di durata non superiore alla vita utile dell'investimento.

Per il comparto delle Regioni a Statuto ordinario e la Regione Sardegna le disposizioni disciplinanti l'obbligo del pareggio di bilancio quale nuova modalità di contenimento della spesa pubblica a decorrere dall'anno 2016 secondo la previsione dell'articolo 9 della legge 243/2012 sono entrate in vigore con un anno di anticipo, ossia dal 1° gennaio 2015, a opera dell'intervento della legge 190/2014, che al comma 460 dell'articolo 1 dispone per il comparto delle Regioni a Statuto ordinario la cessazione dell'applicazione delle disposizioni in materia di Patto di stabilità interno contenute ai commi 448-466 dell'articolo 1 della legge 228/2012 (legge di Stabilità 2013) e la sostituzione dell'osservanza del limite posto alle spese complessive di tali Enti con il conseguimento del pareggio di bilancio.

La legge 190/2014, ai commi 463 e 464, stabilisce i saldi di riferimento per il pareggio di bilancio e le specifiche voci di entrata e di spesa prevedendo che le Regioni a Statuto ordinario conseguano, a decorrere dal 2015 in fase di rendiconto e a decorrere dal 2016 anche in fase di previsione, il pareggio di bilancio definito come:

- un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali;
- un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti, escluso l'utilizzo del risultato di amministrazione di parte corrente, del fondo di cassa, il recupero del disavanzo di amministrazione e il rimborso anticipato dei prestiti.

Le disposizioni dei successivi commi 465 e 466 fissano, in relazione all'esercizio 2015, gli specifici criteri e modalità di calcolo dei saldi di equilibrio previsti dal comma 463. In sostanza la norma stabilisce che alla determinazione dei saldi di equilibrio concorrano, nel limite massimo complessivo di 2,005 miliardi di euro, successivamente ridotti dal decreto legge 78/2015 convertito nella legge 125/2015⁷ a 1,720 miliardi, le seguenti voci:

- ai fini degli equilibri di cassa, gli utilizzi del fondo di cassa al 1° gennaio 2015 nonché gli incassi per accensione di prestiti riguardanti i debiti autorizzati e non contratti negli esercizi precedenti;
- ai fini degli equilibri di competenza gli utilizzi delle quote vincolate del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, il saldo tra il fondo pluriennale vincolato iscritto in entrata e in spesa e gli utilizzi della quota

libera del risultato di amministrazione accantonata per le reiscrizioni dei residui perenti.

Per l'anno 2015 si individuando alcune voci di spesa da escludere dal computo dei saldi, costituite:

- dai pagamenti relativi a debiti in conto capitale delle Regioni non estinti alla data del 31 dicembre 2013, nel limite di 60 milioni di euro. I suddetti pagamenti devono riferirsi a debiti certi, liquidi ed esigibili, nonché riconosciuti o aventi i requisiti a tal fine, alla suddetta data, per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento;
- dalle riscossioni e concessioni di crediti;
- dalle risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea e dalle relative spese di parte corrente e in conto capitale, con esclusione delle spese connesse ai cofinanziamenti statali o regionali.

La nuova disciplina trova applicazione per tutte le Regioni a Statuto ordinario e la Regione Sardegna, ovvero sia per le Regioni che hanno partecipato alla sperimentazione del nuovo sistema contabile recato dal decreto legislativo 118/2011 sia per le restanti Regioni con alcuni specifici adattamenti.

La legge 190/2014, mutuando molte delle disposizioni già previste del Patto di stabilità interno, disciplina inoltre, ai commi dal 470 al 478⁸, il monitoraggio dei risultati e gli adempimenti delle Regioni nonché le sanzioni in caso di inosservanza e le misure antielusive. In particolare, con riferimento al sistema di monitoraggio e verifica, il 31 luglio 2015 è stato emanato il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze che, in attuazione del comma 470, fissa le modalità relative all'obbligo per le Regioni a Statuto ordinario e la Regione Sardegna di trasmissione alla Ragioneria Generale dello Stato delle informazioni concernenti il monitoraggio degli adempimenti del pareggio dei saldi di bilancio e degli elementi informativi utili per la finanza pubblica, nonché la certificazione relativa al rispetto degli obiettivi di saldo per l'anno 2015⁹.

12.3

La disciplina degli equilibri di bilancio delle Regioni: differenza tra normativa contabile sancita dal decreto legislativo 118/2011 (e ss. ii. mm.) e la normativa di finanza pubblica (legge di Stabilità 2015)

Come anticipato in premessa, il 1° gennaio 2015 sono entrate in vigore le nuove disposizioni in materia di armonizzazione contabile per le Regioni, gli Enti Locali e i loro Enti e Organismi strumentali. In particolare il comma

1 dell'articolo 40 del decreto legislativo 118/2011, come novellato dall'articolo 1, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 126/2014, definisce gli equilibri di bilancio da conseguire da parte degli Enti territoriali richiedendo il perseguimento di:

- un equilibrio corrente, comprendente anche l'utilizzo dell'avanzo di competenza di parte corrente;
- un equilibrio in conto capitale, inclusivo anche dell'accensione di prestiti, del fondo pluriennale vincolato e dell'avanzo di amministrazione;
- di un equilibrio finale, definito come la somma dei due precedenti, e non corrispondente al saldo finale;
- equilibri in termini di competenza e garantendo un fondo finale di cassa non negativo.

Il comma 463 della legge 190/2014, come si è detto, ha definito diversamente la modalità di contenimento dei saldi di finanza pubblica per le Regioni a Statuto ordinario e la Regione Sardegna sulla base di quanto dettato sul punto dall'articolo 9 della legge 243/2012, disponendo per queste ultime, con decorrenza 2015 in fase di rendiconto e con decorrenza 2016 anche in fase di previsione, l'obbligo di conseguire:

- un saldo non negativo di competenza e cassa tra entrate finali (nel 2015: Titoli 1, 2, 3, 4 e 5 del bilancio per gli Enti in sperimentazione e Titoli 1, 2, 3 e 4 per gli altri Enti) e spese finali (nel 2015: Titoli 1, 2 e 3 per gli Enti in sperimentazione e Titoli 1 e 2 per gli altri Enti);
- un saldo non negativo di competenza e cassa tra entrate e spese correnti, incluse le quote capitale di ammortamento del debito, escluse alcune poste di entrata tra cui, per esempio, l'utilizzo dell'avanzo di parte corrente, il fondo cassa, il rientro dal disavanzo e il rimborso anticipato dei prestiti per gli Enti sperimentatori. In sostanza il nuovo sistema introduce a regime otto (ossia dal 2010) obiettivi di saldo a carico del comparto delle Regioni a Statuto ordinario, che diventano sedici se si considerando anche i conti della sanità, in quanto i quattro obiettivi definiti dal comma 463 (un saldo non negativo tra entrate e spese finali di competenza, un saldo non negativo tra entrate e spese finali di cassa, contestualmente un saldo non negativo tra entrate e spese correnti di competenza, un saldo non negativo tra entrate e spese correnti di cassa) devono essere rispettati sia in termini previsionali che in fase di rendiconto e sia per la parte del bilancio ordinario che per parte del bilancio regionale inerente la sanità¹⁰.

Per quanto concerne in particolare l'equilibrio di parte corrente, questo

è riferito alla differenza tra entrate e spese correnti, che includono anche le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti: ciò comporta che tale equilibrio implichi, essendo la quota in conto interessi già inclusa nell'ambito delle spese correnti, che le entrate correnti debbano assicurare risorse sufficienti per rimborsare i prestiti assunti. In ordine a tale equilibrio lo stesso viene disciplinato in coerenza con quanto già previsto dal predetto articolo 40, comma 1, del decreto legislativo 118/2011 modificato dal decreto legislativo 126/2014, cui espressamente rinvia la lettera b) del comma 463 della legge 190/2014.

Le Regioni stanno sperimentando nell'esercizio 2015 le limitazioni e le complessità applicative della normativa del pareggio di bilancio e il relativo coordinamento con le nuove regole di contabilità. L'esclusione, in particolare, di alcune voci di entrata considerate valide ai fini degli equilibri di bilancio sanciti dall'articolo 40 del decreto legislativo 118/2011 (come per esempio l'avanzo di amministrazione) ma non rilevanti ai fini degli equilibri sanciti dalla legge 190/2014, comporta un irrigidimento eccessivo della gestione e il blocco degli investimenti. Nell'ambito delle attività della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome le Regioni hanno proposto al Governo un Patto istituzionale sugli obblighi per il pareggio di bilancio a tutela del "sistema Paese", con l'obiettivo di snellire le procedure, rendere gestibili i bilanci, potenziare lo sviluppo e rilanciare gli investimenti. La proposta delle Regioni è quella di considerare un unico saldo facendo riferimento alla "competenza potenziata" prevista dal decreto legislativo 118/2011 e ai relativi equilibri dettati dall'articolo 40.

Tale proposta è stata recepita dal DDL Stabilità 2016, varato dal Consiglio dei Ministri il 15 ottobre 2015 e attualmente in corso di esame parlamentare, che all'articolo 35 dispone la soppressione delle regole attualmente vigenti sul pareggio di bilancio per le Regioni disciplinate dalla legge 190/2014 (comma 1) e il conseguente obbligo a carico delle Regioni del raggiungimento di un unico saldo non negativo in termini di competenza tra le entrate finali, ascrivibili ai Titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 118/2011 come corretto e integrato dal decreto legislativo 126/2014, e le spese finali, ascrivibili ai Titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio (comma 4). Limitatamente all'esercizio 2016 la norma prevede che, ai fini della determinazione dell'equilibrio in termini di competenza, concorra il saldo tra il Fondo Pluriennale Vincolato (FPV), di entrata e di spesa, al netto della quota rinveniente dal ricorso all'indebitamento.

Le nuove regole sul pareggio di bilancio incidono negativamente sugli investimenti regionali. Questi ultimi infatti rilevano nel saldo finale e un loro aumento è compatibile con il rispetto dell'equilibrio soltanto se tale

saldo è positivo, cioè se gli investimenti vengono finanziati non “a debito” bensì con entrate correnti o in c/capitale. Un primo correttivo per evitare la possibile paralisi delle politiche di investimento è stato introdotto per l’esercizio 2015 dall’articolo 1 bis della legge 125/2015, in base al quale le Regioni “virtuose” che nell’anno 2014 hanno registrato indicatori annuali di tempestività dei pagamenti ottemperando a quando previsto dalle vigenti disposizioni in materia, devono escludere dal saldo di competenza gli impegni per investimenti diretti e per contributi in conto capitale.

12.4

L’equilibrio di cassa: le criticità connesse alla distinzione tra cassa della gestione sanitaria e cassa della gestione non sanitaria dei bilanci regionali

Una delle criticità più rilevanti espresse dalle Regioni è costituita dalla separazione degli equilibri di cassa della gestione sanitaria da quelli della gestione non sanitaria, così come rappresentata nel modello da adottare per il monitoraggio trimestrale e la certificazione annuale degli equilibri allegato al decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze del 31 luglio 2015. In tale modello ciascuna delle tre colonne, una per la competenza, una per la cassa ordinaria e una per la cassa sanità, produce un risultato. Tale impostazione determina come conseguenza l’obbligo di rispetto di un saldo obiettivo in più, in quanto si scinde l’obiettivo di cassa che il comma 463 definisce unico, in due obiettivi distinti, ossia uno per la gestione ordinaria e uno per la gestione sanitaria. In tal modo, a regime (ossia dal 2016), gli obiettivi di saldo per le Regioni a Statuto ordinario diventerebbero dodici. A tal fine giova ricordare che “l’esigenza di separare la gestione sanitaria da quella ordinaria non costituisce vincolo alla gestione della liquidità delle Regioni, che possono disporre l’utilizzo temporaneo delle giacenze depositate nei conti intestati alla sanità per fronteggiare pagamenti della gestione ordinaria e viceversa” (cfr. la Nota del Ragioniere generale dello Stato protocollo 23 dicembre 2011, n. 126833) “al fine di consentire il trasferimento di liquidità da una gestione all’altra, ove necessario, ed evitare l’utilizzo dell’anticipazione di tesoreria nei casi in cui la Regione abbia comunque disponibilità liquide” (cfr. la Circolare della Ragioneria Generale dello Stato 11/2012).

Le disposizioni inerenti le modalità di monitoraggio trimestrale di cui al comma 470 della legge 190/2014, che prevede di evidenziare il rispetto degli equilibri di cassa della gestione sanitaria distintamente da quelli della gestione ordinaria, non costituiscono uno specifico saldo obiettivo da rispettare bensì un obbligo informativo suppletivo che può essere soddisfatto

mediante la rappresentazione in una colonna aggiuntiva a quella relativa alla cassa di tutto il sistema regionale dei movimenti di cassa “di cui sanità”. Tale obbligo informativo non è previsto nel successivo comma 471 per la certificazione annuale, la quale deve rappresentare la verifica degli obblighi di saldo nella formulazione prevista dal comma 463 e quindi, per la cassa, come dato unitario riguardante la gestione regionale nel suo complesso.

12.5

Dal Patto di stabilità interno ai nuovi vincoli di finanza pubblica: la proposta delle Regioni

Il Patto di stabilità interno ha rappresentato per oltre quindici anni il principale strumento utilizzato per coinvolgere gli Enti territoriali italiani nel perseguimento degli obiettivi fissati per il comparto della Pubblica Amministrazione. Le modalità di partecipazione degli Enti territoriali alla manovra di finanza pubblica sono state oggetto, nel corso degli anni, di molteplici revisioni e sono state differenziate tra i diversi livelli di governo. Le Regioni hanno contribuito alla finanza pubblica attraverso limitazioni alla spesa finale, a esclusione della componente sanitaria in quanto soggetta a limiti e vincoli specifici.

Il nuovo assetto delineato dalla riforma dell’articolo 81 della Costituzione ha richiesto per gli Enti territoriali il superamento del Patto di stabilità interno e la sua sostituzione con il criterio del pareggio del bilancio, come disciplinato dagli articoli 9 e 10 della legge 243/2012, allo scopo di adeguare alla riforma della Costituzione l’assetto regolamentare degli Enti territoriali rendendolo maggiormente stabile e trasparente e accrescendone la responsabilità fiscale.

Con l’approvazione della legge di Stabilità 2015 è stato previsto unicamente per il comparto delle Regioni a Statuto ordinario e la Regione Sardegna, già a decorrere dall’esercizio 2015, il superamento del Patto di stabilità per tetti di spesa con l’introduzione dell’avvicinamento all’applicazione del principio di pareggio di bilancio di cui alla suddetta legge “rinforzata” del 2012.

Se è vero che il passaggio al pareggio costituzionale per tutti gli Enti territoriali consente di “responsabilizzare” gli amministratori locali, è altresì ineccepibile come “l’anticipazione nel passaggio al pareggio di bilancio comporta effetti finanziari di rilievo. Al riguardo resta da valutare, tuttavia, una volta completata la revisione dei residui attivi e passivi, e tenuto conto del passaggio alla competenza rinforzata, la sostenibilità dei bilanci regionali alla luce dei nuovi vincoli di equilibrio e/o la necessità di disporre modifiche alla legge 243/2012” (cfr. Corte dei Conti, 2014). Una legge,

quest'ultima, che appare troppo rigida e complessa avendo di fatto disposto l'entrata in vigore di un sistema di regole con caratteristiche alquanto controverse e dibattute, tra cui *in primis* il rispetto contestuale da parte delle Regioni di ben otto saldi di bilancio non negativi, che diventano sedici considerando anche i conti della sanità.

Nondimeno, va considerato come il pareggio dei numerosi saldi di bilancio da rispettare debba essere perseguito tenendo conto degli eventuali effetti del ciclo economico sul bilancio degli Enti territoriali. L'articolo 11 della citata legge 243/2012 prevede infatti che nelle fasi sfavorevoli del ciclo economico, e in caso di eventi eccezionali, lo Stato contribuisca al finanziamento dei servizi essenziali e delle prestazioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali, tenendo conto della quota di entrate proprie delle Regioni, delle Province Autonome, delle Province, dei Comuni e delle Città Metropolitane influenzata dal ciclo economico. A tal fine è stata prevista la costituzione di un apposito fondo presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze la cui dotazione è stabilita nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio e alla cui ripartizione si provvede, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, tenuto conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dall'andamento del ciclo economico.

Simmetricamente a quanto disposto nel caso di ciclo economico sfavorevole, agli stessi Enti è richiesto, nelle fasi favorevoli, un contributo da destinare al Fondo ammortamento titoli di Stato, definito e ripartito tra gli Enti medesimi, tenendo conto della quota di entrate proprie influenzata dal ciclo economico e di quanto definito con legge dello Stato.

Considerazioni altrettanto significative sull'attuazione del pareggio di bilancio possono avanzarsi con riferimento al tema della limitazione degli investimenti. Se da una parte la legge 243/2012 prevede per gli Enti locali la possibilità di effettuare spese per investimenti attraverso l'utilizzo di avanzi di amministrazione (sebbene previa autorizzazione della Regione e purché a garanzia del pareggio di cassa a livello di territorio regionale), dall'altra parte l'obbligo del conseguimento del pareggio di bilancio, accompagnato all'applicazione dei connessi vincoli e divieti, potrebbe determinare il blocco degli investimenti per Regioni ed Enti Locali, precludendo conseguentemente ogni possibilità di ripresa, con ripercussioni negative sullo sviluppo e sull'andamento dell'intero Prodotto Interno Lordo (Pil) nazionale.

La nuova disciplina impone in sostanza una gestione "controllata" della spesa proprio per effetto delle modalità con cui deve essere raggiunto il pareggio: in sintesi, un saldo non negativo di competenza e cassa tra entrate finali e spese finali, un saldo non negativo di competenza e cassa

tra entrate e spese correnti, incluse le quote capitale di ammortamento del debito, ma con l'esclusione di alcune poste di entrata tra cui, per esempio, l'utilizzo dell'avanzo e il fondo cassa. Conseguenza di ciò sarà la riduzione o il blocco della spesa autonoma ma è evidente che le nuove modalità di calcolo del contributo agli obiettivi di finanza pubblica delle Regioni non possono condizionare, tra le altre, l'ordinaria e continuativa spesa dei fondi comunitari.

Secondo le Regioni, come già evidenziato, al fine di snellire le procedure, rendere gestibili i bilanci, potenziare lo sviluppo e rilanciare gli investimenti, sarebbe necessario, oltre a ricorrere ai correttivi sopra esposti, prendere a riferimento un unico saldo facendo riferimento alla "competenza potenziata" prevista dalla decreto legislativo 118/2011, in considerazione del fatto che le grandezze sottoposte al controllo dell'Unione Europea sono soltanto due, e precisamente lo stock del debito e la variazione del deficit. In altri termini, un unico saldo (in luogo degli attuali otto/sedici) che sia efficace e maggiormente "coordinato" con la finanza pubblica nazionale.

Bibliografia

- Boccaccio M. (2014), "L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione e la legge rinforzata n. 243/2012", *Note e Studi Assonime*, 1.
- Camera dei Deputati, Servizio Studi, Dipartimento bilancio (2015), *Dossier di documentazione n. 331*, Parte I "Decreto legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di Enti territoriali) (A. C. 3262)".
- Camera dei Deputati, Servizio Studi, Dipartimento bilancio (2015), *Dossier di documentazione n. 233/6*, Tomo II "Articolo 1, commi 353-735 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di Stabilità 2015)".
- Camera dei Deputati, Servizio Studi, Dipartimento bilancio (2011), *Dossier di documentazione n. 306/1* "Esito dei pareri al Governo. Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti Locali e dei loro Organismi, decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42)".
- Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede di controllo presso le Commissioni Bilancio riunite della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica (2014), *Audizione sul Disegno di Legge di Stabilità per l'anno 2015*.
- Morgante D. (2012), "La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio", *Federalismi*, 14/2012.
- Senato della Repubblica, Servizio Studi, Dipartimento bilancio (2013), *Nota breve n. 35* "La legge 24 dicembre 2012, n. 243 recante Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione".

Senato della Repubblica, Servizio Studi, Dipartimento bilancio (2011), *Dossier di documentazione n. 322* “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, Disegni di legge costituzionale AA. SS. nn. 3047, 2834, 2851, 2881, 2890 e 2965”.

Normativa

Circolare della Ragioneria Generale dello Stato del 24 marzo 2012, n. 11 “Attuazione dell’articolo 35, commi 8-13, del decreto legge 1/2012. Sospensione del sistema di Tesoreria Unica mista e assoggettamento al sistema di Tesoreria Unica dei dipartimenti universitari”.

Decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze del 31 luglio 2015 “Monitoraggio e certificazione del pareggio di bilancio, per il 2015, per le Regioni a Statuto ordinario e la Regione Sardegna”.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 settembre 2014 “Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi e dell’indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni”.

Decreto legge 19 giugno 2015, n. 78 “Disposizioni urgenti in materia di Enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio Sanitario Nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali” convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di Enti territoriali”.

Decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 “Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti Locali e dei loro Organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”.

Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti Locali e dei loro Organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”.

Intesa della Conferenza Stato-Regioni e Province Autonome di Trento e di Bolzano del 26 febbraio 2015, in attuazione dell’articolo 46, comma 6, del decreto legge 66/2014, come modificato dall’articolo 1, comma 398, della legge 190/2014, nonché dell’articolo 1, commi 465 e 484, della legge 190/2014 e dell’articolo 16, comma 2, del decreto legge 95/2012, Repertorio Atti n. 37/Csr del 26 febbraio 2015.

Legge 23 dicembre 2014, n. 190 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di Stabilità 2015)”.

Legge 24 dicembre 2012, n. 243 “Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione”.

Legge 24 dicembre 2012, n. 228 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di Stabilità 2013)”.

Legge Costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta Costituzionale”.

Nota del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, protocollo n. 3568/C2Fin del 30 luglio 2015.

Nota del Ragioniere generale dello Stato protocollo n. 126833 del 23 dicembre 2011 di comunicazione dell’istituzione delle nuove contabilità speciali di Tesoreria Unica per la gestione delle risorse destinate al finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale.

Parere della Conferenza Stato-Regioni e Province Autonome di Trento e di Bolzano del 16 luglio 2015 sullo Schema di decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze concernente il monitoraggio e la certificazione del rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio delle Regioni a Statuto ordinario e della Regione Sardegna per l’anno 2015, ai sensi dell’articolo 1, commi 470 e 471, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di Stabilità 2015), Repertorio Atti n. 120/Csr del 16 luglio 2015.

Note

¹ L’attuazione del Patto di stabilità e crescita europeo del 1997 ha imposto, all’interno di ciascuno Stato membro, il controllo della finanza locale, conformemente al processo di decentramento amministrativo e fiscale che anche in Italia ha comportato una notevole crescita della quota di spesa pubblica gestita dalle Amministrazioni periferiche. La necessità di “responsabilizzare” gli Enti decentrati di governo al rispetto degli obiettivi di contenimento della spesa fissati a livello comunitario ha determinato l’introduzione, nei singoli ordinamenti nazionali, dei Patti di Stabilità Interni, ossia di strumenti di controllo attraverso i quali i livelli di governo periferici contribuiscono, insieme allo Stato Centrale, al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica europea. In Italia il Patto di stabilità interno ha trovato applicazione con la legge 448 del 23 dicembre 1998 “Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo” e ha assunto un ruolo sempre più dominante nell’ambito della strutturazione dei rapporti tra i diversi livelli di governo, anche in considerazione del fatto di essere entrato a far parte dei contenuti annuali della legge finanziaria statale. Il Patto di stabilità interno fissa per ciascun Ente decentrato di governo specifici obiettivi di bilancio, finalizzati sia al contenimento del deficit complessivo delle Autonomie territoriali sia alla diminuzione del loro stock di debito, e introduce un sistema di incentivi e sanzioni nei confronti dei soggetti destinatari in relazione al conseguimento degli obiettivi concordati. Per le Regioni a Statuto ordinario gli obiettivi di Patto, dal 1° gennaio 2015, sono sostituiti da obiettivi di “pareggio”, sanciti dalla legge 190/2014.

² Si tratta di una legge “rinforzata”, modificabile solo a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

³ Il Fiscal compact o Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell’Unione Economica e Monetaria, meglio noto come Patto di Bilancio Europeo, costituisce un Accordo approvato con un Trattato internazionale il 2 marzo 2012 da 25 dei 28 Stati membri dell’Unione Europea (non è stato sottoscritto da Regno Unito, Croazia e Repubblica Ceca) entrato in vigore il 1° gennaio 2013 e al quale l’Italia ha aderito in data 2 marzo 2012. Esso contiene una serie di regole chiamate “regole d’oro” che sono vincolanti nell’Unione Europea per il principio dell’equilibrio di bilancio.

⁴ L'articolo 81 della Costituzione detta regole sulla finanza pubblica e sulla formazione del bilancio le quali, con l'articolo 119 per quanto riguarda Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane, nonché con altre disposizioni costituzionali quali quelle contenute negli articoli 41, 43 e 45, concorrono a definire la disciplina costituzionale dei rapporti economici.

⁵ La nuova versione dell'articolo 81, introdotta dall'articolo 1 della legge costituzionale 1/2012, è composta da sei commi. Il comma 1 fissa il principio dell'equilibrio tra entrate e spese che tiene conto degli effetti del ciclo economico. Il comma 2 disciplina il ricorso all'indebitamento consentendolo espressamente soltanto per la correzione del ciclo economico oppure nel caso del verificarsi di eventi eccezionali e previa autorizzazione parlamentare con maggioranza qualificata. Il comma 3 prevede che le leggi comportanti nuovi o maggiori oneri devono "provvedere ai mezzi per farvi fronte". I commi 4 e 5 si riferiscono l'uno all'approvazione del bilancio e del rendiconto e l'altro all'esercizio provvisorio. Il comma 6 introduce nel nostro ordinamento una legge "rinforzata" di attuazione dell'articolo 81, ossia una legge che si colloca nella gerarchia delle fonti a un livello inferiore rispetto a quello costituzionale ma superiore rispetto a quello della legge ordinaria la cui normazione dettagliata si trova nell'articolo 5.

⁶ L'articolo 3 della legge 243/2012 introduce l'obbligo per il complesso delle Amministrazioni Pubbliche, ai sensi del novellato comma 1 dell'articolo 97 della Costituzione, di assicurare l'equilibrio dei bilanci, specificando che tale equilibrio corrisponde all'obiettivo di medio termine, ossia al valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione Europea. L'equilibrio dei bilanci si intende conseguito quando il saldo strutturale, calcolato in sede di consuntivo:

- evidenzia uno scostamento dall'obiettivo di medio termine inferiore a quello considerato significativo ai sensi dell'ordinamento dell'Unione Europea e dagli accordi internazionali in materia;
- assicura il rispetto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine nei casi di eventi eccezionali che consentono il ricorso all'indebitamento e di scostamenti dall'obiettivo programmatico strutturale, ovvero quando evidenzia uno scostamento dal medesimo percorso inferiore a quello considerato significativo.

⁷ Si ricorda che il limite da ripartire tra le Regioni a Statuto ordinario previsto dal comma 465, fissato originariamente in 2,005 miliardi di euro, è stato rideterminato in 1,720 miliardi di euro a seguito dell'Intesa Stato-Regioni n. 37/Csr conseguita nella seduta del 26 febbraio 2015.

⁸ Il comma 470 della legge 190/2014 dispone in merito alle modalità di trasmissione trimestrale dei prospetti per il monitoraggio degli adempimenti relativi al pareggio degli equilibri di bilancio di cui al comma 463 da parte delle Regioni al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato mediante l'utilizzo dell'apposito sistema web. Precisamente le Regioni hanno l'obbligo di trasmettere trimestralmente al Ministero dell'Economia e delle Finanze le informazioni riguardanti le entrate e le spese in termini di competenza e di cassa, con le modalità definite dal predetto decreto del Ministero dell'Economia del 31 luglio 2015. Con riferimento al primo trimestre il prospetto è trasmesso entro 30 giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del suddetto decreto (19 agosto 2015).

Ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi di saldo il comma 471 stabilisce l'obbligo per le Regioni di inviare entro il termine perentorio del 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, sempre per via telematica e secondo un prospetto e con le modalità definiti con il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 31 luglio 2015, una certificazione dei risultati conseguiti. La mancata trasmissione della certificazione costituisce inadempimento delle nuove regole ed è sanzionata al pari del mancato conseguimento del pareggio di bilancio. Qualora invece la certificazione sia trasmessa in ritardo ma attesti il rispetto delle regole medesime, si applica la sola sanzione del divieto di assunzione di personale prevista dalla lettera d) del comma 474.

Il comma 472 dispone inoltre che, decorsi 60 giorni dal termine stabilito per l'approvazione del rendiconto di gestione, qualora la Regione registri, rispetto a quanto già certificato, un peggioramento rispetto agli obiettivi di saldo, la medesima è tenuta a inviare una nuova certificazione, a rettifica della precedente.

I commi da 473 a 477 contengono la disciplina del sistema sanzionatorio in caso di non raggiungimento da parte della singola Regione dell'obiettivo del pareggio di bilancio come stabilito dai commi 460-472 e 478. Specificamente, il comma 473 concerne il caso in cui, data l'incoerenza degli andamenti di spesa della Regione con gli impegni assunti con l'Unione Europea, il Ministro dell'Economia e delle Finanze adotta adeguate misure di contenimento della spesa e dei prelievi dai predetti conti di Tesoreria Statale.

Il comma 474 specifica le sanzioni da applicare alle Regioni, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza, in caso di mancato raggiungimento del pareggio di bilancio, che ricalcano quelle previste dalla normativa vigente di cui all'articolo 1, commi da 462 a 465, della legge 228/2012 (legge di Stabilità 2013) tra cui:

- l'obbligo del versamento all'entrata del bilancio statale dell'importo corrispondente al maggiore degli scostamenti dai saldi come definiti dal comma 463;
- l'impossibilità di impegnare spese correnti, al netto delle spese sanitarie, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;
- l'impossibilità di contrarre debiti per investimenti e l'obbligo di corredare i mutui e i prestiti obbligazionari di una certificazione da cui risulti il conseguimento degli obiettivi del pareggio di bilancio;
- l'impossibilità di procedere ad assunzione di personale a qualsiasi titolo, con qualsiasi tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa;
- l'obbligo di ridurre del 30% rispetto all'ammontare risultante al 30 giugno 2014 delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza del Presidente della Regione e dei componenti della Giunta Regionale.

I commi 475 e 476 disciplinano il caso in cui la violazione delle regole da rispettare sia accertata successivamente all'anno seguente a quello a cui la violazione si riferisce. In particolare il comma 475 dispone l'applicazione delle sanzioni nell'anno successivo a quello in cui è stato accertato il mancato conseguimento del pareggio di bilancio mentre il comma 476 dispone l'obbligo di comunicazione della violazione entro 30 giorni dall'accertamento della violazione.

Il comma 477, infine, stabilisce la nullità dei contratti di servizio e degli altri atti posti in essere dalle Regioni a Statuto ordinario che si configurano elusivi delle regole del Patto di stabilità interno.

⁹ Lo schema di decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze concernente il monitoraggio e la certificazione del rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio delle Regioni a Statuto ordinario ha ricevuto il parere favorevole delle Regioni e delle Province Autonome nella seduta della Conferenza Stato-Regioni del 16 luglio 2015.

¹⁰ Il Titolo II del decreto legislativo 118/2011 è dedicato esclusivamente e interamente alla disciplina del Settore Sanitario e introduce elementi innovativi in tema di armonizzazione contabile a decorrere dal 1° gennaio 2012 quali:

- un'esatta perimetrazione nel bilancio regionale dei capitoli di entrata e di spesa inerenti la gestione sanitaria;
- l'accensione di appositi conti di Tesoreria intestati alla sanità;
- l'introduzione della Gestione Sanitaria Accentrata (Gsa) quale specifico centro di responsabilità identificato da ogni Regione atto a gestire direttamente una quota del proprio finanziamento sanitario e deputato all'implementazione e alla tenuta di una contabilità di tipo economico-patrimoniale diretta a rilevare, in maniera sistematica e continuativa, i rapporti economici, patrimoniali e finanziari intercorrenti fra la singola Regio-

ne e lo Stato, le altre Regioni, le Aziende Sanitarie, gli altri Enti pubblici e i terzi vari, inerenti le operazioni finanziarie con risorse destinate ai rispettivi Servizi Sanitari Regionali (Ssr);

- la figura del terzo certificatore, quale responsabile all'interno della struttura regionale atto a verificare la regolare tenuta dei libri e della contabilità e a certificare, in sede di bilancio d'esercizio, la corrispondenza tra il bilancio e le risultanze della contabilità;
- la riconciliazione delle risultanze della contabilità finanziaria regionale con quelle della contabilità generale della gestione sanitaria;
- la previsione del bilancio consolidato del Sistema Sanitario Regionale (Ssr).

13 La città metropolitana italiana nel quadro europeo*

Giancarlo Pola, Vittorio Ferri

13.1

Un quadro europeo in realtà inesistente. Gli esempi asimmetrici di Germania, Inghilterra, Portogallo e Spagna

Il compito di adattare l'offerta di beni pubblici alle preferenze locali, migliorando l'efficienza allocativa del settore pubblico, diventa molto complesso nel caso dei grandi agglomerati urbani, ovvero delle aree metropolitane. L'equivalenza fiscale, ovvero la coincidenza tra giurisdizione politico-amministrativa e area dei benefici fruiti dai cittadini, risulta in tali contesti molto difficile da rispettare. Ne deriva che il livello di urbanizzazione ha implicazioni incisive sull'ordinamento e sul finanziamento dei governi locali nelle aree metropolitane, riassunte dalla dottrina nei seguenti punti:

- i “governi” metropolitani (quale che sia la loro conformazione, diversa da caso a caso, come si vedrà più avanti) sono chiamati a fornire servizi più complessi e costosi di quelli delle entità locali piccole o medie;
- in tali contesti la capacità fiscale è normalmente più elevata, stante il maggiore sviluppo economico e i più elevati valori immobiliari, cui sono agganciati normalmente i tributi locali;
- i fabbisogni di spesa e i relativi oneri di finanziamento registrano spesso forti sbilanci tra centro e periferia per via del noto fenomeno della “popolazione non residente” che usufruisce di servizi pagati dalla popolazione residente (Bernareggi, 2004a)¹.

Per questi motivi in numerosi Paesi le modalità di finanziamento dei governi coinvolti in “aree vaste metropolitane” (non necessariamente di “città metropolitane”, quasi assenti in Europa) sono differenziate rispetto al regime ordinario della finanza locale, consentendo livelli più elevati di autonomia tributaria, parametri speciali nelle formule di ripartizione dei

trasferimenti perequativi e trasferimenti specifici del governo centrale limitati a tali aree².

In assenza di un modello europeo di governo delle grandi città (Bobbio, 2002) ulteriori differenziazioni riguardano la finanza delle città capitali in relazione alle forme di stato centrale o federale, alle relazioni intergovernative e al ruolo delle regioni.

Attualmente, nel contesto dell'Unione europea, sono presenti più di cento aree metropolitane³, all'interno delle quali risiede circa il 60% della popolazione complessiva della stessa Unione europea⁴, una percentuale che tuttavia risulta inferiore a quella che caratterizza gli Stati Uniti. Come si dice nel titolo del paragrafo, un "quadro" europeo vero e proprio non esiste ma, volendo estrapolare a tutti i costi una sintesi delle situazioni esistenti e delle soluzioni istituzionali individuate, si può dire che convivono due modelli (entrambi vaghi, per la verità):

1. quello *strutturale*, della vera e propria istituzionalizzazione del governo metropolitano, con la creazione di nuovi organi e/o strutture per superare la frammentazione delle amministrazioni municipali;
2. quello *funzionale*, della governance leggera affidata a formule di cooperazione fra le amministrazioni del livello di base, con il mantenimento di organi e strutture dei governi municipali.

Versioni "drastiche" del primo modello, comparabili con quella che portò nell'ottocento alla creazione (per "fusione" di città confinanti, ma anche per "incorporazione" delle periferie) della città di New York, non hanno messo radici in Europa, dove si sono affermate solo versioni "opportunistiche" e flessibili, modulate sulle realtà specifiche. Un caso è quello della città stato o della città regione, di cui si tratterà più avanti, a proposito del caso tedesco (ma un caso analogo si ha in Austria, con la città Land di Vienna). Al di fuori del contesto germanofono si possono considerare soluzioni affini quelle della regione di Bruxelles e della Comunità autonoma di Madrid. Si ripete: si tratta sempre di soluzioni che lasciano sopravvivere le istituzioni del governo locale, pur prevedendo un potere normativo primario, anche in materia tributaria, al livello di governo metropolitano. Soluzioni, inoltre, che si sono rivelate attraenti in contesti di federalizzazione o di regionalismo avanzato.

Una discriminante tra le varie situazioni di government o governance metropolitane rilevata dalla dottrina è quella che distingue tra una città metropolitana (intesa come governo di secondo livello) dotata di legittimazione politico-elettorale diretta (e con risorse proprie), avente natura sicuramente sovramunicipale e una città metropolitana (sempre intesa come governo di secondo livello) derivante da un'associazione obbligatoria tra mu-

nicipalità, e quindi, in quanto intermunicipale, non dotata di legittimazione diretta. Del primo caso è considerata una bandiera la Greater London Authority, creata nel 1965, soppressa nel 1986 e poi ricostituita nel 2000⁵; del secondo caso sarebbero espressione le comunità urbane francesi (istituite nel 1966 solo per Parigi, Lione e Marsiglia). Simile, ma non identico, il modello che prevede un'associazione non obbligatoria, bensì volontaria, dei municipi facenti parte dell'“entità metropolitana”. Essa è caratterizzata da un'autorità metropolitana di secondo grado, ma sprovvista di poteri legislativi: nella letteratura (Ferrari e Galeone, 2010) essa riguarderebbe realtà come quella di Francoforte e Stoccarda in Germania, di Manchester nel Regno Unito e delle comunità urbane (ultima versione) in Francia. Si avrà modo di ritornare su questi modelli nelle pagine che seguono, allorché si affronteranno i casi specifici selezionati.

Il modello sub 2 non prevede un “governo generale”, ma di solito un'agenzia funzionale, incaricata di una sola funzione di area vasta o di poche funzioni, e che sovente fa capo a un consorzio di comuni, ovviamente appartenenti all'area. Ma nulla vieta che questa agenzia funzionale possa affiancarsi a una vera e propria autorità o entità metropolitana di secondo livello. Vengono chiamati in causa diversi meccanismi informali di coordinamento, negoziazione, codecisione, nell'ottica di dare le risposte più opportune ai problemi dell'area metropolitana in assenza di una vero “governo metropolitano”, ma in presenza di necessità di pianificazione strategica delle linee di sviluppo di aree il cui cammino è destinato a essere condiviso.

Le forme di finanziamento adottate nei due modelli, caratterizzate da livelli diversi o assenza di autonomia fiscale, dalla disponibilità di sole tariffe collegate ai servizi erogati, e di frequente dipendenza da trasferimenti finanziari da altri livelli di governo, superiori (compresa l'Unione europea) e inferiori, risultano rilevanti non solo per determinare l'autonomia dell'azione di governo, ma anche per la responsabilizzazione dei decisori e per le situazioni di inefficienza e violazione del principio “no taxation without representation”.

In Europa esistono ordinamenti in cui l'esistenza di unità di governo metropolitano è necessaria e altri in cui essa è facoltativa. Nel primo gruppo rientrano i due casi Gran Bretagna e Portogallo, ai quali dedichiamo la prima parte di questa rassegna. Nel secondo gruppo, molto più numeroso, si possono far rientrare Spagna e Germania, gli altri due casi della proposta descrizione. Un'altra differenza consiste nella fonte istitutiva di governi metropolitani: questa può essere statale (e allora i “prodotti” sono abbastanza omogenei tra loro) oppure regionale, come nei Laender tedeschi, e la conseguenza è l'eterogeneità delle forme organizzative. Anche la configurazione giuridica è figlia dei vari “diritti amministrativi” storicamente sedi-

mentati: enti territoriali a due livelli (come si vedrà subito nel caso inglese), intese o accordi di gestione, come in Spagna e in Germania. Ma variano anche il numero dei comuni e lo spessore delle funzioni, che peraltro tendono ad aumentare nel tempo nei Paesi dove il fenomeno è presente, per non parlare della tipologia dei finanziamenti, che risultano determinanti per l'esito dell'azione di governo, argomento al quale verrà dedicato un apposito spazio di questa rassegna cominciando dall'Inghilterra e, a seguire, Portogallo Spagna e Germania, con un approfondimento sulla Francia.

13.1.1 Inghilterra

Il Regno Unito presenta una pluralità di esperienze di governo locale che non possono non apparire interessanti, causa la concretezza e la ricerca della funzionalità che le caratterizza, due qualità certamente meno presenti nei Paesi di tradizione napoleonica, come Francia e Italia. Limitando lo sguardo all'ultimo quarantennio, un esempio di perseguimento di tali finalità si ha con il Local Government Act del 1972, entrato in vigore il 1° gennaio 1974. Come quadro generale venne previsto un sistema a due livelli di governo (*two tier system*), contee e distretti, con poteri e competenze diversificate a seconda del contesto, metropolitano o non metropolitano. Accanto ai due livelli continuava a sussistere, retaggio storico, il sistema delle parrocchie (*parishes*). Per quanto riguarda specificamente le città, eccettuata Londra (cfr. *infra*) e comunque con riferimento alle più popolate e urbanizzate aree del Paese, vennero create sei contee metropolitane, a loro volta suddivise in distretti metropolitani. Il sistema rimase in vigore fino a metà degli anni Ottanta, quando iniziò un processo di revisione che portò a un livello di governo locale unitario (*single tier system*) in gran parte del Paese: questa situazione duale, che divide l'Inghilterra in due tipologie di governo locale, persiste ancora oggi, con ulteriori modifiche avvenute negli anni Duemila. Una situazione che trae le sue origini dai suggerimenti contenuti in due insuperati Rapporti tecnici sulla riforma del governo locale redatti per il Governo britannico rispettivamente nel 1969 (Commissione Redcliffe-Maud) e 1976 (Commissione Layfield).

Entro il suddetto frame va vista la storia complicata della città di Londra, che acquista il primo esplicito profilo di città metropolitana nel 1963, con la creazione della Greater London, inclusiva anche di altre contee preesistenti (per esempio Middlesex). Oltre alla City vennero istituiti 32 *boroughs*, i quali erano subordinati, insieme alla City, all'organo di livello superiore denominato Greater London Council (Glc). Il modello restò in vigore sino al 1986, quando il Glc venne abolito insieme a tutti i *county councils* metropolitani del resto del Paese. Trascorso più di un decennio, nel 1998 un

referendum rivelò che i londinesi erano favorevoli a un governo unitario della metropoli per oltre il 70%, desiderio che venne recepito nel Greater London Authority Act del 1999 e da un successivo identico Act del 2007. La governance è assicurata dal binomio sindaco-assemblea, ma i 32 boroughs detengono una congrua porzione di rappresentatività e di potere⁶.

I compiti della Gla sono riferibili all'elaborazione di strategie di area vasta, mentre i servizi relativi alle strategie sono erogati da altri e diversi apparati, assimilabili a *public utilities*. Tra i compiti strategici si annoverano: la pianificazione strategica che ha dedicato attenzione a temi concreti quali l'urbanistica, la gestione dei servizi a rete (per esempio la raccolta dei rifiuti) lo sviluppo economico, la politica del trasporto, che comprende sia il trasporto pubblico locale sia le reti infrastrutturali, la pianificazione antincendio e di protezione civile, la politica di sicurezza e di polizia, lo sviluppo economico e, buon ultima, la "creazione di ricchezza", nonché lo sviluppo sociale e il miglioramento dell'ambiente per l'intera area di Londra.

Non fornisce invece direttamente servizi nel campo della sanità (perché a questa provvede la London Health Authority, Nha), dell'istruzione, dell'edilizia o dei servizi sociali (cosa diversa dallo "sviluppo sociale"). Come nel caso della Nha, va precisato che la Gla si accompagna a una serie di enti "collaterali" entro una complessa costruzione che ha, come caratteristica comune, "la compenetrazione tra diversi organi ed enti competenti in funzione di un autogoverno [...] mai lasciato alla decisione di un solo organo o di un solo livello di governo" (Carrer, Rossi, s.i.p.).

Mentre Londra ha dominato la scena negli ultimi quarant'anni (pur tra alti e bassi) quanto a "caso inglese" di città metropolitana, altri casi potenziali di gestioni metropolitane si sono annunciati negli ultimi decenni in altre parti del Paese, nell'ambito e sulla scia di quelle sei contee metropolitane create nel 1974 e che hanno continuato a esistere anche dopo la loro formale abolizione del 1986, e trasformazione in "contee cerimoniali". Gli "annunci" di altri governi metropolitani erano comparsi dopo che l'Inghilterra (non l'intero Regno Unito!), nei primi anni Duemila, sembrava avere scelto la strada del regionalismo, ripudiandola peraltro bruscamente (mediante referendum) già nel 2004 dopo averne subodorato gli elevati (per gli inglesi, non certo per gli italiani o i francesi) costi potenziali.

L'unica traduzione in concreto di tali annunci, e secondo caso obbligatorio da citare con riferimento all'Inghilterra, è quello della Greater Manchester Authority, concepita dai proponenti come città regione sul modello della Greater London Authority ed entrata ufficialmente in vigore il 1° aprile 2011. Il nome ufficiale parla di Combined Authority (da cui Gmca), ovvero di "authority congiunta" per territori precedentemente non collegati. Essa si compone di 11 membri eletti indirettamente, dieci dei quali rappresentanti dei dieci distretti (boroughs) metropolitani che formano la Greater

Manchester, più il Sindaco *ad interim* della Greater Manchester. L'Authority deriva la maggior parte dei suoi poteri dal Local Government Act 2000 e dal Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009, e ha rimpiazzato tutta una gamma di consigli incaricati di singole competenze proprio per dotare la Greater Manchester di una sola autorità amministrativa, per la prima volta dopo l'abolizione della Greater Manchester County Council avvenuta nel 1986⁷.

Le politiche strategiche della Gmca sono state sviluppate negli anni Duemila dalla Association of Greater Manchester Authorities (Agma) e confluite nel documento chiamato appunto Greater Manchester Strategy. Le competenze di questa autorità metropolitana vanno dal trasporto pubblico al settore abitativo, alla rigenerazione urbana, al trattamento rifiuti, alla pianificazione territoriale. Organi esecutivi funzionali, come il Transport for Greater Manchester, sono responsabili della fornitura dei servizi in tali aree, affidata a funzionari nominati dai Consigli costituenti. I costi che sono ragionevolmente attribuibili all'esercizio delle suddette funzioni (in particolare: trasporto pubblico, sviluppo economico e rigenerazione urbana) sono a carico dei Consigli costituenti, che a loro volta ricevono un sussidio governativo a ciò finalizzato e lo integrano con una quota della Council Tax locale.

In definitiva, l'Agma e la Gmca convivono nella città metropolitana di Manchester sotto forma di una forte partnership tra le espressioni dirette dei 10 governi locali (Amga) e la regia di livello superiore assicurata dalla Gmca. Scopo ultimo di questo tipo di governance è potenziare lo sviluppo economico e assicurare un futuro più brillante alla city region di Manchester in modo che per il 2020 essa possa essere "più connessa, più talentuosa e più verde e la prosperità assicurata sia fruibile da molti e non da pochi" (cfr. www.agma.gov.uk).

Manchester fa parte di un gruppo di otto città di media grandezza (tra esse Birmingham, Leeds, Liverpool, Newcastle, Nottingham, Sheffield) che si autodefiniscono Core Cities Group e che, con i suoi 16 milioni di abitanti e il suo 27% del Pil britannico (una realtà quindi ancora maggiore della Grande Londra) ha come obiettivo quello di dare autonomia alle grandi aree urbane del Paese in termini di programmazione economica. Si ritornerà sull'argomento quando si affronterà il tema del finanziamento delle istituzioni metropolitane.

13.1.2 Portogallo

Le due uniche aree metropolitane portoghesi (quella di Lisbona e quella di Oporto) ricalcano molto da vicino il modello delle città metropolitane italia-

ne: sono creature statali, obbligatorie, istituite dalla legge 2 agosto 1991, n. 44, appena un anno dopo la prima configurazione di quelle italiane (1991 contro 1990), ma entrate in vigore sei anni prima (2008 contro 2014).

Nel caso di Lisbona l'area metropolitana è formata da 18 comuni, presenta una popolazione di poco inferiore a 3 milioni di abitanti, pari a circa il 30% della popolazione del Portogallo, concentrata su un'area di poco superiore al 3% della superficie nazionale, con un peso poco significativo del comune di Lisbona in termini di popolazione 0,55 milioni di abitanti, superficie e densità della popolazione.

Nel caso di Oporto l'area metropolitana è costituita da 16 comuni, presenta una popolazione di poco inferiore a 1,8 milioni di abitanti, pari a meno del 17% della popolazione del Portogallo, concentrata su un'area di poco superiore al 2% della superficie nazionale, con un peso poco significativo del comune di Oporto in termini di popolazione, 0,24 milioni di abitanti e di superficie.

In entrambi i casi il governo metropolitano è basato sul Consiglio metropolitano composto dai sindaci, dal comitato esecutivo e dal consiglio strategico per lo sviluppo metropolitano, composto da attori pubblici, privati e sociali (Ferri e Pavesi, 2015).

Attualmente il campo d'azione dei governi metropolitano è molto ampio e riguarda i servizi a rete (acqua, energia, rifiuti) la mobilità e i trasporti, la promozione dello sviluppo economico e sociale, le strutture per la cultura, lo sport e il tempo libero, la pianificazione del territorio, la promozione, la partecipazione e il coordinamento di numerose attività che coinvolgono i comuni, quali per esempio, gli investimenti comunali di interesse metropolitano.

Il finanziamento dei due governi metropolitani è assicurato da trasferimenti dello Stato e dei comuni aderenti.

La differenza basica con le città metropolitane italiane è tuttavia che esse sono costituite come associazioni obbligatorie dei Comuni che ne fanno parte, e non come livello di governo a sé stante. Gli obiettivi sono comunque gli stessi (vedi legge 10/2003): elaborare piani e programmi di investimento pubblici in infrastrutture nonché strategie di sviluppo economico compatibili con i piani di valenza nazionale, gestire le imprese pubbliche di ambito metropolitano (trasporti, acque, energia, residui solidi ecc.) organizzando le rispettive reti, e così via. Ma un secondo ruolo appare interessante, rispetto alle altre esperienze in esame: ovvero quello di costituire un *trait d'union* tra i servizi delle amministrazioni comunali e quelli affini dell'amministrazione centrale (servizi sanitari e scolastici, formazione professionale, conservazione della natura e delle risorse naturali, cultura, sport ecc.).

Praticamente con gli stessi scopi previsti per le due creature del 1991

sono nate, con la fondamentale legge del 2003, altre istituzioni urbano-metropolitane, aventi un minimo di 150 mila o di 350 mila abitanti e formate da un numero minimo di Comuni, sotto forma sempre di associazione obbligatoria con durata minima di cinque anni.

Altro e ben più incisivo passaggio innovativo è stata la legge di riforma 12 settembre 2013, n. 75, che, a seguito di severi richiami della Comunità Europea e del Fmi sulla necessità di ridurre la spesa pubblica a tutti i livelli, ha sancito una drastica ristrutturazione dell'amministrazione locale, incentivando la fusione dei Comuni e stabilendo l'abolizione delle *fregueisas* (unità amministrative secondarie, paragonabili alle nostre frazioni, ma dotate di apparati amministrativi non gratuiti). Con questa legge si è definita una disciplina organica e unitaria delle *areas metropolitanas*, disciplina peraltro che continua a essere imperniata sul principio dell'associazione obbligatoria dei Comuni costituenti.

13.1.3 Spagna

Se si prescinde dalla Comunità Autonoma di Madrid, ovviamente frutto di legislazione statale, la creazione di governi metropolitani nel resto della Spagna è stata finora iniziativa di Comunità Autonome, a cominciare dalla Catalogna. Il caso di Barcellona è ovviamente quello più interessante. Frutto di due aree metropolitane create nel 1987, entrambe aventi come fulcro Barcellona ma comprendenti un numero diverso di Comuni e dedicate l'una ai trasporti urbani e l'altra ai servizi idrici e smaltimento rifiuti, l'attuale Amb (Area Metropolitana di Barcellona) è nata con legge regionale nel 2010, ed è definita un "ente locale sovracomunale di carattere territoriale" i cui confini corrispondono a quelli dei 36 Comuni che ne fanno parte.

Con una popolazione di 3,2 milioni di abitanti, di cui la metà, 1,6 del comune di Barcellona, 12 comuni con popolazione compresa tra 20 e 60 mila abitanti, 8 con popolazione compresa tra 60 e 250 mila abitanti, 2 maggiori di 250 mila abitanti e solo 14 con popolazione compresa tra 2 e 20 mila abitanti (Ferri e Pavesi, 2015) in quanto Ente di diritto pubblico, l'Amb possiede poteri normativi ("regolamenti e ordinanze fiscali" legittimati dalla Regione), frutto del lavoro di un Consiglio composto da 89 membri. Le competenze sono elencate dettagliatamente nell'articolo 14 della legge regionale del 2010: urbanistica, trasporti e mobilità, comprendente il piano strategico e la promozione della mobilità sostenibile (questione taxi inclusa) e la gestione del trasporto municipale; acqua, sia pure in concorrenza con l'Administracion hidraulica de Catalunya, comprendente la gestione del servizio idraulico a domicilio e il sistema di

depurazione; i rifiuti; altre competenze in materia di ambiente, particolarmente la formulazione di un piano strategico per la protezione dell'ambiente, la salute e la biodiversità, la promozione ed eventualmente la gestione di installazioni che producono energia rinnovabile; infrastrutture di interesse metropolitano; sviluppo economico e sociale; coesione sociale e territoriale.

L'esperienza di Barcellona risulta significativa anche per le modalità di finanziamento: una efficace programmazione pluriennale degli investimenti, costruita con programmi specifici per la coesione sociale, la riqualificazione urbana, progetti e politiche urbane (che comprendono il finanziamento del costo dell'assistenza tecnica all'Amb e ai comuni) il gettito di un tributo immobiliare utilizzato per finanziare il trasporto pubblico. Per entrambi è effettuata un'applicazione differenziata tra i comuni (Ferri e Pavesi, 2015) che potrebbe risultare interessante, ma di improbabile applicazione, per le zone omogenee delle nostre città metropolitane.

In definitiva, l'Amb ha un carattere orientato alla gestione concreta dei servizi; di questi si assume la responsabilità, congiuntamente a un'elaborazione strategica di politiche e di progetti a dimensione metropolitana, piuttosto che un approccio per piani, che è espressione del coordinamento dei governi comunali piuttosto che di politiche autonomamente adottate. Un'azione di governo autenticamente metropolitana che costituisce un importante riferimento per l'attuazione dei "buoni propositi" della legge italiana 56/2014, e dei migliori Statuti metropolitani, con particolare riferimento a quello della città metropolitana di Milano (Bordignon e Ferri, 2015). Ma, come è stato osservato, "non si può non leggere nel disegno politico della creazione dell'Amb un'espressione della volontà autonomistica e indipendentista dell'intera Catalogna" (Carrer, Rossi, s.i.p.).

Come in altri casi europei⁸ si può affermare che l'esperienza di successo di Barcellona, prima e dopo le Olimpiadi del 1992 (sulla quale esiste un'ampia letteratura), è dovuta più alla leadership politica (in questo caso di Ioan Clos) e a un approccio per politiche, progetti ed eventi che non alla tipologia delle competenze e funzioni assegnate da livelli di governo superiori.

L'unico altro esempio spagnolo meritevole di menzione in questa rassegna è la Comunidad Valenciana. Questa aveva istituito, fin dal 2001, due Enti metropolitani, per il trattamento dei rifiuti e dei servizi idrici, ma la situazione è stata del tutto rinnovata nel 2010, l'anno della riforma generale della normativa sugli enti locali e dal quale, nel caso di Valencia, è partita una coesistenza tra i due Enti sopra menzionati, con le loro competenze, e l'Ente metropolitano vero e proprio, ovvero la Comunidad Valenciana.

13.1.4 Germania

In Germania non si parla di “città metropolitane”, ma di “Regioni metropolitane” (Metropolregionen), grandi ambiti territoriali che coprono aree molto vaste e spesso coinvolgenti più Laender, che arrivano a coinvolgere anche 500 comuni. Esse costituiscono delle forme associative, nella forma giuridica di trattati, di diversa tipologia a seconda che gli enti locali che vi partecipano appartengano o meno allo stesso Land. Le basi giuridiche su cui le Regioni metropolitane si reggono sono assai flessibili, ma in ogni caso godono di copertura costituzionale. A oggi esistono 11 realtà metropolitane: Berlino-Brandeburgo, Brema-Oldenburg, Francoforte Rhein-Main, Amburgo, Hannover, Mitteldeutschland, Monaco, Norimberga, Rhein-Neckar, Rhein-Ruhr, Stoccarda.

Ai fini della presente rassegna comparata scegliamo di considerare solamente quattro casi: Berlino, Amburgo, Monaco e Reno-Ruhr.

Il caso di Berlino va menzionato per il fallimento del tentativo di fusione, avvenuto nel 1996, ovvero sei anni dopo la riunificazione delle due Germanie, tra il Land di Berlino-Capitale e il Laender Brandeburgo. Da allora la volontà dei due Laender di operare secondo una visione metropolitana ha preso la forma di 27 trattati di collaborazione, riguardanti svariati ambiti (trasporti, in particolare il trasporto aereo, previdenza sociale, pianificazione territoriale ecc., essendo il lascito più significativo l'esercizio del potere giurisdizionale). Una cooperazione che rappresenta un *unicum* dal punto di vista istituzionale e territoriale, si ripete, che sfrutta un'ampia gamma di strumenti giuridici, inconcepibili in Italia.

L'ambito di cooperazione territoriale coinvolge una popolazione di 4,3 milioni di abitanti comprende la città Stato di Berlino, e i 418 comuni del Land Brandeburgo (la prima collocata al centro del secondo). L'azione di coordinamento è svolta da un consiglio congiunto composto dal sindaco di Berlino, dal primo ministro del Brandeburgo, dai rappresentanti dei due Laender e del governo federale, dal capo della cancelleria del Senato e dal capo dello Stato (Ferri e Pavesi, 2015).

Quanto ad Amburgo, la relativa Metropolregion si estende su ben quattro Laender, firmatari anche in questo caso, come a Berlino, di un trattato modificato da ultimo nel 2012, nonché di un accordo amministrativo volto a rafforzare il partenariato tra territori di città e di campagna, la promozione di uno spazio economico dinamico, la tutela dell'ambiente e la mobilità. È prevista la collaborazione in materia di turismo, nuove tecnologie, attività ricreative, e altro. Ogni anno è convocata una conferenza regionale composta dai deputati dei Landtage interessati per territorio e da un numero equivalente di rappresentanti di Amburgo-città. Il tutto secon-

do quella flessibilità e multiformità che si è detto caratterizzare la gestione “metropolitana” tedesca.

Nel caso di Monaco la Regione Metropolitana Europea di Monaco di Baviera addirittura non ha un’identità territoriale ed è organizzata nella forma di un’associazione, di diritto privato e avente come membri sia attori pubblici che privati. Retta da un consiglio di amministrazione composto di 16 membri (8 in rappresentanza degli Enti locali e 8 dei privati coinvolti), è gestita da un manager che attribuisce a specifici gruppi di lavoro i compiti attinenti le competenze rilevanti, ovvero ricerca scientifica, economia, cultura, ambiente, mobilità, i settori nei quali lo Statuto prevede la cooperazione tra città, Comuni, distretti, Camere di Commercio appartenenti allo spazio metropolitano sud-bavarese.

Il caso Reno-Ruhr si contrappone al caso “Monaco” per il suo carattere più “istituzionale”, anche perché ricompreso in un solo Land, la Renania del Nord-Westfalia. In questo caso la Regione metropolitana è un ente di diritto pubblico (regionale). Le sue competenze sono molto estese e sono ripartite tra competenze obbligatorie e facoltative. Tra quelle obbligatorie vi è la redazione di piani di sviluppo, la salvaguardia dell’ambiente, lo sviluppo economico e commerciale, la promozione turistica. Tra quelle facoltative: la promozione di attività sportive e culturali, lo smaltimento dei rifiuti, i piani paesaggistici. Gli organi preposti alla governance sono tutti espressione di assemblee e consigli pubblici.

Poiché le restanti sette situazioni metropolitane non citate esibiscono aspetti più o meno comparabili con i quattro esempi testé esposti si può concludere che non vi sia, in Germania, un “modello” di città metropolitana, ma soluzioni diverse che dipendono da molti fattori, primo fra tutti la competenza del Laender sulla materia. Una tale libertà di autodeterminazione ha fatto dire che “non sembra nemmeno possibile sostenere che sia la ricerca dell’efficienza massima il criterio comune” di tali soluzioni giuridiche così differenziate (cfr. Carrer, Rossi, s.i.p.): senza dimenticare che spesso si verifica una assenza di precisi confini geografici, a testimoniare l’estrema flessibilità delle soluzioni approntate *ad hoc* a problemi ed esigenze locali. La soluzione tedesca pone significativi interrogativi circa l’utilità dei governi metropolitani “forti” per il trattamento dei problemi specifici relativi al governo e alla finanza delle aree metropolitane.

13.2

Le ultime e più convincenti novità, provenienti dalla Francia.

Sebbene presente nelle problematiche politico-istituzionali fin dal 1966, per via della legge speciale per Parigi, Lione e Marsiglia e nei decenni successi-

vi per via della diffusione delle Comunità urbane e delle Comunità di agglomerazione – intese come offerta istituzionale, con incentivi finanziari, del centro alla periferia nell’ambito delle istituzioni della cooperazione intercomunale – è solo con il Rapporto Balladur del 2009 che la Francia ha cominciato ad affrontare il tema delle aree metropolitane e a riflettere sull’esigenza di soluzioni istituzionali specifiche per la dimensione metropolitana e per la capitale Parigi, che finora aveva beneficiato solo di leggi speciali senza un governo unitario. Anticipando le leggi del 2010 e del 2014 che hanno istituito e diffuso le *métropoles*, il Rapporto proponeva di creare un primo gruppo di metropoles (Lione, Lilla, Marsiglia, Bordeaux, Tolosa, Nantes, Nizza, Strasburgo, Rouen, Tolone e Rennes) alle quali si sarebbero potuto affiancare volontariamente altre comunità che rispettassero i parametri di legge. Le metropoles sarebbero state delle comunità locali a statuto particolare esercitanti non solo le competenze dei Comuni, ma anche quelle, soprattutto in campo sociale, devolute ai Dipartimenti. Altro e specifico spazio il Rapporto Balladur attribuiva alla proposta di costituzione della “Grande Parigi”, comprendente Parigi e i Dipartimenti della Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne e Haute-de-Seine (suggerimento accolto peraltro nella legge del 2014: una comunità di oltre 6 milioni di abitanti del tutto priva, afferma il Rapporto, di esperienze di cooperazione intercomunale). La legge del 2010 voluta da Sarkozy ha sì istituito le *métropoles* come livello di governo generale, ma ha prodotto la sola *métropole* di Nice Côté d’Azur, sui confini del Dipartimento, dunque comprendente anche territori montani, per cui può essere considerata un caso di “metromontagna”.

Pur destinata a essere superata da una nuova normativa appena tre anni dopo, la nuova legge conteneva una serie di novità. In primo luogo, le metropoles dovevano (se vi era il consenso) venire istituite nelle aree metropolitane come una nuova (quarta) struttura intermunicipale che si voleva essere più integrata delle esistenti *communautes urbaines*. Un’innovazione cospicua, sopra ricordata, era la prevista delega di importanti funzioni non solo dalle municipalità incluse nel perimetro, ma anche dai livelli dipartimentale e regionale. Va comunque ricordato che, contrariamente alle raccomandazioni del Rapporto che suggeriva la creazione delle metropoles per via obbligatoria, secondo la legislazione del 2010 la loro costituzione era basata sul principio della scelta volontaria, che però abbisognava del triplice consenso dei Comuni ma anche del Dipartimento e della Regione.

Una volta ammesso che l’esito finale del processo legislativo del 2010 si era collocato piuttosto indietro rispetto agli ambiziosi “traguardi Balladur”, non si può negare che tale normativa abbia aggiunto impulso alla dinamica della governance locale avviata con la legge Chevenement del 1999 e con i suoi decreti attuativi, che hanno attivato le tre fondamentali Istituzioni francesi basate sulla cooperazione intercomunale dotate di fiscalità propria:

le Comunità urbane (CU), per le città di almeno 500 mila abitanti; le Comunità di agglomerazione (CA) per le città medio grandi e le Comunità di comuni (CC) nei territori meno urbanizzati.

Come sopra anticipato, l'evoluzione non si è fermata al 2010. La citata legge 27 gennaio 2014, n. 58 ("Per la modernizzazione dell'azione pubblica territoriale e l'affermazione delle métropoles"), ha modificato il quadro che era uscito dalla legge del 2010 nel senso che ora si descrive.

- Vengono create obbligatoriamente, dal 1° gennaio 2015, nove métropoles di diritto comune di cui tre ricavate da CA (Grenoble, Rennes, Rouen), cinque ricavate da CU (Bordeaux, Lille, Nantes, Strasburgo e Tolosa), più Nizza già attiva. La legge specifica poi che anche Brest e Montpellier potranno, se lo richiederanno, acquisire lo stesso status.
- Per le métropoles di Parigi, Lione e Marsiglia è previsto uno statuto speciale (Ferri e Pola, 2015) già attribuito ai tre comuni nel 1982. Per queste la legge specifica in dettaglio il funzionamento, le competenze e le risorse, differenziate tra loro e rispetto alle altre: in sintesi, oltre a quelle delle Epci di origine esse esercitano competenze aggiuntive in materia di *aménagement* dello spazio metropolitano, politiche urbane, sviluppo economico, sociale e culturale (De Donno, 2014). Per quanto attiene in particolare alla métropole di Lione (vedi box sotto riportato) essa si è sovrapposta esattamente, dal primo gennaio 2015, all'attuale CU di Lione, diventando una collettività territoriale a statuto speciale con la peculiarità, caso unico in Francia, di sostituire il Dipartimento (nello Stato fondato sui medesimi).
- Per quanto riguarda il caso particolare di Parigi, è la prevista creazione della métropole du Grand Paris a partire dal primo gennaio 2016. Essa raggruppa il Comune di Parigi, l'insieme dei Comuni e dei tre sopracitati Dipartimenti e altri Comuni aderenti a precedenti forme di agglomerazione. Vista la peculiarità di tale metropoli essa sarà costituita, prescrive la legge, in vista della definizione e della messa in opera di azioni specifiche e mirate, "al fine di migliorare la qualità della vita dei suoi abitanti, ridurre le disuguaglianze tra i territori che la compongono, sviluppare un modello urbano, sociale ed economico sostenibile, strumento per implementare le attività locali e favorirne la competitività a beneficio di tutto il territorio nazionale". Per conseguire questi obiettivi è prevista una forte azione dello Stato in materia di investimenti.

In conclusione: nel 2015 le Epci dedicate al governo delle aree urbane e metropolitane francesi (métropoles, CU e CA) sono 246, pari all'11,53% del totale, ma in termini di popolazione nel 2014 rappresentavano il 55,75% dei 62,6 milioni di abitanti interessati dai governi intercomu-

nali. La taglia media è di 41 comuni e di 573.100 abitanti per le métropoles, di 22 comuni e 258.100 abitanti per le CU e di 21 comuni e 114.600 abitanti per le CA, dimensioni cioè maggiori rispetto ai 17 comuni e 28.900 abitanti dell'insieme delle Epci a fiscalità propria, comprendenti anche le 1.884 CC (Ferri e Pola, 2015).

In un Paese che conta oltre 36 mila comuni la nuova métropole è la più moderna di una ormai lunga sequenza di Istituzioni della cooperazione intercomunale, che raggruppa comuni che necessariamente si associano in uno spazio di solidarietà per elaborare un progetto di governo e di

Box 13.1

UN CASO ESEMPLARE DEL NUOVO MONDO METROPOLITANO FRANCESE EX LEGGE 2014:
LA MÉTROPOLE DI LIONE

La métropole di Lione è stata costituita dal primo gennaio 2015 in sostituzione della Comunità urbana, creata nel 1969, all'interno dei confini del Dipartimento del Rhone per costruire un progetto a dimensione metropolitana di sviluppo economico, ecologico, educativo, culturale e sociale. Il regime giuridico è quello di collettività territoriale a statuto particolare. Nel 2013 la popolazione del comune di Lione era di 0,48 milioni di abitanti, quella del Dipartimento del Rhone era di 1,7 milioni di abitanti, quella della Comunità urbana di 1,3 milioni di abitanti, quella dell'area urbana di 2,1 milioni di abitanti, mentre la popolazione della regione Rhone Alpes era di 6,3 milioni di abitanti. I comuni prima appartenenti della Comunità urbana, ora alla métropole sono 59, quelli del Dipartimento del Rhone 288, mentre la Regione Rhone Alpes presenta 2.879 comuni.

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

Dal 1° gennaio 2015 la metropole di Lione esercita, caso unico, le competenze della Comunità urbana e del Dipartimento in materia di sviluppo economico, mobilità, politiche sociali (reddito di assistenza), disabili, infanzia e famiglia, politiche urbane e culturali, attrattività e poli di competitività, acqua e depurazione, qualità dell'aria, raccolta rifiuti e gestione discariche, pulizia strade, grandi progetti e governo del territorio e gestione spazi pubblici, energia e ambiente, alloggi sociali. Il Dipartimento continua a esercitare le proprie funzioni sui restanti 229 comuni, mentre la Regione Rhone Alpes e lo Stato possono delegare alla métropole ulteriori competenze. La métropole partecipa all'elaborazione del Contratto di piano Stato-Regione (Ferri e Sterpa, 2014). La finanza della métropole sarà fondata sulle entrate e sulle spese della Comunità urbana e del Dipartimento. La composizione delle entrate risulta così prevista: 65% di entrate fiscali, 25% di trasferimenti dello Stato, 10% dalla gestione di servizi. Nel 2015 è stato approvato il Programma pluriennale degli investimenti che prevede il finanziamento di progetti per un importo di 1,17 miliardi di euro.

sviluppo economico, ecologico, educativo, culturale e sociale del loro territorio e di migliorare la competitività e la coesione. Un percorso, quello della città metropolitana di marca francese, non proprio lineare, ma sviluppato e sostanzialmente concluso in tempi relativamente brevi, se paragonati con i 25 anni italiani e che si concluderà degnamente, nel 2016, con la comparsa sulla scena della Grande Parigi! Ovvero una métropole che comprenderà 6,6 milioni di abitanti, di cui 2,2 del comune di Parigi⁹, pari al 56,5% della popolazione della Regione Île-de-France e al 54,53% di quella dell'area metropolitana, 124 comuni appartenenti alla piccola corona costituita dai tre dipartimenti contermini a Parigi, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, e Val-de-Marne, mentre i comuni dell'area metropolitana di Parigi sono 1.798, contro i 1301 della regione Île-de-France. Questa soluzione rappresenta da un lato un passo avanti rispetto alla situazione di non governo finora registrata, ma un passo indietro rispetto al progetto della “Grande Parigi” intesa come regione capitale comprendente le città sul corso della Senna, Parigi Rouen e Le Havre. Con l'obiettivo di fare concorrenza alla “Grande Londra”, il progetto prevedeva lo sviluppo delle reti infrastrutturali, il coinvolgimento dei campioni nazionali del settore dei trasporti e l'indicazione degli strumenti di finanziamento, tutto sotto il controllo diretto del segretario di Stato preposto allo sviluppo della regione capitale (Ferri e Pola, 2010).

13.3

La tessera italiana del mosaico europeo: “Parturient montes, nascetur minusculus mus?”

La storia della città metropolitana italiana è ampiamente nota. Tutto cominciò un quarto di secolo orsono con il Capo VI della legge 142/1990, che prevedeva 9 città metropolitane nelle Regioni a statuto ordinario e un unico modello di governo, calato dall'alto, e mai realizzato per le diffidenze dei grandi Comuni, da un lato, e delle Regioni, dall'altro, entrambi timorosi dell'intromissione di questa nuova “creatura artificiale”, che poteva sottrarre loro compiti e prestigio istituzionale. Ciò suggerì l'introduzione di alcune significative modifiche al disegno della 142, che hanno determinato un'una nuova versione di città Metropolitana, introdotta dal Testo Unico (Tuel, legge 267/2000). Qui la CM è configurata come ente locale eventuale a ordinamento differenziato, che acquisisce le funzioni della Provincia e nel caso in cui non coincida con il territorio di una Provincia viene definita la nuova circoscrizione provinciale. Nel Titolo V riformato della Costituzione dell'anno 2001 la città metropolitana figura equiparata (finora) agli altri enti territoriali, ma la Costituzione non indu-

gia troppo sul concetto né sul suo ruolo. Viceversa, uno spunto per una rivitalizzazione della CM avrebbe potuto fornirlo la legge 131/2003 (cosiddetta “La Loggia”), con la quale si affidava allo statuto delle medesime il compito di disciplinare organi e articolazione interna: ma, come spesso succede in Italia, tale delega è rimasta inattuata. Si giunge quindi alla legge 42/2009, il cui articolo 23 reca la disciplina per la prima istituzione delle città metropolitane, valida fino alla comparsa di un’“apposita legge” con la quale si stabiliva che sarebbe stata determinata “la disciplina ordinaria riguardante le funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale”. L’apposita legge evocata nell’articolo 23 (e che possiamo identificare con l’attuale legge 56/2014, cosiddetta “legge Delrio”) avrebbe dovuto disciplinare il trasferimento delle funzioni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie inerenti le funzioni trasferite alla CM, e avrebbe altresì dovuto attuare le nuove perimetrazioni stabilite *ex lege*.

Le città individuate come destinatarie della nuova istituzione erano nove: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli (e non Reggio Calabria). L’orizzonte previsto per l’istituzione era di 36 mesi: importante la previsione che nella fase transitoria “il finanziamento degli enti che compongono la città metropolitana assicura loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle funzioni da esercitare in forma associata o congiunta”. La “creatura città metropolitana”, quantomeno per ciò che riguarda le sue funzioni fondamentali, è ben presente nella Carta delle Autonomie approvata nel 2007. Il provvedimento si proponeva di dare attuazione agli articoli 114, 117-118 della Costituzione con la definizione di un nuovo ordinamento degli enti locali, di Roma Capitale e la disciplina del processo di istituzione delle città metropolitane, tra le quali non figurava ancora Reggio Calabria. In presenza di clausole di invarianza della spesa pubblica, e in attesa del cosiddetto disegno di legge delega sul federalismo fiscale che arriverà sei mesi dopo, i principi indicati per l’individuazione, l’assegnazione delle funzioni fondamentali e per i processi decisionali intergovernativi, consentivano l’attuazione flessibile e differenziata delle città metropolitane, ma sottovalutavano il ruolo delle singole Regioni (Ferri, 2008).

Fino al nuovo Titolo V del 2001 la Costituzione non faceva riferimento né a Roma né alla Capitale, e la stessa legge 42/2009 dà la priorità all’ordinamento di Roma Capitale, con disciplina a carattere transitorio, anticipando l’attuazione delle città metropolitane da parte della legge 56. Nel caso di Roma si tratta di un “ente territoriale” che dispone di speciale autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria “nei limiti stabiliti dalla Costituzione”. La giustificazione formale di tale “veloce decisione” è stata che vi era bisogno di una specie di “prova generale” per gli altri nove casi, come è del resto comprovato dalle funzioni che sono state poste alla base dell’attività

del nuovo Ente e che coincidono, appunto, con quelle che saranno conferite dalla legge 56/2014: sviluppo urbano e pianificazione territoriale, edilizia pubblica e privata, l'organizzazione funzionamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico e alla mobilità, lo sviluppo economico e sociale (tema questo fortemente innovativo in Italia), e altro ancora. Tuttavia, va ricordato che la situazione di Roma capitale, a partire dalla dimensione comune, presenta da lungo tempo particolari difficoltà e criticità dal punto di vista finanziario, che hanno reso necessario numerosi provvedimenti di salvataggio del bilancio (Sterpa, 2014a) e che hanno introdotto numerosi piccoli tributi che possono essere utili per costruire la finanza delle città metropolitane.

È con la legge 56/2014 che si giunge finalmente all'ultima tappa del cammino.

Le città metropolitane predestinate sono sempre quelle. A Roma viene riservato la status speciale già posseduto ex l. 42/2009 e di cui si è detto, ma gli elementi di differenziazione non riguardano tanto la città metropolitana rispetto alle altre, quanto Roma Capitale intesa come vecchio Comune di Roma. In altri termini: anche se non è compresa nell'elenco delle città metropolitane (articolo 1, comma 5) alla città metropolitana di Roma Capitale si applicano le norme previste dalla legge 56 come per tutte le altre, anche per quanto riguarda la coincidenza dei confini con quelli delle ex provincia di Roma.

Vengono definiti gli organi della città metropolitana (Sindaco metropolitano *in primis*) e viene prevista la redazione di uno Statuto che: regola l'organizzazione dell'Ente e la sua azione di governo del territorio metropolitano; disciplina i rapporti tra i comuni facenti parte della città metropolitana; prevede le modalità con le quali i comuni facenti parte della città metropolitana possono conferire l'esercizio di proprie funzioni alla medesima con il contestuale trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per il loro svolgimento; e così via. Ovviamente fondamentale è il tema delle funzioni conferite dalla legge alla città metropolitana, funzioni che sono innanzitutto quelle dell'ex Provincia, ma anche – a valere sulle risorse trasferite e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (ferrea raccomandazione di una legge uscita in tempi meno floridi di quelli della 42/2009!) – le seguenti funzioni fondamentali:

- adozione annuale del piano strategico del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle Unioni dei comuni ricompresi nell'area, anche rispetto all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle Regioni;
- pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture di interesse della comuni-

tà metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni ricompresi nell'area;

- strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
- mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano;
- promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico annuale del territorio;
- promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

La stessa legge stabilisce inoltre che restano comunque ferme le funzioni di programmazione e di coordinamento delle Regioni, loro spettanti nelle materie di cui agli articoli 117 e 118 della Costituzione. Ancor più importante è il disposto in base al quale lo Stato e le Regioni, ciascuno per le proprie competenze, possono attribuire ulteriori funzioni alle città metropolitane in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui al citato articolo 118 della Costituzione.

Il trapasso di poteri e di competenze dalla vecchia Provincia alla città metropolitana e la stesura degli Statuti ha occupato tutto il 2014 e il 2015 (l'anno della redazione della presente nota) e suscitano una certa curiosità le differenze riscontrabili negli Statuti ora redatti e approvati in quanto la mancata differenziazione tra le città metropolitane nella legge 56 – si pensi alle disparità tra Roma Capitale e Reggio Calabria – è stata di fatto sostanzialmente delegata alle scelte dei singoli Statuti (differenze che, per esempio, riguardano ruolo e spazio d'azione della Regione di appartenenza e i riferimenti alle risorse finanziarie e fiscali).

L'analisi di questi ultimi¹⁰ evidenzia una generale attenzione alle nuove funzioni fondamentali assegnate e ai rapporti con i comuni (compresi quelli esterni) e le loro unioni, una scarsa considerazione dei rapporti con le Regioni¹¹ e una insufficiente attenzione alle fonti di entrata e ai meccanismi di controllo della spesa. Per quanto riguarda il rapporto con la Regione di appartenenza una lodevole eccezione è rappresentata da Milano¹², mentre per ciò che concerne gli aspetti finanziari le sole eccezioni sono fornite da Genova che presenta opportuni riferimenti all'autonomia finanziaria e alla potestà impositiva¹³, oltre che da Milano che, pur in assenza di articoli esplicitamente dedicati al finanziamento, presenta alcuni riferimenti alle tariffe dei servizi pubblici e al trasporto pubblico¹⁴, mentre nel caso di Roma l'articolo 6, comma 1, fa riferimento al collegamento tra funzioni esercitate

(nuove e delle ex Province) e le risorse necessarie per assolverle (Bordignon e Ferri, 2015), previste dalla normativa vigente¹⁵.

Già nei primi mesi dopo la sua adozione, la legge 56 è stata oggetto di numerose modifiche (Sterpa, 2014b, p. 357-359) che hanno riguardato la disciplina degli statuti, gli eletti, il personale, il funzionamento degli organi e il definanziamento, nonché di accordi tra Stato, Regioni, Province e Comuni in sede di Conferenza unificata con riferimento all'individuazione delle funzioni, dei beni e delle risorse finanziarie. Inoltre, rispetto al riordino del governo di area vasta perseguito dalla legge 56 la complessità del quadro legislativo risulta ulteriormente aumenta dalle iniziative legislative di numerose Regioni.

Il quadro che emerge a un anno dall'approvazione della legge 56 presenta numerose criticità. Di seguito ne ricordiamo alcune (Bordignon e Ferri, 2015):

- la mancata individuazione dei confini delle aree metropolitane;
- la mancata considerazione dei problemi irrisolti dopo la legge 142/1990: l'estensione territoriale, il trade-off tra estensione territoriale e funzioni trasferite, le deleghe regionali e comunali, i rapporti con il comune centrale (Giarda, 1992);
- la mancata elezione diretta obbligatoria del sindaco e degli organi metropolitani, nonché la mancata rappresentanza nel futuro Senato rispetto alle regioni di piccola dimensione demografica (Ferri, 2008).

Per quanto riguarda la comparabilità tra gli assetti previsti per il “caso italiano” e quelli vigenti in Europa, come osservato da Vandelli (2014 p. 237) “può far riflettere il fatto che, in generale, negli ordinamenti comparati questa sovrapposizione [tra sindaco metropolitano e sindaco del capoluogo, *N.d.R.*] sia assente e che laddove esiste un livello metropolitano a forte legittimazione in via diretta (come a Londra, per citare il modello più noto) il territorio sia caratterizzato da una suddivisione equilibrata e priva di un soggetto predominante e che, all'opposto, laddove (come nelle aree metropolitane francesi o a Barcellona) esiste un soggetto di questo tipo si sia optato generalmente per forme di secondo livello, che precisamente nei Comuni, e particolarmente nel Comune capoluogo, trovano la propria base e il proprio fondamento”. In definitiva, sebbene il percorso delle città metropolitane possa presentarsi ancora lungo e ambizioso, è importante che, dopo 25 anni dall'avvio, la trasformazione del governo delle aree metropolitane abbia inizio. In un quadro finanziario che resta ancora molto incerto, le città metropolitane alimentano aspettative positive rispetto a quelle delle province indebolite evidenziate dai processi di adesione di Comuni contermini (per esempio per Milano Vigevano, Saronno, Limbiate e Caronno Perusella).

Risulta dunque di particolare interesse affrontare i temi e i problemi del finanziamento delle città metropolitane, che rischiano di pregiudicare i benefici di un governo promesso da oltre vent'anni.

13.4

La “questione finanziaria” *versus* le ambizioni delle metropoli. L'interessante soluzione francese nel mosaico europeo e il caso “estremo” dell'Italia

13.4.1

Un resumé europeo extra Francia

Così come gli ordinamenti, anche le forme di finanziamento delle città metropolitane europee si presentano assai differenziate tra loro, proprio in quanto non diverse dagli altri Enti del sistema locale di riferimento.

Inghilterra – Nullo, o quasi, è l'apporto britannico al quadro comparato europeo per quanto riguarda le modalità con cui sono finanziate le città metropolitane, a partire dalle due esaminate, ovvero Londra e Manchester. Ciò perché, a fronte anche di innovativi strumenti finanziari sorti e “pensati” per la finanza locale, per le aree metropolitane non sono previsti regimi particolari. Dopo aver rammentato che le fonti primarie della finanza locale britannica sono (dagli anni Ottanta) la *council tax*, i *business rates* che successivamente si sono aggiunti, il meccanismo incentivante detto Labgi (Local Authority Business Growth Incentives); infine la Ppp (Public Private Partnership), cui si affiancano gli introiti da tariffe e i massicci trasferimenti centrali, non si può non immaginare che nel panorama metropolitano britannico non rappresentino due robuste (e intelligenti) colonne, da un lato, la *road toll*, il pedaggio per tratti stradali a pagamento e, dall'altro, la *congestion charge*, la tassa sul traffico che ha letteralmente spinto milioni di londinesi a utilizzare il trasporto pubblico, a favore del quale vanno, per legge, i proventi del tributo.

Portogallo – Anche per quanto riguarda la questione del finanziamento la situazione metropolitana portoghese si presenta più “tradizionalista”, sia per i casi urbani “generici” sia per le due situazioni più “privilegiate” di Lisbona e Porto. In questi due casi le risorse finanziarie originano soprattutto dai Comuni che le integrano e da un trasferimento annuale dal bilancio dello Stato per il funzionamento corrente, pari all'1% del fondo di equilibrio finanziario corrente dei Comuni dell'area metropolitana. La legge consente comunque a Porto e Lisbona di acquisire altre risorse proprie dall'ero-

gazione di servizi locali nonché dalla concessione di autorizzazioni e licenze, secondo una tradizione molto “latina” e in particolare “italiana”

Spagna – Mentre per gli Enti locali “necessari” la normativa (statale) sul finanziamento è completa e dettagliata, per quelli “non necessari” come le aree metropolitane la normativa statale lascia spazio a integrazioni regionali di dettaglio su un elenco aperto di opzioni in materia di copertura delle spese. L’elenco include:

- una sovrimposta sull’Ibi (la nostra vecchia Ici);
- tasse e tariffe relative a beni e servizi forniti;
- sovvenzioni statali a destinazione vincolata;
- altre risorse liberamente prescelte dalla Comunità autonoma, di natura non necessariamente tributaria.

Da notare la mancanza di due delle entrate principali dei Comuni, ovvero i tributi propri (in questo l’Area metropolitana è accomunata alla Provincia) e la compartecipazione ai tributi erariali (l’unica compartecipazione essendo quella all’Ibi, ovvero all’imposta immobiliare). Ciascuna Comunità autonoma può scegliere le fonti di entrata che ritiene più opportune, così come può escludere qualcuna di esse (per esempio, la suddetta sovrimposta Ibi).

Nello specifico caso dei due Enti metropolitani della Catalogna (legge 7/1987) si va oltre l’elenco sopra riportato, in quanto sono previste anche:

- compartecipazioni al gettito di tributi erariali e a quelli della Generalidad stabiliti a loro favore;
- imposte da parte dei Comuni ricompresi nell’area metropolitana.

Non sono peraltro state riscontrate sinora (2015) concrete applicazioni di tali teoriche possibilità, previste solo “sulla carta”.

Germania – Data l’informalità e la non convenzionalità delle forme che caratterizzano la loro organizzazione, anche il finanziamento delle Metropolregionen non ha una codifica statutaria, neppure a livello di Land. Esse si finanziano normalmente tramite meccanismi simili a quelli di associazioni o circondari (in tedesco), ovvero gli Umlagen, apporti degli Enti in base alla forza contributiva del loro territorio, che può derivare non solo dai gettiti tributari raccolti, ma anche dai trasferimenti goduti dagli Enti partecipanti in sede di Finanzausgleich di Land (casi esemplari quello Reno-Ruhr e quello di Francoforte) o, più raramente, in base a importi *pro capite*. Non sono tuttavia esclusi apporti aggiuntivi da parte degli Enti

costituenti per servizi specifici (trasporti, smaltimento rifiuti, manutenzione del sistema fognario ecc.). Se gli Enti hanno carattere territoriale si possono registrare trasferimenti dal Land a titolo di perequazione finanziaria; e “nella misura in cui consentono di trasferire a un livello di governo superiore funzioni finanziate solo dalla città centrale, possono anche realizzare un riequilibrio degli oneri secondo i principi della perequazione” (Rautenberg, 2010, p. 147).

In conclusione – dato per scontato un loro ruolo economico determinante in tutti i Paesi considerati, e pur ammettendo che in generale i confini amministrativi non coincidono con l’estensione dei fenomeni metropolitani, le esperienze di governo metropolitano qui sommariamente considerate presentano soluzioni molto differenziate circa il binomio funzioni istituzionali/disponibilità di risorse autonome. Si è constatato altresì che mentre le funzioni risultano tutto sommato simili, differenze significative emergono con riguardo all’attenzione alla pianificazione strategica, alle politiche e ai progetti a dimensione metropolitana. Ne risulta una situazione molto diversificata in termini di capacità di governo dei fenomeni che caratterizzano le grandi aree metropolitane indicati all’inizio di questo testo, con esiti più rilevanti nei casi inglesi (dei casi francesi si tratterà *infra*) ferma restando la specificità di Barcellona.

13.4.2

Il caso francese

Rammentando che lo scenario metropolitano francese è figlio di una intercomunalità fortemente incentivata e centralmente “assistita”, nell’analizzarlo dal lato finanziario occorre sottolineare come le métropoles nate tra il 2010 e il 2014 dispongano di una autonomia finanziaria sconosciuta agli altri governi urbani e metropolitani europei, in particolare alle città metropolitane italiane (vedi *infra*). Proprio in quanto eredi delle creature della legge Chevenement, le Comunità urbane, le comunità di agglomerazione e le stesse métropoles godono di un regime fiscale che consente loro di manovrare le aliquote delle 3 vecchie imposte immobiliari locali condivise con i comuni e le Regioni. Scomparsa la *taxe professionnelle*, essi possono contare principalmente sulla tassa d’abitazione, la tassa fondiaria sul costruito e sul non costruito, nonché sul contributo fondiario delle imprese e di quello riservato alle imprese sulle zone di attività economica.

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

Il Dipartimento riceve le seguenti entrate fiscali (Ferri, 2015):

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

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

- le tasse fondiarie sulle proprietà costruite e non costruite (compresa l'addizionale), la tassa d'abitazione e sul contributo fondiario a carico delle imprese.
- le tariffe della tassa speciale sui contratti di assicurazione, già attribuita ai Dipartimenti;
- la quota del gettito della sovratassa sulle fonti di acque minerali, già attribuita al Dipartimento;
- il gettito derivante dai diritti di registrazione e dalla tassa sulla pubblicità fondiaria esigibili a seguito dei trasferimenti di proprietà degli immobili o di diritti immobiliari realizzati sul proprio territorio, già attribuiti ai Dipartimenti¹⁶.

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

Il bilancio 2015 di Lione métropole è composto per il 65% da entrate fiscali, il 25% da trasferimenti dello Stato, 10% da risorse di gestione, ed è stato approvato un Programma pluriennale di investimenti di 1,75 miliardi di euro per politiche e progetti a dimensione metropolitana e interventi specifici per i principali comuni (Ferri e Pavesi, 2015). Dunque la finanza della métropole di Lione beneficia di entrate fiscali rafforzate ed è costruita nel quadro complesso ma stabile della finanza dei governi intercomunali e dei Dipartimenti, quest'ultima caratterizzata da una fiscalità ambientale molto

diversa e più incisiva rispetto a quella nostre province. Rispetto alle prospettive di finanziamento delle città metropolitane italiane, di cui si tratterà nel paragrafo che segue, emerge dunque uno spazio di manovra significativo sul bilancio che consente di alimentare la spesa per investimenti.

13.4.3

Il caso Italia: le ambizioni mortificate

La modestia (per non dire la nullità) delle indicazioni finanziarie contenute nella versione di città metropolitana che si sta attuando in Italia al momento della pubblicazione del presente saggio (2015) non è altro che una replica di quella presente nella legge 142/90 (cfr. *supra*), ai quali vanno aggiunti i tagli dal centro ai governi locali, e sicuramente è più deludente della versione “propositiva” contenuta nella legge 42/2009. Invero, nel Capo VI, articolo 19 della legge 142 tutto ciò che viene detto in materia di finanziamento (e dopo avere dettagliatamente elencato le funzioni della nuova figura giuridica) è: “alla città metropolitana competono le tasse, le tariffe e i contributi sui servizi a esse attribuiti”. Non un cenno alle modalità di ripartizione dei costi delle funzioni eventualmente esercitate al posto dei Comuni, o comunque diverse da quelle dell’ex Provincia.

Quanto alla legge 42/2009, il suo articolo 15 prevedeva l’impegno ad assicurare il finanziamento delle funzioni delle città metropolitane mediante l’attribuzione a esse dell’autonomia impositiva corrispondente alle funzioni esercitate dagli altri enti territoriali; assicurando, contestualmente e saggiamente, il definanziamento degli enti “rinunciari”. Ma soprattutto, era previsto che alle CM sarebbero spettati tributi ed entrate propri, anche diversi da quelli assegnati ai Comuni, con un doveroso riferimento quantitativo all’esercizio delle loro funzioni fondamentali. Dunque la città metropolitana era intesa come un’istituzione del federalismo (Ferri, 2008). Questo “arricchimento” della dote prevista per le città metropolitane viene confermato nel successivo dlgs 68/2011 (articoli 23¹⁷ e 24) che dopo avere attribuito alle stesse “il sistema finanziario e il patrimonio delle province soppresse”, prosegue stabilendo che sono loro attribuite le seguenti fonti di entrata:

- compartecipazioni al gettito dell’Irpef prodotta sul territorio relativo e alla tassa automobilistica regionale;
- l’imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori;
- l’Ipt (Imposta provinciale di trascrizione);
- gli “ulteriori tributi provinciali” previsti dalla legislazione vigente, che costituiscono tributi propri derivati;
- l’eventuale imposta di scopo provinciale.

Particolarmente rilevante appare poi la facoltà di istituire un'addizionale sui diritti di imbarco portuali e aeroportuali, come pure l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili¹⁸ (Iresa). Correttamente, e razionalmente, la legge stabilisce che le suddette fonti di entrata finanziano non solo le funzioni fondamentali della città metropolitana già attribuite alla Provincia, ma anche la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali, la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale e le altre funzioni delle città metropolitane. Passando dal decreto legislativo 68/2011 alla legge 56/2014 la disposizione (piuttosto deludente, come si è già anticipato) è che “spettano alla città metropolitana il patrimonio, il personale e le risorse strumentali della provincia a cui ciascuna città metropolitana succede a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi, ivi comprese le entrate provinciali”. A connotare la moderazione delle intenzioni vi è il disposto secondo cui le risorse potranno essere ridotte in relazione alla quota delle spese relative alle funzioni non fondamentali non attribuite nel processo di riordino.

La legge 56/2014 ha modificato il governo dell'area vasta e disposto la sostituzione delle Province con le città metropolitane che, tra quelle fondamentali assegnate, dovranno gestire funzioni di spesa come mobilità e viabilità e sviluppo economico e sociale. Gli investimenti in queste due funzioni sono strategici per la competitività internazionale delle città metropolitane e per la crescita economica nazionale in tempi di crisi. Tuttavia, l'articolo 1, comma 150, della legge in parola dispone l'esclusione di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica dall'attuazione della legge e il comma 150 bis prevede che le Province e le città metropolitane assicurino un contributo pari a 229 milioni di euro nel triennio 2014-2016. Ulteriori provvedimenti hanno definito ulteriori tagli ai finanziamenti delle città metropolitane.

Nel periodo 2008-2015 (dal decreto legge 112/2008 al decreto legge 192/2014) sono state effettuate 45 manovre (comprendi 758 azioni, con un massimo di 15 provvedimenti nel 2013) che hanno cercato di ridurre l'indebitamento dello Stato¹⁹ (Corte dei Conti, 2015a; 2015b).

Dopo aver ricordato che le principali funzioni fondamentali delle città metropolitane (attribuite dal comma 44 lettere a-e) presentano caratteristiche di pianificazione e di programmazione che devono essere oggetto di raccordo con l'azione legislativa e di programmazione poliennale delle singole Regioni, ma anche di spesa, con particolare riferimento a quelle di sviluppo economico e sociale e mobilità e viabilità²⁰, va sottolineato che la legge 56 non assegna nuove risorse aggiuntive a quelle delle Province per finanziare le nuove funzioni fondamentali (Ferri e Hinna, 2014). È stato altresì rimarcato che, poiché rispetto al totale delle entrate (somma

di tributarie, contributi e trasferimenti, extratributarie) la quota di Rca e Ipt rappresenta quasi l'intero gettito derivante dall'applicazione pressoché generalizzata delle aliquote massime, “ne consegue che non esistono margini di manovra per finanziare le funzioni fondamentali di spesa delle città metropolitane: per esempio, mobilità e viabilità e sviluppo economico e sociale” (Ferri, 2015, p. 13). Tuttavia la stessa fonte afferma che “la previsione dei due ‘tributi aeroportuali’ potrebbe costituire una opportunità per il finanziamento delle città metropolitane”, data la rilevanza delle funzioni aeroportuali per le città metropolitane e la necessità di forme di tassazione dei flussi turistici e degli utilizzatori delle città. Un'ipotesi da verificare riguarderebbe l'assegnazione dell'intero gettito delle due addizionali riformate alle città metropolitane e una quota dell'Iresa ai comuni aeroportuali.

A prescindere dai sacrifici imposti negli ultimi tempi alla finanza metropolitana (cfr. tabella 13.1), proporzionalmente superiori a quelli incidenti sugli altri livelli di governo, certamente su quello centrale, si può dire che il sistema di finanziamento attuale delle città metropolitane (più precisamente, delle ex Province) risulta essere (Bordignon e Ferri, 2015):

- inadeguato in quanto troppo uniforme rispetto alle diverse caratteristiche economiche, territoriali e di popolazioni presenti (per esempio tra

Tabella 13.1
 QUADRO DEI TAGLI RECENTI A CARICO DELLE CITTÀ METROPOLITANE
 Milioni di euro

	Riduzioni risorse decreto legge 95/2012	Riduzioni risorse decreto legge 66/2014	Riduzioni risorse legge 190/2014	Totale riduzioni	Totale entrate storiche	Differenza entrate riduzioni
Torino	39,7	19,1	27,9	86,7	182,6	95,8
Milano	54,3	25,3	27,7	107,3	257,2	149,9
Venezia	16,0	7,0	10,5	33,5	58,9	25,3
Genova	20,4	8,1	8,4	36,9	64,5	27,7
Bologna	20,1	8,9	8,7	37,7	89,2	51,5
Firenze	24,2	11,4	21,8	57,4	95,7	38,4
Roma	79,7	31,3	79,1	190,1	363,3	173,2
Napoli	66,8	28,0	46,4	141,2	193,0	51,8
Bari	30,4	13,3	14,4	58,1	81,8	23,6
Reggio Calabria	12,9	4,5	9,1	26,5	31,2	4,7

Fonte: Bordignon e Ferri (2015) sulla base di Agnoletti, Ferretti, Lattarulo (2015)

Milano, Napoli e Roma da un lato rispetto a Reggio Calabria e Venezia dall'altro lato);

- debole per capacità impositiva (auto, ambiente, eventuali tributi aeroportuali);
 - privo dei margini di manovra necessari (quantomeno nei bilanci attuali) per finanziare le funzioni fondamentali assegnate in maniera uniforme dal comma 44 della legge 56, e non finanziate, come viabilità e trasporti, sviluppo economico e sociale, gestione di servizi pubblici, il cui esercizio implica dei costi aggiuntivi.
- Emergono di conseguenza due prospettive per le città metropolitane:
- una “centralista”, tesa a costruire una finanza sostanzialmente derivata e uniforme, con il finanziamento da parte dello Stato delle funzioni fondamentali sulla base di fabbisogni standard;
 - una “autonomista”, tesa a costruire una nuova e differenziata finanza delle città metropolitane, giustificata dal loro ruolo per lo sviluppo economico all'interno delle regioni di appartenenza, da realizzare con il concorso delle regioni e dei comuni.

Nel quadro di una generale sottovalutazione dell'importanza delle politiche per città e di fronte alla forte riduzione della spesa in conto capitale delle province, la necessaria attenzione al contenimento della spesa non deve trascurare l'importanza della buona spesa pubblica a sostegno degli investimenti (Ferri e Hinna, 2014).

È necessario prendere atto che le città metropolitane:

- non sono configurabili come un governo locale (che pone al centro della propria azione la popolazione residente) perché, in quanto territori di circolazione, sono caratterizzati dalla presenza di popolazioni non residenti che modificano la domanda dei servizi indivisibili e determinano oneri per i comuni (Bernareggi, 2004b);
- le città metropolitane presentano significative differenze che devono riflettersi nel sistema di finanziamento: solo Milano tra le città metropolitane italiane attrae investimenti esteri e dispone di un mercato immobiliare di livello internazionale;
- l'esito dell'azione della loro azione di governo non dipenderà solo dalle scelte del governo centrale in materia di finanziamento, risorse fiscali e/o trasferimenti, ma dalla capacità delle singole amministrazioni di costruire strategie, attrarre investimenti esteri, costruire politiche e progetti, utilizzare le risorse comunitarie, regolamentare pedaggi di ingresso alle città e imposte di scopo che necessitano di strutture amministrative tecnico-finanziarie non presenti nelle province²¹ e dell'intesa con le Regioni.

13.5

Osservazioni conclusive

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

Forse proprio per questo esse sono state attivate senza affrontare nodi fondamentali e soprattutto senza prevedere un sistema di finanziamento di base adeguato, con il rischio di renderle inefficaci. In ciò l'Italia sembra richiamare l'esempio negativo del Portogallo, sopra delineato, mentre dovrebbe apprendere dalle esperienze francesi di governo di lungo periodo delle città e dal caso di Barcellona.

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

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

La legge 56 ha il merito di far ripartire un livello di governo promesso da 25 anni, ma la coincidenza tra il rinascente centralismo della normativa, la prassi in atto caratterizzata da una decurtazione più che proporzio-

nale delle risorse spettanti ai governi locali, con conseguente crollo degli investimenti effettuati a livello subcentrale, e la prevalenza della burocratica logica “prima le funzioni, poi (forse) le risorse”, fanno temere che le città metropolitane restino delle Province con maggiori funzioni ma senza adeguate risorse, che rappresenterebbe un ennesimo fattore di mortificazione per il “sistema Italia”.

Bibliografia

- Balboni E. (2014), “La legge Delrio e la città metropolitana di Milano”, in Sterpa A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Jovene, Napoli.
- Bahl R. (2010), *Financing metropolitan cities. In UC Governments, Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century, Second Global Report on Decentralization and Democracy*, Uclg, Barcelona.
- Bernareggi G. (2004a), “La popolazione non residente, l'economia della città e il bilancio del governo locale”, *Amministrare*, XXXIV, 1, pp. 51-102.
- Bernareggi G. (2004b), “L'onere delle popolazioni non residenti per il bilancio del Comune di Milano”, *Amministrare*, XXXIV, 1, pp. 103-158.
- Bobbio L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza Roma-Bari.
- Bordignon M., Ferri V. (2015), “Per una nuova finanza delle città metropolitane”, in *Rapporto Urban.it 2015*.
- Bird R. M., Slack E. (2007), “An approach to metropolitan governance and Finance. Environment and planning, *C Government and Policy*, 25(5).
- Bruzzo A., Ferri V. (2006), “Mobilità degli individui e finanza locale: il caso dell'area metropolitana di Milano”, in Fistola R., Brunetta G. (a cura di), *Trasformazioni, coesioni sviluppo territoriale*, atti della XXVI Conferenza Italiana di Scienze Regionali, FrancoAngeli, Milano.
- Bruzzo A., Ferri V. (2007), “Mobilità degli individui e finanza locale nelle aree metropolitane”, in Lanzani A., Moroni S. (a cura di), *città e azione pubblica*, Carocci, Roma.
- Bruzzo A., Ferri V. (2008), “La popolazione non residente nelle maggiori aree metropolitane italiane: i risultati di una verifica empirica sulle implicazioni per i comuni coinvolti”, *Argomenti*, 24, pp. 14-44.
- Carrer M., Rossi S. (2014) *Le città metropolitane in Europa*, Ifel-Anci, Roma.
- Chernick H., Reschovsky A. (2006), “Local public finance: Issues for metropolitan regions”, in Oecd, *Competitive Cities in the Global Economy*, Oecd Territorial Reviews, Paris.
- Censis (2014), *Rileggere i territori per dare identità all'area vasta*, Roma.
- Corte dei Conti (2015a), *Le prospettive della finanza pubblica dopo la legge di stabilità*, Sezioni riunite di controllo, febbraio 2015.
- Corte dei Conti (2015b), *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, Sezioni riunite in sede di controllo, maggio 2015.

- De Donno (2014), “Riordino delle competenze e nuovo regime delle metropoli: prime prove per l’Acte III de la décentralisation”, *Federalismi.it*, 17 febbraio 2014.
- Dente B., Fareri P. (1997), “Milano capitale dell’innovazione”, *Quaderno Aim*, 34, pp. 11-27.
- Ferrari G. F., Galeone P. (a cura di) (2010), *Città a confronto. Le istituzioni metropolitane nei Paesi occidentali*, il Mulino, Bologna.
- Ferri V. (2008), *Governare le città metropolitane*, “Introduzione” di M. Bordignon, Carocci, Roma.
- Ferri V. (2009), “Le città metropolitane in Italia. Un’istituzione del federalismo”, *Economia italiana*, 2, pp. 389-425.
- Ferri V., Pola G., (2010), “Il ritorno dell’Ivaf in versione francese per finanziare la ‘Grande Parigi’”, *Federalismo in Toscana*, n. 1.
- Ferri V., Hinna A. (2014), “Vincoli di finanza pubblica e obiettivi di economicità dell’azione amministrativa: rapporti inte-istituzionali, scelte organizzative e processi decisionali”, in Sterpa A. (a cura di), *Il nuovo governo dell’area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Jovene, Napoli.
- Ferri V., Sterpa A. (2014), *Il ruolo delle Regioni Lazio e Île-de-France, Lombardia e Rhone Alpes nel governo delle capitali e delle metropoli. Un confronto Roma-Parigi e Milano-Lione, relazione presentata alla Conferenza internazionale Metropoli, regioni tra competizione e complementarietà. Punti di vista incrociati tra Francia e Italia*, Université Paris-Diderot 9-11 aprile 2014.
- Ferri V. (2015), *Il finanziamento delle città metropolitane: evidenze dai governi metropolitani in Europa*, relazione presentata alla XXXVI Conferenza Aisre, Cosenza, 14-16 settembre.
- Ferri V., Pavesi F. C. (2015), *Il finanziamento dei governi metropolitani in Europa: una prospettiva comparata per le città metropolitane*, Ifel-Anci, Roma.
- Ferri V. Pola G. (2015) “Il ‘riordino metropolitano’ su scala europea, con focus sul caso francese”, *Federalismo in Toscana*, n. 2.
- Giarda P. (1992), “Riflessioni sulla città metropolitana”, *Economia pubblica*, 11, pp. 519-522.
- Pola G. (2006a), *Autonomia fiscale del sistema città di città. Milano metropolitana: i problemi le opportunità, le sfide*, Provincia di Milano, La città di città. Un progetto strategico per la regione urbana milanese.
- Pola G. (2006b), “Dal Pim alla metropoli provinciale. Trent’anni di riflessioni teoriche nell’inseguimento di un sogno: la città metropolitana di Milano”, *Rivista internazionale di Scienza Economiche e Sociali*, 4.
- Pola G. (2014), “La Francia ‘metropolitana’: novità d’Oltralpe”, *Federalismo in Toscana*, n. 2.
- Rautenberg T. (2003), “Ein Vergleich der vier groben Regionalverbände Deutschlands”, *Deutsches Verwaltungsblatt*, Dvbi.
- Sterpa A. (2014a), *L’ordinamento di Roma Capitale*, Jovene, Napoli.
- Sterpa A. (a cura di) (2014b), *Il nuovo governo dell’area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Jovene, Napoli.
- Vandelli L. (2014), “L’innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle città metropolitane”, *Le istituzioni del Federalismo*, XXXV, 1, p. 213-238.

Sitografia

www.agma.gov.uk.

Note

* Gli autori desiderano ringraziare il dottor Filippo Carlo Pavesi del Centro studi territorio dell'Università di Bergamo per i suggerimenti ricevuti a seguito della rilettura del testo.

¹ Su questo punto va sottolineato che la letteratura internazionale (tra gli altri Bahl, 2010; Bird e Slack, 2007; Chernick e Reschovsky, 2006) si è concentrata sul governo e sulla finanza delle grandi città e delle capitali sulla base della popolazione residente con qualche attenzione al pendolarismo, ma ha trascurato la presenza di altre tipologie di popolazione non residente, alloggiata, contribuente e di contatto (*city users*), che hanno assunto un peso crescente con il tramonto del fordismo nei comuni centrali e lo sviluppo di eventi, attività culturali e turistiche. Inoltre, non ha dedicato approfondimenti agli aspetti teorici derivanti dalla presenza delle popolazioni non residenti (Bernareggi, 2004a) e alla misurazione degli oneri per i comuni (Bernareggi, 2004b; 2007; Bruzzo e Ferri, 2006; 2007; 2008).

² In assenza di un modello europeo di governo delle grandi città, ulteriori differenziazioni riguardano la finanza delle città capitali in relazione alle forme di stato centrale o federale, alle relazioni intergovernative e al ruolo delle regioni.

³ Sulla base di indicatori generali, popolazione e relativo tasso di crescita, superficie e densità degli abitanti sono state individuate 31 grandi aree metropolitane (con popolazione maggiore di 1,5 milioni di abitanti, da Londra a Valencia) e 80 aree metropolitane minori (con popolazione compresa tra 0,5 e 1,5 milioni di abitanti, da Rotterdam a Saint-Etienne). Del primo gruppo fanno parte Milano (5^a), Roma (6^a), Napoli (8^a) e Torino (28^a). Del secondo gruppo fanno parte Palermo (25^a), Bologna (41^a), Firenze (47^a), Genova (49^a), Catania (63^a), Venezia (77^a) (Censis; 2014).

⁴ Che in sostanza giustifica l'azione comunitaria in materia di politiche per le città.

⁵ I periodi di presenza e di assenza del governo metropolitano consentono di valutare il funzionamento e i risultati dell'azione di governo.

⁶ Nel 2015 la popolazione della Gla è stimata maggiore di 8,6 milioni di abitanti, di cui 3,5 nelle 14 municipalità interne (*inner*) tra le quali la City of London e 5,2 nelle 19 municipalità esterne (*outer*) (Ferri e Pavesi, 2015).

⁷ Oltre al comune di Manchester, con una popolazione di 0,52 milioni di abitanti, la Greater Manchester comprende altri 9 comuni che presentano una popolazione media di 245 mila abitanti per un totale di 2,7 milioni di abitanti, pari a oltre il 15% della popolazione inglese e al 4% di quella del Regno Unito (Ferri e Pavesi, 2015).

⁸ Per la Comunità urbana di Nantes e per la Comunità di agglomerazione di Rennes il successo dell'azione di governo va collegato alle pluriennali leadership politiche rispettivamente di Jean Marc Ayrault (primo ministro, sostituito all'inizio del 2015 da Manuel Valls) e di Edmond Hervé, già ministro della sanità (Ferri, 2008).

⁹ Presenta una superficie di 105 chilometri quadri: il Comune di Roma, con 1.285 kmq, è circa 12 volte maggiore.

¹⁰ Al momento della stesura di questo testo non risultano consultabili quelli di Napoli, di Reggio Calabria e di Venezia. Si veda le Istituzioni del federalismo, numero speciale 2014, dedicato proprio agli Statuti delle città metropolitane.

¹¹ Fa eccezione la Lombardia: l'articolo 32 dedicato ai rapporti con la Regione, al comma 3 precisa che "La città metropolitana, anche su proposta di uno o più comuni, promuove altre-

si accordi di programma e altre forme di collaborazione con la Regione Lombardia, aventi per oggetto interventi nel suo territorio, compresa la realizzazione di opere pubbliche”.

¹² Per una trattazione approfondita relativa alla costruzione della città metropolitana di Milano si veda Balboni (2014), mentre per una trattazione degli aspetti finanziari prima della legge n. 56 si veda Pola (2006a).

¹³ La città metropolitana di Genova “ha autonomia finanziaria assicurata da risorse proprie, da trasferimenti erariali e regionali” (articolo 38, comma 1), la potestà impositiva della città metropolitana è esercitata nell’ambito e nei limiti indicati dalle leggi (comma 2), la città metropolitana si dota di un regolamento di contabilità finalizzato a disciplinare le procedure e le modalità per una corretta ed efficace azione di programmazione, gestione e controllo (comma 3).

¹⁴ La CM di Milano: persegue obiettivi di quantificazione delle risorse disponibili per la gestione del sistema (del trasporto pubblico) e per gli investimenti necessari per attuare la programmazione (articolo 40 comma 4, lettera g)), determina le tariffe dell’utenza dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano (articolo 42, comma 2), coordina le società operative territoriali partecipate dai comuni e dalle unioni di comuni (articolo 43, comma 3).

¹⁵ Se si prescinde da questi due aspetti, peraltro estremamente importanti, si può condividere l’opinione di Vandelli: “la prima esperienza statutaria delle città metropolitane sembra caratterizzata da un notevole grado di flessibilità, differenziazione, modulazione sulla base delle esigenze e delle opzioni espresse in ciascuna realtà territoriale. [...] Ne emerge l’immagine di Statuti concepiti come strumenti utili a cogliere e valorizzare le opportunità consentite dal quadro normativo, nella costruzione di un nuovo modello di governance, funzionale, efficace e coinvolgente in relazione alle concrete realtà in cui sarà chiamato a operare” (Vandelli, 2014, p. 236-237).

¹⁶ Su questi tributi la metropoli dispone del potere regolamentare.

¹⁷ L’articolo 23 disciplina il fondo perequativo per le Province e le città metropolitane, stabilendo che lo stesso è alimentato “dalla quota del gettito della compartecipazione provinciale all’Irpef di cui all’articolo 18” dello stesso decreto, “non devoluto alle Province e città metropolitane competenti per territorio”. Il fondo in questione è articolato in due componenti, di cui la prima “riguarda le funzioni fondamentali delle Province e delle città metropolitane, la seconda le funzioni non fondamentali”. Nel bilancio delle Regioni a statuto ordinario sono istituiti due fondi: uno a favore dei Comuni, l’altro a favore delle Province e delle città metropolitane, alimentati dal fondo perequativo dello Stato.

¹⁸ L’Iresa è stata istituita dalla legge 342/2000 come tributo proprio regionale e risulta istituita da 6 regioni: Lazio, Lombardia, Emilia Romagna, Campania, Calabria e Marche, ma la sua applicazione secondo le norme attuali presenta controindicazioni evidenziate dall’Antitrust in ordine alla distorsione della concorrenza tra aeroporti e compagnie aeree.

¹⁹ Secondo l’articolo 12 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, le “regioni, province comuni e città metropolitane concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito pubblico”.

²⁰ In relazione alle prime due funzioni fondamentali assegnate alle città metropolitane, adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale e pianificazione territoriale generale, vale la pena di ricordare che il disegno di legge costituzionale n. 1429 all’articolo 26, comma 2 lettera u) attribuisce le norme generali sul governo del territorio tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato.

²¹ In questo senso va ricordata l’esperienza del Comune di Milano negli anni Cinquanta e 60, considerata la capitale dell’innovazione per la capacità di realizzare progetti senza l’intervento dello Stato (Dente e Fareri, 1997) e del Piano intercomunale milanese (Pola, 2006b).

Appendice statistica

I valori mostrati sono assoluti, in migliaia di euro; la fonte è costituita da elaborazioni su dati Siope Mef-Rgs.

Tabella 1
 COMUNI. INCASSI 2014 PER VOCE ECONOMICA

	Nordovest	Nordest	Centro	Mezzogiorno	Isole	Italia
Entrate tributarie	10.770.000	7.295.469	8.352.590	7.781.092	3.459.875	37.659.026
Imposte	6.778.336	4.781.934	5.414.200	3.582.642	1.700.705	22.257.817
Tasse	2.432.548	1.534.011	1.989.292	2.075.267	1.023.421	9.054.540
Tributi Speciali e Altre Entrate Tributarie Proprie	1.533.976	967.534	939.696	2.112.935	732.276	6.286.417
di cui: Fondo di Riequilibrio Statale e Regionale	1.228.342	737.781	717.870	1.724.984	618.299	5.027.275
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	1.807.013	2.217.644	2.206.520	1.407.711	1.875.028	9.513.916
Contributi e Trasferimenti Correnti dallo Stato	769.822	407.399	1.089.036	710.922	446.487	3.423.665
Contributi e Trasferimenti Correnti dalle Regioni	771.182	1.585.244	974.124	588.557	1.372.467	5.291.574
Contributi e Trasferimenti da Parte di Organismi Comunitari e Internazionali	6.270	9.282	8.553	5.245	3.533	32.883
Contributi e Trasferimenti Correnti da Altri enti del Settore Pubblico	216.156	182.619	96.471	90.996	49.722	635.964
Entrate extratributarie	3.666.870	2.559.575	2.302.263	1.333.137	588.028	10.449.873
Proventi dei Servizi Pubblici	2.029.400	1.264.890	1.235.513	742.215	331.496	5.603.514
Proventi dei Beni dell'ente	746.579	505.256	500.642	256.230	118.811	2.127.518
Interessi Su Anticipazioni e Crediti	40.509	22.476	28.770	21.386	7.264	120.405
Utili Netti delle Aziende Speciali e Partecipate, dividendi di Società e Proventi diversi	713.193	566.967	443.593	305.962	129.433	2.159.149
Entrate da alienazione beni, trasferimenti di capitali e riscossioni crediti nette	2.082.776	1.710.661	1.699.206	1.992.591	715.396	8.200.629
Alienazione di Beni Patrimoniali	463.131	239.450	164.512	121.340	43.763	1.032.197
Trasferimenti di Capitale dallo Stato	358.292	79.203	221.956	574.466	83.557	1.317.474
Trasferimenti di Capitale dalla Regione/Provincia Autonoma	380.662	681.895	695.998	920.695	383.004	3.062.255
Trasferimenti di Capitale dal Settore Pubblico	133.678	87.673	95.088	94.230	62.752	473.422
Trasferimenti di Capitale da Altri Soggetti	734.374	583.130	493.894	271.502	138.379	2.221.279
Riscossione di Crediti (esclusi prelievi bancari)	12.469	39.303	27.705	10.193	3.938	93.608
Entrate derivanti da accensioni di prestiti nette	866.686	255.093	428.010	2.280.503	549.363	4.379.655
(Anticipazioni di Cassa elise)	645.412	520.399	1.633.919	1.812.868	1.398.055	6.010.653
Incassi da regularizzare	450.210	25.980	342.892	720.464	239.209	1.778.756

Tabella 2
 COMUNI. PAGAMENTI 2014 PER VOCE ECONOMICA

	Nordovest	Norddest	Centro	Mezzogiorno	Isole	Italia
Spese correnti	14.931.164	10.662.438	12.502.027	11.325.544	6.349.296	55.770.470
Personale	3.781.807	195.031	3.064.539	2.817.512	1.977.884	14.466.894
Acquisto di beni	311.724	299.728	311.349	388.760	158.761	1.470.322
Prestazioni di servizi	8.070.814	5.064.831	6.966.113	6.096.939	2.886.022	29.084.719
Trasferimenti	1.628.314	1.703.745	1.377.104	821.764	778.804	6.309.731
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	570.049	334.803	337.809	495.037	158.771	1.896.469
Imposte e tasse	309.077	252.058	245.367	217.732	114.137	1.138.371
Altre spese	230.355	174.930	195.020	481.475	270.986	1.352.767
Spese in conto capitale	3.143.550	2.393.164	1.798.418	2.732.284	866.802	10.934.218
Acquisizione di capitali (beni immobili e mobili, titoli)	2.271.553	2.006.809	1.611.803	2.426.027	799.630	9.115.822
Incarichi professionali esterni	56.305	47.931	27.189	23.573	18.034	173.031
Trasferimenti di capitali	286.600	246.157	124.475	238.723	34.769	930.724
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	170.257	13.639	2.622	9.448	13.092	209.057
Concessioni di crediti e anticipazioni nette	167.533	10.618	2.369	8.063	12.901	201.484
Spese per rimborso di prestiti	1.922.742	1.374.110	2.214.754	2.414.690	1.527.444	9.453.740

Tabella 3
PROVINCE. INCASSI 2014 PER VOCE ECONOMICA

	Nordovest	Nordest	Centro	Mezzogiorno	Isole	Italia
Entrate tributarie	1.317.836	724.799	960.857	961.630	337.414	4.302.546
Fondo sperimentale statale di riequilibrio – Fondo di solidarietà comunale	8.701	3.294	29.583	50.203	—	91.781
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	699.925	608.571	727.229	717.440	205.974	2.959.139
Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	76.193	56.225	39.231	311.127	8.355	452.858
Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione	548.617	528.325	648.116	380.618	192.266	2.297.941
Contributi da altri soggetti	75.115	24.022	39.882	25.695	5.354	208.340
Entrate extratributarie	181.473	125.326	162.857	104.386	22.480	596.513
Entrate da alienazione beni, trasferimenti di capitali e riscossioni crediti	326.803	358.639	170.345	254.382	70.012	1.180.182
Alienazione di beni patrimoniali	70.515	72.675	21.389	6.642	1.518	172.739
Trasferimenti di capitali dallo Stato	42.007	17.508	18.396	63.675	21.644	163.231
Trasferimenti di capitali dalla Regione	135.511	104.327	101.943	168.980	45.104	555.865
Trasferimenti di capitali da altri soggetti: imprese e privati	21.278	15.868	8.041	1.573	332	46.993
Entrate derivanti da accensioni di prestiti	43.302	20.500	125.533	74.243	22.240	193.450
Incassi da regolarizzare	43	21	—	51.709	3.586	85.560

Tabella 4
 PROVINCE. PAGAMENTI 2014 PER VOCE ECONOMICA

	Nordovest	Nordest	Centro	Mezzogiorno	Isole
Spese correnti	2.098.042	1.314.275	1.724.036	1.575.506	611.084
Personale	451.123	316.559	470.499	457.517	260.188
Acquisto di beni e servizi	19.136	11.918	21.267	14.957	6.442
Prestazioni di servizi	968.048	535.016	714.156	703.099	192.909
Trasferimenti	442.559	325.615	328.561	201.047	57.050
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	112.231	49.476	87.229	96.191	2.027
Imposte e tasse	93.593	30.745	23.494	35.897	35.568
Altre spese	63.142	36.621	385.422	61.527	198.682
Spese in conto capitale lorde	390.653	398.509	341.173	422.322	124.096
Acquisizione di capitali (beni immobili e mobili, titoli)	293.243	214.593	287.759	359.616	105.674
Incarichi professionali esterni	4.288	4.113	2.737	2.556	955
Trasferimenti di capitali	84.226	68.864	37.136	58.022	6.865
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	689	208.727	3	2.129	10.250
Concessioni di crediti e anticipazioni netti	2.422	394	13.089	—	352
Spese per rimborso di prestiti	262.070	208.170	7.970	314.289	—
Pagamenti da regolarizzare	—	—	—	109.192	27

Gli autori

Chiara Agnoletti – Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana, Irpet.

Matteo Barbero – Regione Piemonte.

Manuela Basta – Liguria Ricerche SpA

Elena Carciti – Éupolis Lombardia.

Consuelo Carreras – Srm.

Agnese Casolaro – Srm.

Renato Cogno – Istituto Ricerche Economico Sociali del Piemonte, Ires.

Antonio Dal Bianco – Éupolis Lombardia.

Roberta Di Stefano – Istituto nazionale di statistica, Istat.

Stefania Falzi – Liguria ricerche SpA.

Massimiliano Ferraresi – Éupolis Lombardia.

Claudia Ferretti – Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana, Irpet.

Vittorio Ferri – Università degli Studi di Milano-Bicocca, Dipartimento di scienze economico-aziendali e diritto pubblico dell'economia.

Roberta Garganese – Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali, Ipres.

Angelo Gerini – Liguria Ricerche SpA

Angelo Grasso – Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali, Ipres.

Giorgio Ivaldi – Banca d'Italia.

Patrizia Lattarulo – Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana, Irpet.

Igor Lobascio – Regione Piemonte.

Claudia Morich – Regione Liguria.

Riccardo Mussari – Università degli Studi di Siena.

Alessandro Panaro – Srm.

Santino Piazza – Istituto Ricerche Economico Sociali del Piemonte, Ires.

Giancarlo Pola – Éupolis Lombardia.

Roberta Scola – Regione Liguria.

Riccardo Secomandi – Éupolis Lombardia.

Riccardo Susigan – Assistenza tecnica dell’Utc del Sistema Conti Pubblici Territoriali.

Alessandra Tancredi – Unità Tecnica Centrale (Utc) del Sistema Conti Pubblici Territoriali.

Gilberto Turati – Dipartimento di Scienze Economico-Sociali e Matematico-Statistiche, Università degli Studi di Torino.

Nel 2015 prendono avvio importanti riforme istituzionali e contabili e si prefigurano prossimi interventi fiscali, il cui effetto sui territori è sempre più differenziato. Il Rapporto 2015 presenta le evoluzioni congiunturali della finanza pubblica territoriale, monitora il processo di riforma istituzionale e contabile in atto, delinea le prospettive future sulla base del dibattito in corso, raccogliendo le esperienze e le riflessioni che emergono dai vari contesti regionali.

L'Introduzione della I parte è curata da Gilberto Turati (Università di Torino) e l'Introduzione della II parte da Riccardo Mussari (Università di Siena).



Istituto Ricerche
Economico Sociali
del Piemonte

L'IREs produce studi monografici sulla struttura e sull'evoluzione del governo locale del Piemonte. Le vicende della finanza locale e le sue dinamiche nella regione sono analizzate anche nell'ambito dell'annuale relazione socio-economica.



Istituto Regionale
Programmazione
Economica Toscana

L'IRPET, oltre a compiere studi monografici sul federalismo e sui problemi della fiscalità decentrata, produce il rapporto periodico *La Finanza locale in Toscana*. Effettua anche stime territorialmente disaggregate sul gettito e sugli effetti distributivi sulle principali imposte.



Studi e Ricerche
per il Mezzogiorno

SRM - Studi e Ricerche per il Mezzogiorno, Centro Studi collegato al Gruppo Intesa Sanpaolo, è specializzato nell'analisi delle dinamiche economiche regionali con particolare attenzione al Mezzogiorno e al Mediterraneo. I filoni di ricerca sono: infrastrutture, finanza pubblica e public utilities, economia e imprese profit e nonprofit, economia del Mediterraneo.



Éupolis Lombardia
Istituto superiore per la ricerca,
la statistica e la formazione

Éupolis Lombardia - Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione supporta l'esercizio delle funzioni di Regione Lombardia, attraverso la promozione e diffusione di un sistema avanzato di conoscenze al fine di sostenere, secondo il principio di sussidiarietà, lo sviluppo complessivo del territorio lombardo e degli enti, istituzioni e organismi a esso relazionati.



Istituto Pugliese
di Ricerche
Economiche e Sociali

L'IPRES - Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali è un'associazione partecipata dalla Regione Puglia e da enti pubblici espressioni del sistema delle autonomie locali e funzionali del territorio regionale. L'attività di ricerca riguarda diversi ambiti: la finanza locale, il welfare, il capitale umano, la programmazione territoriale e lo sviluppo locale, le relazioni internazionali e i flussi migratori nell'area euro-mediterranea.



Liguria Ricerche S.p.A. supporta la Regione Liguria nell'attività di programmazione generale e di settore attraverso studi e ricerche sull'economia e la società ligure. La società svolge inoltre attività di assistenza tecnica a programmi e progetti cofinanziati dall'Unione Europea e dallo Stato che interessano il territorio regionale.