

IL GOVERNO LOCALE IN TOSCANA

Identikit 2011

8
2011 **STUDI PER IL
CONSIGLIO**



IL GOVERNO LOCALE IN TOSCANA Identikit 2011

REGIONE TOSCANA
Consiglio Regionale

8
2012
STUDI PER IL
CONSIGLIO

RICONOSCIMENTI

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

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

Indice

Presentazione a cura di <i>Marco Filippeschi</i>	5
Presentazione a cura di <i>Eleonora Vanni</i>	7
INTRODUZIONE <i>Patrizia Lattarulo</i>	9
1. L'ANDAMENTO DELLA FINANZA LOCALE <i>Claudia Ferretti</i>	15
1.1 Un quadro d'insieme	15
1.2 La finanza dei Comuni	17
1.3 La finanza delle Province	23
2. L'IMPATTO DELLE MANOVRE DI GOVERNO SUGLI ENTI TOSCANI NEL TRIENNIO 2011-2013 <i>Letizia Ravagli</i>	29
2.1 Inquadramento normativo	29
2.2 Impatto sui comuni toscani nel biennio 2011-2012	32
2.3 Stime preliminari sull'applicazione dei criteri di virtuosità e sull'estensione ai comuni con più di 1.000 abitanti	33
2.4 Riflessioni conclusive	34
3. LA FISCALIZZAZIONE DEI TRASFERIMENTI REGIONALI: UNA SIMULAZIONE DELL'IMPATTO SUI COMUNI TOSCANI <i>Claudia Ferretti, Leonardo Ghezzi, Letizia Ravagli, Nicola Sciclone</i>	35
3.1 Ricognizione dei trasferimenti regionali da sopprimere	35
3.2 Fiscalizzazione dei trasferimenti	36
3.3 Perequazione attraverso il fondo sperimentale regionale di riequilibrio	37
3.4 I risultati delle simulazioni con i diversi criteri di perequazione	39
3.5 Riflessioni conclusive	40
4. IL PERSONALE <i>Silvia Durante</i>	43
4.1 Il personale a tempo indeterminato	43
4.2 I lavoratori atipici	44
4.3 Il profilo dei dipendenti degli enti locali	47
4.4 Il personale delle Unioni di Comuni	50
4.5 Riflessioni conclusive	50
5. GLI AMMINISTRATORI REGIONALI <i>Claudia Ferretti, Alessandra Pescarolo</i>	51
5.1 Consiglieri e assessori regionali	51
5.2 La Toscana nel quadro nazionale	53

6.		
	NUMEROSITÀ E DIMENSIONE DEGLI ENTI LOCALI ED OFFERTA DEI SERVIZI PUBBLICI	57
	<i>Sabrina Iommi</i>	
6.1	Il lungo percorso verso l'individuazione della dimensione ottima del governo locale	57
6.2	Qualche dato sul governo locale in Toscana	57
6.3	Le fonti dell'inefficienza della Pubblica Amministrazione	60
6.4	Riflessioni conclusive	63
7.		
	I SERVIZI PUBBLICI LOCALI E IL TERZO SETTORE: L'ESTERNALIZZAZIONE DEI SERVIZI SOCIO-ASSISTENZIALI ED EDUCATIVI	65
	<i>Sabrina Iommi</i>	
7.1	I soggetti del terzo settore: numerosità, evoluzione e caratteristiche	65
7.2	L'organizzazione dei servizi socio-sanitari ed educativi nel settore pubblico	66
7.3	Due modelli organizzativi della cooperazione sociale: le aderenti a Confcooperative e Legacoop	69
7.4	Una recente indagine sulle organizzazioni di volontariato in Toscana	70
7.5	Riflessioni conclusive	71
8.		
	IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO	73
	<i>Enrico Conti</i>	
8.1	Gli effetti delle riforme	73
8.2	L'equilibrio economico finanziario dei gestori	78
9.		
	IL SERVIZIO DI IGIENE URBANA	83
	<i>Enrico Conti</i>	
9.1	Le aziende pubbliche toscane	85
9.2	Efficienza ed efficacia del sistema di gestione degli RSU nel confronto nazionale e internazionale	86
10.		
	MERCATO IMMOBILIARE, TENSIONI ABITATIVE E INTERVENTO PUBBLICO PER LA CASA	91
	<i>Sabrina Iommi</i>	
10.1	La persistenza del problema casa	91
10.2	Determinanti e dinamica dei valori immobiliari	92
10.3	Le politiche per la casa: strumenti diretti e indiretti	94
10.4	Riflessioni conclusive	98
11.		
	L'ASSOCIAZIONISMO TRA COMUNI, QUALI EFFETTI SUI COMUNI TOSCANI? LA RIORGANIZZAZIONE DEGLI STRUMENTI DELLA PIANIFICAZIONE	99
	<i>Chiara Agnoletti</i>	
11.1	Le ragioni della pianificazione intercomunale	99
11.2	Pianificazione intercomunale e perequazione urbanistica	101
12.		
	IL GOVERNO DEL TERRITORIO: PIANI STRUTTURALI E REGOLAMENTI URBANISTICI L'APPLICAZIONE DELLA L. 1/05 E GLI STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE LOCALE	103
	<i>Chiara Agnoletti</i>	
12.1	Le riforme normative	103
12.2	Piani strutturali e regolamenti urbanistici	104
12.3	I tempi di formazione degli strumenti urbanistici	107
	BIBLIOGRAFIA	109

La quinta edizione della ricerca “Il governo locale in Toscana. Identikit 2011” curata dall’IRPET giunge in un momento molto particolare della vita politica italiana. Il governo, le istituzioni, le parti sociali sono impegnati in uno sforzo, che non ha precedenti nella nostra storia più recente, volto a rilanciare lo sviluppo, mettere in ordine i conti pubblici, a ridare credibilità al “sistema paese”.

La crisi finanziaria che dal 2008 sta divorando le economie di interi continenti, non ha cessato di far sentire i suoi disastrosi effetti nella vita concreta di milioni di persone, in termini di perdita del posto di lavoro, di riduzione delle prestazioni sociali, di diminuzione del reddito, di peggioramento complessivo della qualità della vita, di mancanza di prospettive per le giovani generazioni.

La timidezza e la lentezza con le quali i governi europei hanno reagito di fronte ai drammatici scenari che si sono aperti in Grecia, di fronte al rischio di contagio ad altri paesi dell’Unione, compresa l’Italia, se da un lato hanno messo in luce la debolezza delle istituzioni comunitarie, dall’altro hanno reso evidente che le ricette fino ad oggi sperimentate non hanno prodotto risultati soddisfacenti.

L’uscita dalla crisi non deve limitarsi alle sole strategie di contenimento del deficit, ma avere un orizzonte più ampio: quello della ripresa economica, della crescita della domanda, in un mix di investimenti per lo sviluppo, l’occupazione e di riforme politico-istituzionali capaci di dare maggiore efficienza e competitività al sistema.

In questa prospettiva le autonomie locali giocano un ruolo importante.

La ricerca dell’IRPET ci aiuta ad individuare i principali cambiamenti nel sistema delle istituzioni, nei servizi e nel welfare locali, avvenuti negli ultimi due anni, e le possibili direzioni di una fattibile riforma.

Inevitabilmente è proprio sul versante della finanza che maggiori sono le novità. Le numerose, ripetute manovre governative hanno avuto come effetto la riduzione dei trasferimenti, l’inasprimento del patto di stabilità e una sostanziale riduzione dei margini di autonomia degli enti locali. L’impatto sui Comuni e sulle Province, sullo svolgimento delle loro fondamentali funzioni nei confronti dei cittadini, è stato pesantissimo. Il cambiamento del Governo e il modificarsi dell’agenda di priorità ha ulteriormente modificato le modalità e le forme di attuazione del federalismo fiscale. Le misure più recenti hanno dato risalto ad una forte volontà accentratrice in netto contrasto con quanto contenuto nella riforma federalista.

Gli enti locali non vogliono sottrarsi allo sforzo che il paese sta compiendo per uscire dalla crisi. Ma questa comune assunzione di responsabilità non deve pregiudicare il loro ruolo e la loro autonomia. Gli enti locali sono disposti a rivedere l’architettura istituzionale su cui si fonda la rappresentanza territoriale, collaborando ad una profonda e seria loro riforma, così come è stato fatto in Toscana con il varo della L.r. 68/2011 e, come previsto dalla L. 214/2011, con il riordino delle Province.

E, tuttavia, si tratta di cogliere queste opportunità di cambiamento non limitandosi ad un solo segmento delle istituzioni locali, ma investendo, al contrario, tutto il sistema dei poteri locali: dai piccoli Comuni, che devono essere agevolati nel processo di associazionismo in ambiti sovra comunali (rilanciando il progetto di costituzione delle Città metropolitane), fino alla Regione alla quale si chiede di dismettere ogni funzione di amministrazione attiva, completando il decentramento a favore degli enti locali, e una governance territoriale capace di assicurare più partecipazione e maggiore efficienza.

Marco Filippeschi
Presidente del Consiglio delle Autonomie locali

Il Terzo Settore toscano è costituito da un insieme di soggetti quantitativamente rilevante che, aldilà delle tre differenziazioni per forma giuridica e scopo sociale/associativo, è portatore di “modi di vedere e di agire” che, anche differenti, ne determinano la ricchezza e la versatilità.

I soggetti che compongono il Terzo Settore hanno, però, in comune il fatto di essere organizzazioni private che operano senza scopo di lucro per realizzare una finalità di utilità sociale o solidaristica, in vari settori di intervento, concorrendo a promuovere la partecipazione diretta dei cittadini, ad ampliarne le specifiche attività, a produrre servizi e coesione sociale. Per questo motivo la peculiarità della loro natura e del ruolo esercitato vanno nella direzione di un sistema integrato di welfare, quindi ben oltre il tradizionale bipolarismo fra tutela da parte della pubblica amministrazione dell’interesse pubblico e perseguimento degli interessi singolari da parte dei soggetti privati.

In Toscana si è affermata una presenza particolarmente significativa nell’ambito dei servizi alla persona e alla comunità che, seppure sviluppatasi anche su significativi percorsi di esternalizzazione da parte dell’ente pubblico, oggi supera il concetto di welfare come sola erogazione di servizi alle fasce deboli per andare nella direzione della costruzione di un welfare comunitario, plurale e partecipato. Costruzione che richiede: riconoscimento reciproco, precisa definizione e chiaro esercizio dei ruoli, un sistema di regole condiviso e l’attivazione di processi e luoghi di reale partecipazione, all’interno di un’architettura istituzionale efficiente ed efficace nel facilitare e supportare il protagonismo delle persone e delle comunità locali.

Negli ultimi due anni l’intero sistema si è trovato a fronteggiare vecchi e nuovi bisogni scaturiti da una crisi che ha finito per mordere l’economia, il lavoro, la coesione sociale subendo, di conseguenza, una generale diminuzione delle risorse pubbliche e private. In questo ambito la tentazione di richiedere, ma anche di prestarsi ad esercitare, ruoli secondari o peggio sostitutivi a “basso costo”, è stata fortemente sollecitata dalla severa riduzione delle risorse che si è abbattuta soprattutto sugli enti locali anche per effetto dei pesanti tagli dei trasferimenti nazionali. Tutto ciò incrementa il rischio che al sistema dei servizi sia attribuita una funzione meramente assistenziale delle situazioni più gravi e che il welfare arretri ad un ruolo residuale. I cittadini e i corpi intermedi sono, invece, da identificare come risorse stabili di comunità e il Terzo Settore non è da considerare solo per il ruolo che svolge nell’offerta e nella gestione dei servizi o per fattori contingenti legati alla scarsità di risorse e alle difficoltà degli enti pubblici, ma anche per elementi culturali e strutturali al settore stesso che ne fanno un soggetto responsabile, all’interno delle comunità locali, impegnato nella creazione di beni comuni e di valore aggiunto sociale.

La rilevazione e l’analisi della ricerca “Il governo locale in Toscana. Identikit 2011”, curata dall’IRPET, rappresentano una base informativa e di riflessione importante per operare insieme nella costruzione di un welfare inteso come qualità complessiva della società e motore di sviluppo umano ed economico.

Occorre allora -in un momento di grave crisi che può anche essere colta come opportunità- maturare un salto culturale di innovazione sociale per superare il concetto di un welfare socio-assistenziale ed inquadrarlo in una dimensione più ampia che copra l’insieme delle manifestazioni umane. Un obiettivo e un percorso che possono realizzarsi se condivisi e supportati dalle politiche locali e da una relazione significativa di partnership con il Terzo Settore, quale soggetto economico e sociale in grado di contribuire a riportare il welfare dentro lo sviluppo.

*Eleonora Vanni
Presidente della Conferenza permanente delle Autonomie sociali*

INTRODUZIONE

- *Le trasformazioni della finanza degli enti locali*

Di fronte alla lenta crescita prima, e alla profonda crisi nell'ultimo decennio, è aumentata la pressione da parte di imprese e famiglie sull'operatore pubblico, nella sua funzione di impulso economico e di sostegno al welfare. La scarsità di risorse, ma anche l'inefficienza e la lentezza della spesa hanno delegittimato progressivamente questo attore e difficoltà della crisi così profonde hanno convinto le parti sociali a ridiscutere la funzione sociale del pubblico impiego. Da qui la domanda di riforma del settore pubblico e la ricerca di un modello che garantisca l'attuale offerta dei servizi ma sulla base di un nuovo equilibrio pubblico-privato.

Da questo lungo ciclo negativo si sta, quindi, delineando un nuovo profilo di competenze pubbliche e un nuovo equilibrio nell'assetto pubblico-privato. Nelle politiche economiche oggi messe in atto prevale il rigore finanziario, rispetto a modelli keynesiani basati sulla spesa pubblica. Nella contrazione delle funzioni pubbliche vengono, piuttosto, cercati gli spazi per una più attiva imprenditoria privata e il public procurement diventa la leva attraverso la quale dare impulso al sistema produttivo. Per quale percorso si sta procedendo in questa direzione? Se il processo di riforma e di rinnovamento dell'amministrazione ha stentato e le liberalizzazioni non decollano, si è dimostrato più facile incidere sulla capacità di spesa degli enti: attraverso il patto di stabilità, i vincoli al personale, le manovre di bilancio, le leggi finanziarie. Queste norme hanno inciso sulle entrate degli enti locali e sulla capacità di spesa, intervenendo spesso sui singoli cespiti di bilancio al di là della tenuta dei conti complessiva. Hanno penalizzato, quindi, la capacità di azione delle amministrazioni limitando l'autonomia d'intervento, specialmente di quelle più virtuose che già avevano compresso i costi. La necessità di controllo della spesa ha imposto, dunque, un marcato centralismo all'operare della P.A..

Gli effetti di questo processo si sviluppano lentamente: gli enti locali riducono i costi a scapito degli investimenti; la riduzione degli organici viene compensata con contratti atipici prima e in generale con un più ampio ricorso alle esternalizzazioni dei servizi; aumentano, infine, le entrate extratributarie, tanto proventi dei servizi pubblici, che proventi dei beni degli enti e utili da partecipate, a segnalare la tendenza ad una gestione più oculata del patrimonio.

- *La spesa si riduce penalizzando gli investimenti*

Al susseguirsi di manovre, leggi finanziarie e patto di stabilità, le amministrazioni locali hanno reagito attraverso le voci di spesa più immediatamente comprimibili. In particolare si è contratta pesantemente la capacità di investimento delle amministrazioni comunali. Questa si riduce di poco meno del 50% tra il 2005 e il 2010 nel Paese, e del 23% in Toscana (ma in altre regioni, come la Lombardia, la riduzione è della spesa nei 5 anni è del 75%). D'altra parte i comuni della Toscana sono tradizionalmente caratterizzati da una bassa propensione alla spesa per investimenti, cosicché oggi è la spesa procapite media nazionale ad avvicinarsi ai bassi livelli della Toscana, anziché il contrario.

Intervenire sulla spesa corrente è certamente più difficile per i comuni e le amministrazioni della Toscana, tradizionalmente caratterizzate da elevati livelli di offerta di servizi, sono tra le più virtuose nell'adeguarsi alle ristrettezze imposte dal patto di stabilità. Il tasso di crescita della spesa corrente è del 5% nei 5 anni in Toscana in valori correnti, quindi inferiore al tasso di inflazione, contro il 15% del paese.

Grafico 1
SPESA IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI
Valori procapite, Euro correnti

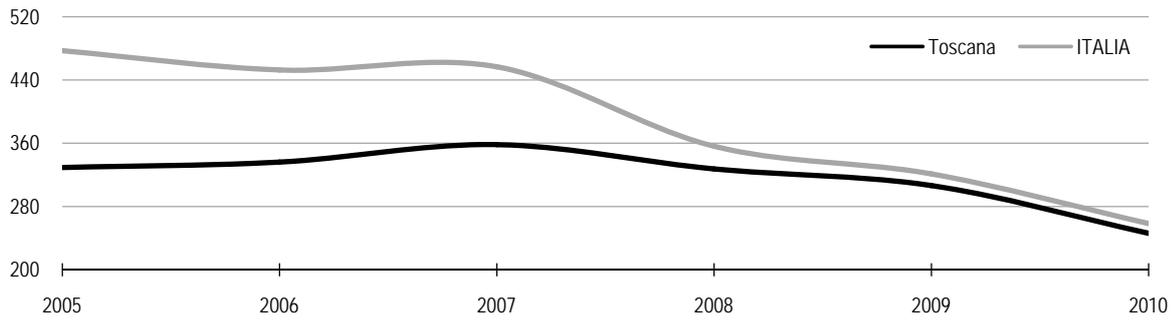
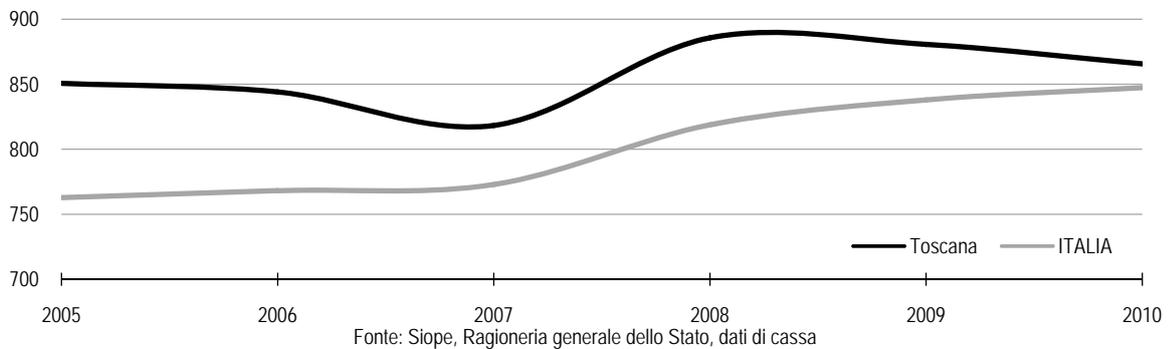


Grafico 2
SPESA IN CONTO CORRENTE DEI COMUNI
Valori procapite, Euro correnti

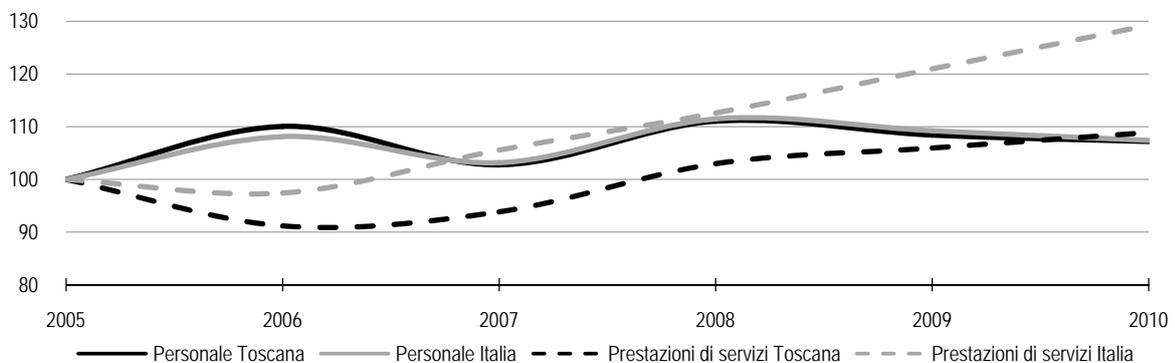


Fonte: Siope, Ragioneria generale dello Stato, dati di cassa

- *Dai vincoli sul personale la spinta all'esternalizzazioni di funzioni*

In questo periodo viene data priorità all'obiettivo di frenare la spesa per il personale. In una prima fase i vincoli imposti alle assunzioni vengono superati attraverso il ricorso a personale a tempo determinato e a forme di lavoro atipico. L'inasprimento delle norme nel 2008 ha reso i vincoli sul personale efficaci nel dar luogo ad un contenimento di questa voce di spesa, in parte compensato da un maggiore ricorso alla esternalizzazione di funzioni.

Grafico 3
SPESA PER IL PERSONALE E PER PRESTAZIONE DI SERVIZI
Valori procapite, Euro correnti



- *Si cercano risorse nelle entrate extratributarie*

Se alla spesa sono stati imposti vincoli pesanti, anche l'autonomia tributaria delle amministrazioni comunali è diminuita nel tempo. La capacità impositiva dei comuni, in primo luogo per le note vicende legate alla soppressione dell'ICI prima casa, si è ridotta del -15,5% in Toscana (-2% nel paese) nei 5 anni in valori reali. Sotto la pressione della minore capacità fiscale le amministrazioni toscane hanno agito sulle entrate extratributarie, tanto rientri tariffari che proventi dai beni dell'ente e dal sistema delle partecipazioni. La Toscana si caratterizza tradizionalmente per la più elevata pressione fiscale e soprattutto finanziaria rispetto alla media del paese, quindi ha potuto agire (ha scelto di agire) in modo meno incisivo su questa leva nell'ultimo periodo, con il risultato, in termini di variazione, di una riduzione complessiva delle risorse disponibili per i comuni nel periodo considerato (variazione pressione finanziaria -5% Toscana valori reali nei 5 anni, +1,8 Italia). In definitiva, in Toscana le entrate extratributarie oggi portano alle casse dei comuni risorse poco inferiori a quelle provenienti dalla fiscalità.

Grafico 4
COMPOSIZIONE DELLE ENTRATE COMUNALI, CONFRONTO TOSCANA ITALIA
Euro procapite

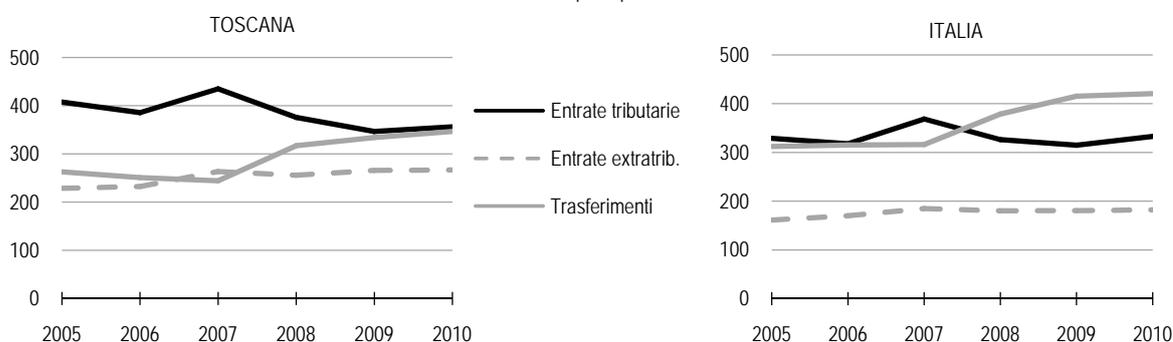
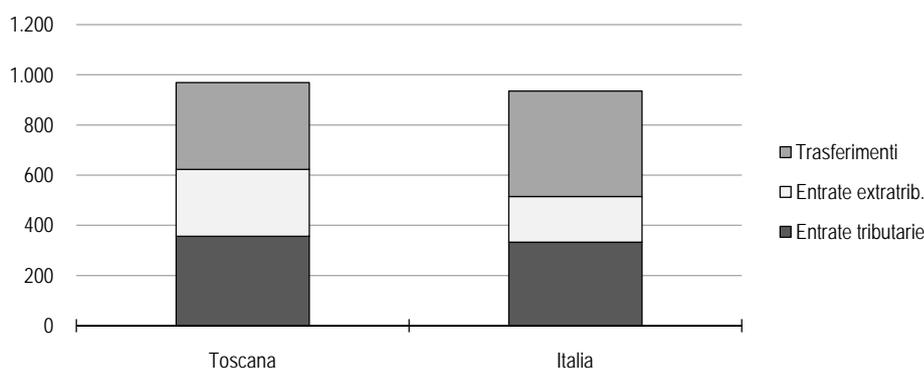
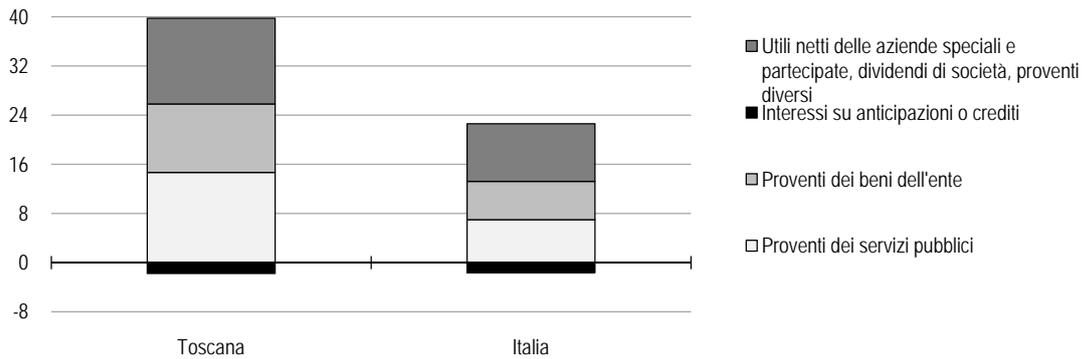


Grafico 5
COMPOSIZIONE DELLE ENTRATE COMUNALI, CONFRONTO TOSCANA ITALIA
Valori procapite, Euro correnti 2010



Nei cinque anni le entrate extratributarie delle amministrazioni locali sono, infatti, aumentate del 25% in Toscana, e del 13% in Italia. Gli importi aggiuntivi più rilevanti in valore assoluto provengono dai servizi pubblici, i cittadini pagano 15 euro in più procapite per accedere ai servizi offerti dai comuni toscani, mentre solo 7 euro in più paga la media dei cittadini del paese. Di un importo pari aumentano anche i proventi da utili netti di società e partecipate, a evidenziare una razionalizzazione del sistema delle partecipazioni. Infine aumentano anche i proventi derivanti dai beni dell'ente (fitti attivi e canoni), ad indicare una gestione più oculata del patrimonio. Le amministrazioni comunali, soprattutto toscane, si dimostrano attive nella ricerca di entrate da fonti diverse.

Grafico 6
LE MAGGIORI ENTRATE EXTRATRIBUTARIE DEI COMUNI
Var. procapite 2005-2010, Euro

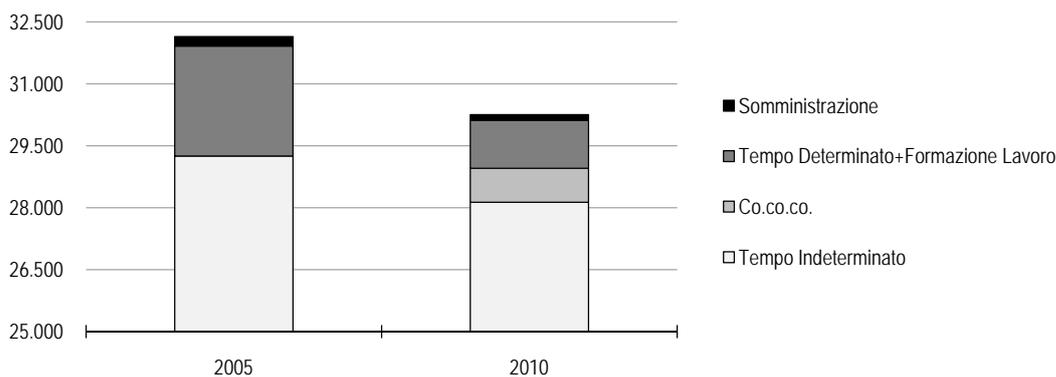


• *La riduzione degli addetti e il lavoro atipico*

Le manovre sul personale sono rivolte certo a ridurre i costi, ma sono attesi effetti positivi complessivi sull'efficienza del sistema pubblico, attraverso la spinta a più elevati livelli di produttività. Alle estreme conseguenze, un incisivo cambiamento nell'assetto del comparto andrà presumibilmente a modificare l'insieme delle funzioni svolte dall'amministrazione.

Dal 2001 ad oggi, infatti, si sono succeduti numerosi provvedimenti che hanno posto limiti sempre più stringenti alla possibilità degli enti locali di determinare le proprie dotazioni organiche. Questo tipo di approccio ha favorito l'impiego da parte degli enti locali di tipologie contrattuali flessibili, quali i contratti a tempo determinato, i contratti di somministrazione e le collaborazioni coordinate e continuative. Più recentemente la L. 133/2008 ha inasprito il divieto estendendolo agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale fosse pari o superiore al 50% (oggi 40%) delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale.

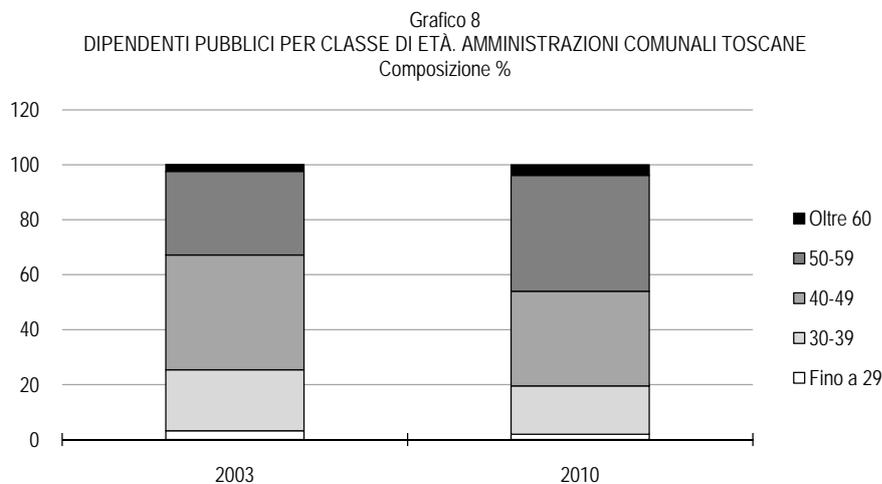
Grafico 7
DIPENDENTI PUBBLICI PER TIPOLOGIA CONTRATTUALE. AMMINISTRAZIONI COMUNALI TOSCANE
Dipendenti comunali, valori assoluti



Fonte: elaborazioni Irpet su dati Conto Annuale del personale

I vincoli che negli ultimi anni sono stati posti alle assunzioni e alle spese per il personale degli enti locali hanno determinato effetti evidenti sulle caratteristiche dei dipendenti. I lavoratori a tempo indeterminato sono infatti in gran parte appartenenti alle fasce di età più mature, con scarsa rappresentazione dei giovani e limitate possibilità di ricambio generazionale. La forma più frequente di ingresso dei giovani negli enti locali è infatti rappresentata dai contratti atipici, che permettono agli enti locali di disporre di personale altamente qualificato, senza però garantire un effettivo

rinnovamento della struttura del personale. Alla luce dei più recenti interventi in materia di assunzioni e spese per il personale degli enti locali, si prevede un inasprimento dei fenomeni osservati con effetti indesiderati tanto sulla produttività che sui costi per l'amministrazione.



Fonte: elaborazioni Irpet su dati Conto Annuale del personale

- *La manovra al 2014*

Le risorse destinate ai comuni e la capacità di spesa di questi enti è destinata a contrarsi ulteriormente nel prossimo futuro. In tale direzione si rivolgono gli interventi sul Patto di Stabilità e le previsioni relative al taglio dei trasferimenti dall'amministrazione centrale. Le più recenti stime dell'Anci per la Toscana riportano una riduzione della capacità di spesa pari al 15% dell'attuale parte corrente, per importi pari a 508 milioni di euro a regime nel 2014 (Ferraina, 2012). Questo è dovuto certo all'inasprirsi del PSI per i comuni già coinvolti nel 2012, ma anche all'estensione della misura ai comuni con popolazione tra 1000 e 5000 abitanti.

Tabella 9
IL CONTRIBUTO DEI COMUNI TOSCANI AL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA. 2010-2014
Valori assoluti in milioni di euro e percentuali (senza virtuosità)

	2010	2011	2012	2013	2014
Obiettivo Patto	78	169	290	336	339
Taglio trasferimenti	0	101	169	169	169
Totale contributo finanziario	78	270	459	505	508
Incidenza % del taglio trasferimenti su risorse trasferite nel 2010		11,4	19,0	17,3	17,2
Incidenza % del contributo finanziario su spesa corrente del 2009		9,1	15,5	15,3	15,3

Fonte: elaborazioni ANCI Toscana su dati Certificati Consuntivi di Bilancio

Le promesse di federalismo fiscale rischiano nei prossimi anni di rimanere deluse, non solo per le ristrettezze e i vincoli finanziari, ma anche per i pochi margini che vengono aperti dal lato delle entrate. Dallo sblocco relativo all'aliquota addizionale Irpef si attendono importi comunque inferiori alla riduzione dei trasferimenti da parte dello Stato. L'entrata in vigore dell'IMU comporterà, almeno a breve, benefici aggiuntivi limitati per i comuni, se si escludono dal calcolo gli importi già riscossi e la quota da destinarsi all'amministrazione centrale (IRPET, 2011). Certamente questa imposta rimane strategica all'interno della struttura impositiva comunale e agisce oggi da incentivo verso un efficace azione di controllo all'evasione.

Tabella 10
GETTITO AGGIUNTIVO IMU (ALIQUTA STANDARD)

	ITALIA	TOSCANA*
Maggiori Entrate (IMU-ICI)	11.000	753
Per lo Stato	9.000	594
Per i comuni (al lordo del fondo di riequilibrio)	2.000	159
Per i comuni (al netto del fondo di riequilibrio)	0	0

* stime IRPET

- *Un rimando ai diversi contributi del Rapporto*

Queste, in sintesi, le principali tendenze della finanza locale toscana che verranno esplorate con maggior dettaglio nel corso del Rapporto. I diversi contributi affrontano, infatti, singoli aspetti dell'evoluzione qui appena delineata: l'analisi congiunturale e le previsioni di impatto delle manovre sul patto di stabilità; la fiscalizzazione dei trasferimenti, attraverso modelli di simulazione; i cambiamenti nella struttura del personale e degli amministratori, basandosi su fonti statistiche dettagliate; l'assetto istituzionale e l'unione dei comuni; l'offerta dei servizi pubblici attraverso il processo di esternalizzazione dei servizi individuali e le riforme del mercato dei servizi pubblici industriali; infine, il governo del territorio attraverso i piani locali e il processo di integrazione della pianificazione a livelli sovra comunale; un capitolo specifico viene dedicato alle questioni abitative.

Su ciascuno di questi temi si presenta un contributo rivolto ad affrontare le questioni più attuali del dibattito in corso.

In particolare, il primo capitolo analizza la capacità fiscale dei comuni toscani, l'equilibrio di bilancio, l'evoluzione della spesa. Si evidenzia la crescente dipendenza dai trasferimenti da parte del governo centrale tra il 2008 e il 2009, la contrazione della spesa per alcune funzioni essenziali come il settore sociale ma soprattutto la riduzione della spesa in conto capitale. I saldi di bilancio di parte corrente sono positivi a scala aggregata.

I capitoli 2 e 3 presentano rispettivamente alcune previsioni degli impatti del patto di stabilità interno sui bilanci dei comuni toscani e un esercizio di simulazione della fiscalizzazione dei trasferimenti regionali.

Il capitolo sul personale evidenzia la riduzione dell'organico a tempo indeterminato a favore di altre forme contrattuali. Questo processo porta ad un invecchiamento del personale dipendente con dubbi effetti in termini di produttività.

L'analisi della attuale struttura degli amministratori regionali evidenzia la carenza di presenza del mondo femminile.

I capitoli successivi entrano nel merito dei processi di riorganizzazione istituzionale e nell'offerta dei servizi. Il capitolo 6 analizza la possibile convenienza di un nuovo assetto dei comuni su dimensioni più efficienti in termini di riduzione dei costi e di bacini di offerta dei servizi ottimali. Il capitolo 7 guarda al processo di esternalizzazione dei servizi e ai nuovi modelli di gestione.

A proposito dei servizi industriali viene proposta una analisi del processo di riforma in corso con particolare attenzione all'attuale assetto dei gestori.

Gli ultimi capitoli, infine, forniscono un quadro delle principali problematiche legate al territorio e dell'evoluzione degli strumenti di governo e pianificazione. Si parte dal tema della casa, centrale per la finanza locale da più punti di vista: come criticità per le politiche e come promettente fonte di introito di bilancio. Si guarda ai piani intercomunali come strumento di ottimizzazione delle politiche di governo. L'ultimo capitolo analizza i piani territoriali, proponendo una verifica dei tempi e delle modalità di pianificazione.

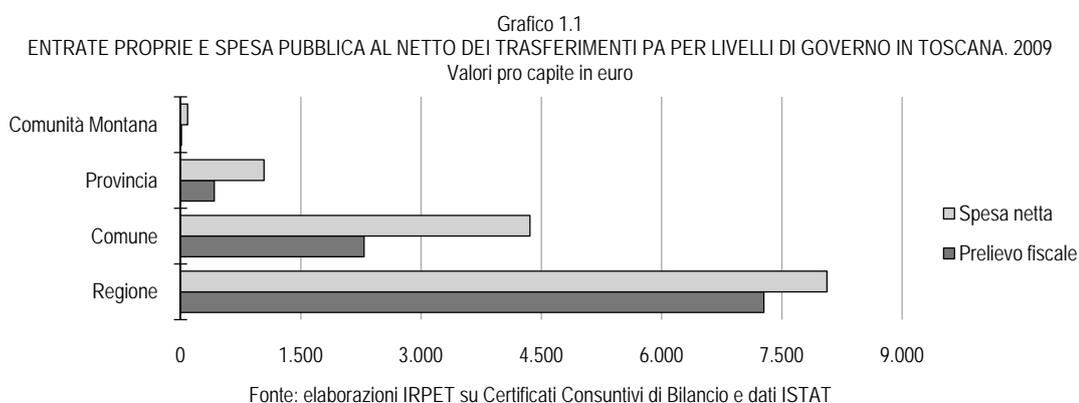
1. L'ANDAMENTO DELLA FINANZA LOCALE

1.1 Un quadro d'insieme

Nel biennio 2008-2009 la finanza locale ha registrato alcuni importanti cambiamenti rispetto agli anni precedenti. In primo luogo a partire dal 2008 viene abolita l'ICI sull'abitazione principale e sostituito il suo gettito con trasferimenti erariali, con la conseguenza di un ulteriore ridimensionamento dei margini di autonomia delle amministrazioni comunali. In secondo luogo, al fine di rientrare nei parametri di spesa e di condotta stabiliti a livello europeo, lo Stato decide nuovamente di bloccare la manovrabilità delle aliquote di importanti tributi regionali e locali quali l'IRAP e l'addizionale Irpef. Contemporaneamente a questi mutamenti prendono forma le prime norme attuative del federalismo fiscale, si definiscono alcune manovre di stabilizzazione della spesa pubblica a seguito della congiuntura economica internazionale e vengono stabilite le nuove regole del Patto di Stabilità Interno, con l'obiettivo di assicurare un contributo crescente da parte delle Regioni e degli enti locali alla riduzione dell'indebitamento.

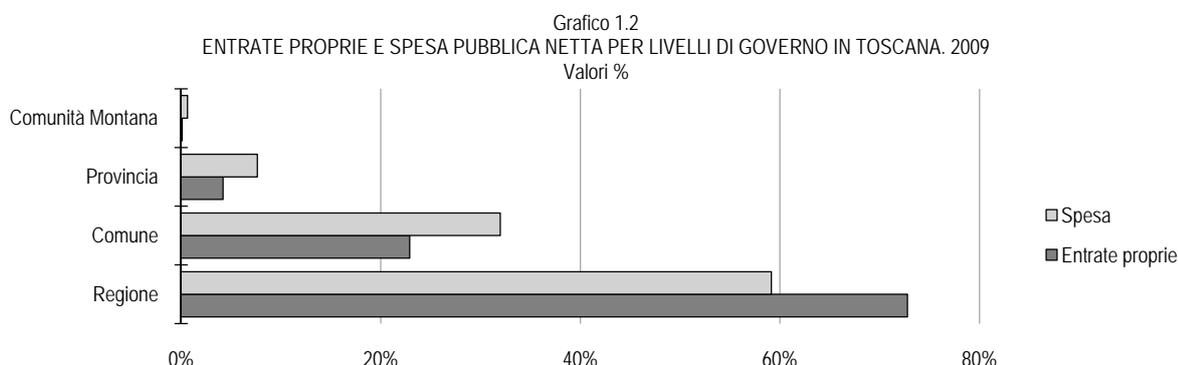
Naturalmente le implicazioni determinate dal contesto economico e normativo sono state assai rilevanti. In media nel 2009 le Amministrazioni pubbliche italiane vedono ridursi le entrate correnti del 3,6%, soprattutto in relazione alle imposte dirette che costituiscono quasi un terzo del totale, e raddoppiano il proprio indebitamento sia in termini assoluti che in rapporto al PIL (da 2,7% a 5,3%)¹. Anche in Toscana gli enti territoriali (Regione, Province, Comuni e Comunità montane) registrano una performance poco brillante, dal momento che il deficit misurato al netto dei trasferimenti è ulteriormente aumentato passando da 3,4 miliardi nel 2007 a 3,5 miliardi nel 2009. In termini aggregati gli enti territoriali toscani hanno assunto impegni di spesa (corrente e in conto capitale) pari a 13,6 miliardi di euro (quasi il 13% del PIL regionale), equivalenti ad una spesa media pro capite di 3.633 euro, mentre le entrate proprie accertate, circa 10 miliardi di euro, presentano un'incidenza per abitante molto inferiore, pari cioè a 2.861 euro.

Il concorso al bilancio pubblico consolidato dei diversi livelli di governo è evidentemente molto differenziato poiché riflette le competenze assegnate agli enti locali dalle norme sul decentramento amministrativo. In media, se si considera pari a 100 la spesa pubblica complessiva, il contributo fornito dalla Regione alla spesa complessiva è del 59%, quello dei Comuni del 32%, quello delle Province dell'8% e infine solo dell'1% è quello delle Comunità Montane. La distribuzione delle entrate evidenzia un ruolo ancora più rilevante della Regione (in questo caso il suo contributo al bilancio consolidato è pari al 73%), in conseguenza del minor peso assunto dalle Amministrazioni comunali.



¹ Per un approfondimento sulle dinamiche della finanza locale italiana si veda IRES Piemonte, IRPET, SRM, ÈUPOLIS Lombardia e IPRES (2011).

Osservando il rapporto tra prelievo fiscale e spesa netta per ciascun livello di governo, appare evidente come sia ancora molto centrale il ruolo svolto dai trasferimenti nel finanziamento degli enti locali, in particolare per le amministrazioni comunali, che al netto di questa voce di entrata accumulano un deficit finanziario superiore ai 2 miliardi di euro.



Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati Consuntivi di Bilancio e dati ISTAT

Il confronto tra i valori pro capite di entrata e di spesa nei soli enti locali (Comuni, Province e Comunità montane) consente un'analisi più accurata dei saldi finanziari per ciascun livello di governo. In generale per il 2009 si evidenzia che:

- ogni cittadino toscano versa complessivamente 741 euro in tributi e tariffe. La quota più elevata di questi trasferimenti (l'84%, cioè 614 euro) è andata a favore delle amministrazioni comunali, mentre un contributo decisamente più basso viene incassato da Province e Comunità montane (rispettivamente 113 e 14 euro pro capite);
- anche i trasferimenti correnti dallo Stato e dalla Regione vengono destinati principalmente ai Comuni, che ricevono complessivamente 325 euro per abitante e cioè oltre il 70% dell'intero ammontare, mentre alle Province e alle Comunità montane spettano rispettivamente 117 e 69 euro pro capite;
- le entrate in conto capitale mostrano valori pro capite piuttosto rilevanti, in particolare per le Comunità montane dove rappresentano circa il 45% delle entrate correnti;
- a fronte dei livelli di pressione appena descritti, ad ogni cittadino toscano vengono destinati 1.167 euro per interventi di spesa corrente e 392 euro per investimenti. Anche a causa dei vincoli imposti dalla normativa sul Patto di Stabilità, il livello della spesa corrente del 2009 supera di 3 volte quello della spesa in conto capitale;
- ancora una volta appare evidente il primato spettante alle amministrazioni comunali, che in media garantiscono circa l'80% della spesa complessiva, sia per quanto riguarda gli impegni correnti che quelli in conto capitale. Ai servizi offerti dalle Province spetta invece circa il 18% delle risorse, mentre il restante 2% è da attribuire alle Comunità montane.

Tabella 1.3
ACCERTAMENTI E IMPEGNI NELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI DELLA TOSCANA. 2009
Valori pro capite in euro

	Comuni	Province	Comunità montane	TOTALE
Entrate proprie	614	113	14	741
Trasferimenti correnti	325	117	69	511
Entrate c/to capitale	231	56	37	324
TOTALE ENTRATE	1.401	314	152	1.867
Spesa corrente netta	883	205	79	1.167
Spesa c/to capitale netta	285	75	32	392
TOTALE SPESE	1.169	279	111	1.559

Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati Consuntivi di Bilancio

1.2

La finanza dei Comuni

- *I bilanci del 2009*

Nel 2009 le entrate complessivamente accertate dalle amministrazioni comunali (al netto dei servizi per conto di terzi) ammontano a 4,8 miliardi di euro e risultano in diminuzione del 5,7% rispetto al bilancio dell'anno precedente. In particolare, la voce che presenta il tasso di variazione più negativo rispetto al 2008 è quella delle entrate in conto capitale, che in un solo anno perde circa il 26% degli accertamenti. Si riducono anche le entrate per accensioni di nuovi mutui (-3,3%), mentre le entrate tributarie e extratributarie, rispettivamente il 24% e il 20% delle risorse complessive, rimangono più o meno costanti rispetto al 2008. Infine, i trasferimenti correnti, che costituiscono il 23% delle entrate totali, aumentano del 3,3%, sia a causa dell'incremento della componente statale che, soprattutto, di quella regionale.

Nel complesso le amministrazioni comunali della Toscana dispongono nel 2009 di 2,3 miliardi di euro derivanti da entrate proprie (tributarie e extratributarie), di 1,2 miliardi di euro di trasferimenti correnti e di 1,3 miliardi di euro provenienti da alienazioni, trasferimenti di capitale, riscossione di crediti e accensione di prestiti. È evidente già da queste prime considerazioni sulla struttura delle entrate che, nonostante la necessità di svincolare i bilanci degli enti locali da risorse provenienti da enti di governo superiore e garantire pertanto più alti livelli di autonomia in ottemperanza ai dettami del federalismo fiscale, la quantità di risorse trasferite continua a rappresentare una componente indispensabile per la realizzazione dei programmi di spesa, soprattutto nel momento in cui non c'è possibilità di agire sulle entrate proprie. A questo proposito va però ricordato che sulla base dei recenti provvedimenti circa il contributo degli enti locali al risanamento della finanza pubblica (D.L. 78/2010²), le risorse erariali trasferite ai Comuni toscani subiranno una riduzione molto significativa già a partire dal 2011. Secondo un recente studio di Anci Toscana, nel 2011 l'apporto richiesto dallo Stato ai Comuni toscani sarà di 270 milioni di euro: tale risultato scaturisce dall'effetto congiunto della riduzione delle risorse erariali (101 milioni di euro) determinato dalla manovra finanziaria e dell'inasprimento dell'obiettivo programmatico imposto con il Patto di Stabilità Interno (169 milioni di euro). Nel 2012 il costo che dovranno sostenere le amministrazioni comunali a seguito delle manovre di governo aumenterà ulteriormente (458 milioni di euro, secondo Anci), sia a causa di una maggiore riduzione dei trasferimenti erariali che per l'innalzamento del saldo programmatico.

La composizione percentuale delle entrate nel 2009 riflette evidentemente il contesto economico e normativo. In primo luogo si riduce il peso degli introiti tributari, principalmente a causa dell'abolizione dell'ICI sulla prima casa ma anche a causa del blocco sulle addizionali e dell'assottigliamento delle basi imponibili di alcuni tributi locali. In conseguenza della dinamica delle entrate tributarie e in particolare dello spostamento del mancato gettito ICI sulle risorse dallo Stato, cresce proporzionalmente la quota dei trasferimenti correnti che negli ultimi 3 anni passa dal 17% al 23%. In secondo luogo diminuisce la quota proveniente dalle entrate in conto capitale: in questo caso le cause vanno ricercate principalmente nella crisi del settore delle costruzioni, che riduce gli oneri di urbanizzazione, e nella riduzione dei beni comunali alienati. Le entrate extratributarie, invece, mantengono costante ormai da qualche anno la propria incidenza rispetto al totale degli accertamenti poiché, nella maggior parte dei servizi a pagamento, non è possibile cogliere il ruolo giocato nel bilancio comunale dalle esternalizzazioni ad aziende partecipate.

L'analisi delle riscossioni mostra un quadro piuttosto simile rispetto a quello degli accertamenti, soprattutto se si osservano i tassi di variazioni. Le entrate complessivamente riscosse nel 2009 (3,7 miliardi di euro) diminuiscono del 3,6% rispetto al 2008, principalmente a causa della forte riduzione registrata dalle entrate in conto capitale e da quelle per l'accensione di mutui. Le entrate tributarie continuano lievemente a diminuire, mentre i trasferimenti correnti mostrano una crescita meno importante (2,3%) rispetto a quella registrata sugli accertamenti. È evidente che le differenze osservate tra gli accertamenti e le riscossioni vengono spiegate dalla diversa natura contabile del dato di cassa rispetto a quello di competenza. Per questa ragione il divario connesso ai tempi di riscossione risulta

² La manovra finanziaria prevede che i trasferimenti correnti dovuti ai Comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti dal Ministero dell'Interno sono ridotti di 1.500 milioni di euro per l'anno 2011 e di 2.500 milioni di euro annui a decorrere dal 2012. La riduzione è effettuata con criterio proporzionale.

più ampio nel caso di entrate in conto capitale (immobilizzazioni di beni patrimoniali, permessi di costruzione, trasferimenti di capitali) o di entrate per accensione di prestiti, mentre è più ridotto se si considerano i trasferimenti statali o le entrate tributarie e extratributarie: nel 2009, ad esempio, gli incassi per accensioni di mutui sono pari a 228 milioni di euro contro i 420 milioni accertati, mentre il divario tra valore di cassa e di competenza dei tributi è decisamente più contenuto (921 milioni contro 1.273).

Tabella 1.4
ENTRATE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI IN TOSCANA. ACCERTAMENTI E RISCOSSIONI. 2009
Valori assoluti in milioni di euro e valori %

	Accertamenti			Riscossioni		
	2009	Var. % 2009/08	Comp. % 2009	2009	Var. % 2009/08	Comp. % 2009
Tributarie	1.265	-0,6	24,2	921	-1,2	24,7
Extra-tributarie	1.025	-0,7	19,6	637	0,6	17,1
Trasferimenti correnti	1.213	3,3	23,2	1.054	2,3	28,2
di cui dallo Stato	977	2,3	18,7	891	1,4	23,9
di cui dalla Regione	172	8,5	3,3	137	10,1	3,5
In c/to capitale	862	-25,6	16,5	488	-14,3	13,1
Accensione prestiti	420	-3,3	8,0	228	-12,2	6,1
Totale al netto delle entrate c/to terzi	4.785	-5,7	91,5	3.328	-2,8	89,2
TOTALE	5.227	-5,9	100,0	3.733	-3,6	100,0

Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati Consuntivi di Bilancio

L'ammontare delle entrate recuperate serve evidentemente a sostenere i livelli di spesa dei Comuni, che tradizionalmente costituiscono i principali fornitori di servizi a rete (il servizio idrico e la gestione dei rifiuti), di molti servizi sociali (per esempio gli asili nido, le strutture per anziani e l'assistenza a cittadini disagiati), di una parte dei servizi educativi (in particolare la scuola materna) e dei servizi di polizia locale e trasporto pubblico. Nel 2009 le amministrazioni comunali toscane hanno realizzato impegni per 5.253 milioni di euro (e cioè il 6,7% in meno rispetto al 2008) e pagamenti per 3.515 milioni di euro (-2,7%). Ma mentre la spesa corrente riporta in entrambi i casi un incremento rispetto all'anno precedente (per i pagamenti la crescita è del 2%), le altre voci relative agli investimenti, al rimborso di prestiti e ai servizi in conto di terzi continuano a decrescere. In particolare è la spesa in conto capitale a presentare la dinamica più negativa poiché in un solo anno i Comuni toscani riducono i propri impegni del 24% e i pagamenti del 31%. La spesa per il rimborso di prestiti sembra rallentare il suo processo di ridimensionamento iniziato già a partire dal 2006, ed infatti la riduzione dell'ultimo anno è pari al 3-4% a seconda che si consideri il dato sugli impegni o quello sui pagamenti, a fronte di variazioni negative del 10-11% negli anni passati.

Dal confronto tra le risorse disponibili e le spese impegnate si evidenzia anche che le amministrazioni comunali della Toscana risultano complessivamente in avanzo di parte corrente, essendo le entrate correnti superiori alle spese correnti. In particolare, considerando solo l'ultimo biennio, le entrate correnti superano le spese correnti di circa 180 milioni di euro medi annui.

Tabella 1.5
SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI IN TOSCANA. IMPEGNI E PAGAMENTI. 2009
Valori assoluti in milioni di euro e valori %

	Impegni			Pagamenti		
	2009	Var. % 2009/08	Comp. % 2009	2009	Var. % 2009/08	Comp. % 2009
Spese correnti	3.318	0,4	63,2	2.487	1,8	70,8
Spese in c/to capitale	1.066	-23,8	20,3	245	-31,4	7,0
Rimborso prestiti	427	-3,1	8,1	412	-3,7	11,7
Spese per servizi c/to terzi	442	-8,5	8,4	371	-4,0	10,6
TOTALE SPESE	5.253	-6,7	100,0	3.515	-2,7	100,0

Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati Consuntivi di Bilancio

Dal punto di vista dell'articolazione interna, la spesa corrente copre il 63% degli impegni totali e il 71% dei pagamenti, mentre la spesa in conto capitale presenta un ritardo molto evidente sui pagamenti, che costituiscono solo il 7% del totale a fronte di una quota di risorse impegnate superiore al 20%. Uno squilibrio così importante tra dato di cassa e di competenza può essere motivato dalla dilazione dei pagamenti sugli investimenti di lunga scadenza, una strategia questa che tende a liberare risorse per l'anno in corso senza necessariamente gravare sugli investimenti già preventivati.

- *I trasferimenti*

Come già si è avuto modo di sottolineare, la diminuzione delle entrate tributarie è stata in parte compensata da una maggiore generosità del sistema dei trasferimenti sia statali che regionali. Il valore pro capite dei trasferimenti infatti è passato da 317 euro a 325 euro, sottolineando ancora una volta la centralità di questa fonte di finanziamento.

L'analisi dei valori medi per classe demografica riporta una distribuzione ormai consueta, che vede nei Comuni piccoli e grandi i maggiori beneficiari della perequazione statale e regionale, essendo i trasferimenti il principale strumento di cui sono dotati gli organi di governo superiore per contenere le differenze di capacità fiscale dei singoli enti locali. Ed infatti la relazione che lega la dimensione demografica all'entità dei trasferimenti riflette sostanzialmente le difficoltà sperimentate dai Comuni più piccoli nel raccogliere il gettito sufficiente per garantire i servizi indispensabili, e quelle incontrate dai Comuni più grandi che spesso si trovano a dover soddisfare un bacino di utenza ben superiore a quello dei propri residenti. Al contrario i Comuni di medie dimensioni, riuscendo generalmente a beneficiare della propria dimensione ottima nella gestione delle prestazioni, possono avvalersi di una quantità di risorse trasferite più bassa rispetto agli altri. Nel 2009, considerando solo i due valori estremi, il cittadino residente in un piccolo Comune (fino a 1.000 abitanti) ha beneficiato di 556 euro di trasferimenti complessivi, mentre quello del Comune medio (tra 10.000 e 20.000) di soli 225 euro. Anche alle amministrazioni comunali di grandi dimensioni vengono destinate risorse più elevate ed infatti il valore medio pro capite registrato nel 2009 è di 485 euro e cioè 160 euro in più rispetto al dato regionale.

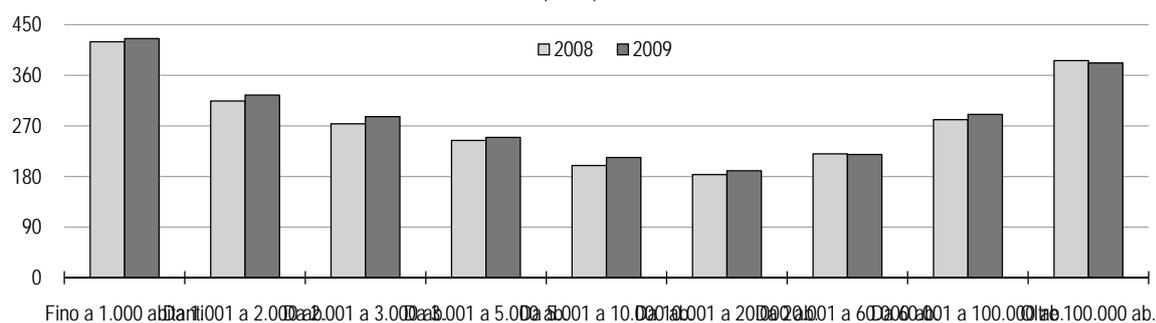
Più nel dettaglio si osserva che ogni amministrazione con meno di 1.000 abitanti ha potuto contare in media su 425 euro di risorse erariali, su 66 euro di risorse regionali e su 65 euro di risorse trasferite da organismi comunitari e internazionali o da altri enti del settore pubblico; ad ogni Comune di medie dimensioni vengono invece trasferiti 22 euro pro capite dalla Regione (la metà del valore medio complessivo), 190 euro dallo Stato (la metà rispetto al valore di un grande Comune) e 13 euro da altri enti (1/5 rispetto del valore di un piccolo Comune).

Tabella 1.6
TRASFERIMENTI AI COMUNI TOSCANI PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2008 E 2009
Valori pro capite in euro

	2008		2009	
	TOTALI	di cui: <i>Regionali</i>	TOTALI	di cui: <i>Regionali</i>
Fino a 1.000 abitanti	540	55	556	66
Da 1.001 a 2.000 ab.	400	44	427	51
Da 2.001 a 3.000 ab.	333	24	346	22
Da 3.001 a 5.000 ab.	285	24	291	25
Da 5.001 a 10.000 ab.	243	24	258	23
Da 10.001 a 20.000 ab.	211	20	225	22
Da 20.001 a 60.000 ab.	269	33	261	29
Da 60.001 a 100.000 ab.	359	67	387	82
Oltre 100.000 ab.	483	73	485	80
TOSCANA	317	43	325	46

Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati Consuntivi di Bilancio

Grafico 1.7
 TRASFERIMENTI STATALI AI COMUNI TOSCANI PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2008 E 2009
 Valori pro capite in euro



Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati Consuntivi di Bilancio

• *La politica tributaria e tariffaria*

La progressiva trasformazione della dotazione finanziaria dei Comuni toscani trova una corrispondenza nei livelli di autonomia tributaria e finanziaria che, essendo il risultato del rapporto tra entrate tributarie o proprie e entrate correnti, misurano il grado di indipendenza economica dai trasferimenti statali e regionali nonché la capacità di autofinanziarsi attraverso il gettito di imposte, tasse o proventi. Nel 2009, a causa della riduzione degli introiti tributari da un lato e dell'incremento delle risorse trasferite dall'altro, i due indicatori di autonomia tributaria e finanziaria appaiono inferiori rispetto all'anno precedente: in media, il primo indicatore è pari al 36,1% e il secondo al 65,4% e cioè entrambi più bassi di oltre un punto percentuale rispetto al 2008.

Naturalmente anche in questo caso l'analisi per classe dimensionale conferma la condizione di vantaggio in cui si trovano i Comuni di media dimensione, che riescono a minimizzare il carico fiscale sui propri cittadini pur mantenendo elevati livelli di autonomia. A questo riguardo va però sottolineato che un'analisi comparata tra i Comuni non può prescindere da due considerazioni di carattere generale. La prima si riferisce al fatto che all'interno delle entrate extratributarie vengono inclusi solo i proventi che derivano dalla gestione in economia dei servizi e che, di conseguenza, i diversi comportamenti messi in pratica dai Comuni circa la gestione dei servizi pubblici finiscono inevitabilmente con il creare problemi di raffronto tra i livelli di pressione finanziaria realmente esercitati sui cittadini. La seconda considerazione riguarda invece il fatto che gli indicatori pro capite rappresentano solo un'approssimazione dell'effettivo carico fiscale poiché, essendo calcolati in rapporto alla popolazione residente, non tengono conto della parte di tributi (ICI, ad esempio) e di tariffe (trasporto pubblico, igiene urbana...) che viene pagata direttamente dai non residenti, soprattutto turisti e pendolari. In altre parole, a causa dell'esclusione dal denominatore degli indicatori di una parte di popolazione che genera gettito, il livello di pressione tributaria e finanziaria può risultare evidentemente sovradimensionato.

Tabella 1.8
 AUTONOMIA FINANZIARIA E TRIBUTARIA NEI COMUNI TOSCANI PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2009
 Valori %

	Autonomia finanziaria		Autonomia tributaria	
	2009	Var. % 09/08	2009	Var. % 09/08
Fino a 1.000 abitanti	62,6	3,2	36,9	5,2
Da 1.001 a 2.000 ab.	66,0	-2,1	36,5	-3,3
Da 2.001 a 3.000 ab.	67,8	-1,1	43,5	-3,7
Da 3.001 a 5.000 ab.	72,2	-1,6	40,3	-0,9
Da 5.001 a 10.000 ab.	69,2	-2,8	43,3	-2,3
Da 10.001 a 20.000 ab.	69,2	-1,8	43,1	-2,5
Da 20.001 a 60.000 ab.	69,6	1,0	39,3	3,8
Da 60.001 a 100.000 ab.	63,3	-2,5	34,2	-4,3
Oltre 100.000 ab.	57,0	-1,4	25,1	-2,8
TOSCANA	65,4	-1,3	36,1	-1,3

Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati Consuntivi di Bilancio

Tabella 1.9
 PRESSIONE FINANZIARIA E TRIBUTARIA NEI COMUNI TOSCANI PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2009
 Valori pro capite in euro e %

	Pressione finanziaria		Pressione tributaria	
	2009	Var. % 09/08	2009	Var. % 09/08
Fino a 1.000 abitanti	930	2,7	549	4,6
Da 1.001 a 2.000 ab.	830	0,0	458	-1,2
Da 2.001 a 3.000 ab.	728	0,3	468	-2,4
Da 3.001 a 5.000 ab.	756	-3,7	422	-3,1
Da 5.001 a 10.000 ab.	578	-3,3	362	-2,8
Da 10.001 a 20.000 ab.	504	0,0	314	-0,7
Da 20.001 a 60.000 ab.	597	-0,1	337	2,7
Da 60.001 a 100.000 ab.	668	0,4	361	-1,4
Oltre 100.000 ab.	644	-3,0	283	-4,4
TOSCANA	614	-1,2	339	-1,2

Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati Consuntivi di Bilancio

La diversa gestione dei servizi pubblici (in economia o esternalizzati) spiega certamente anche la disomogeneità nell'incidenza delle entrate extratributarie sulle entrate proprie. Si rileva tuttavia che, a fronte di una quota media di entrate non tributarie pari al 45%, nei Comuni più grandi la percentuale di entrate extratributarie equivale a oltre la metà (56%) delle entrate proprie. Le variazioni di segno negativo riguardano sostanzialmente i Comuni molto piccoli e quelli medio-grandi mentre quelle positive premiano in particolar modo i Comuni tra 2.000 e 3.000 abitanti. Se si considerano i soli proventi dei servizi pubblici, il quadro non risulta meno variabile. In generale la spesa dei residenti per il pagamento di servizi è pari a 142 euro, ma in alcuni Comuni si superano i 200 euro pro capite (Comuni piccoli, tra 1.000 e 2.000 abitanti) mentre in altri la spesa è ormai assestata intorno ai 130 euro. Dalle differenze appena descritte sembra evidente che la perdita di informazioni circa l'esternalizzazione di servizi da parte degli enti locali può complicare notevolmente sia lo studio degli andamenti delle entrate tariffarie o da proventi che la confrontabilità dei dati tra i Comuni. In questo senso sarebbe davvero auspicabile poter contare su bilanci consolidati tra amministrazioni pubbliche e società partecipate, in modo da garantire una più corretta analisi del fenomeno³.

Tabella 1.10
 ENTRATE TARIFFARIE DEI COMUNI TOSCANI PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2009
 Valori pro capite in euro e %

	Entrate extra-tributarie su entrate proprie		Proventi dei servizi pubblici per abitante	
	2009	Var. 09/08	2009	Var. 09/08
Fino a 1.000 abitanti	41,0	-2,6	149	1,6
Da 1.001 a 2.000 ab.	44,8	1,5	207	-6,7
Da 2.001 a 3.000 ab.	35,8	5,2	149	14,9
Da 3.001 a 5.000 ab.	44,2	-0,9	181	-5,1
Da 5.001 a 10.000 ab.	37,4	-0,8	131	-3,1
Da 10.001 a 20.000 ab.	37,7	1,2	105	1,3
Da 20.001 a 60.000 ab.	43,6	-3,5	134	-3,1
Da 60.001 a 100.000 ab.	45,9	2,3	131	-1,7
Oltre 100.000 ab.	56,0	1,1	187	-0,9
TOSCANA	44,8	0,0	142	-1,7

Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati Consuntivi di Bilancio

- *Le spese*

L'elemento di maggiore interesse che emerge dall'osservazione delle spese comunali è senza dubbio la riduzione delle spese per investimenti, la cui incidenza rispetto al totale è passata dal 27% nel 2008

³ A questo proposito occorre sottolineare che a partire dal 2008, all'interno dei certificati di conto consuntivo di Comuni e Province, è previsto un quadro sperimentale per raccogliere le informazioni sulle esternalizzazioni dei servizi. In particolare i valori riportati all'interno dei quadri riguardano i costi e i ricavi di gestione del servizio, così come desunti dalle registrazioni di contabilità finanziaria o economica del soggetto/organismo attraverso il quale avviene l'esternalizzazione. All'interno di questo contributo, però, non è stato possibile utilizzare tali informazioni poiché sia per il 2008 che per il 2009 i quadri risultano incompleti.

al 22% nel 2009. A fronte di questo calo cresce inevitabilmente sia la quota di spesa corrente (dal 64% al 69%) che quella per il rimborso di prestiti (da 8,6% a 8,9%).

Ovviamente anche nel caso delle spese esistono forti differenziazioni tra le diverse classi demografiche. I Comuni di piccole dimensioni, infatti, e cioè quelli che non sono sottoposti alle regole del Patto di Stabilità Interno, risultano in media maggiormente orientati verso gli investimenti. In questi casi la spesa corrente corrisponde a circa il 60% della spesa complessiva, mentre quella in conto capitale a circa il 30% (nei Comuni molto piccoli è quasi il 40%). Al contrario, nei Comuni grandi e medio grandi i vincoli del PSI determinano inevitabilmente uno spostamento verso la spesa corrente (circa il 70% della spesa totale nei Comuni grandi) a svantaggio della spesa in conto capitale, che supera a fatica il 20%. La spesa per il rimborso di prestiti mostra invece un andamento più disomogeneo e una scarsa correlazione con la classe demografica di appartenenza.

Anche i valori pro capite di spesa, che costituiscono ovviamente un elemento imprescindibile per la valutazione delle politiche di ciascun ente, confermano da un lato la forte variabilità legata alla dimensione demografica e dall'altro la particolare situazione nella quale si trovano i Comuni più grandi, in bilico tra la necessità di impegnare risorse di parte corrente e la difficoltà di impostare una adeguata programmazione degli investimenti. In questi Comuni, infatti, dove l'erogazione di servizi deve essere commisurata non tanto alla popolazione residente ma a quella presente sul territorio, si spendono in media circa 180 euro in più rispetto alla media complessiva in impegni di parte corrente, mentre alla spesa in conto capitale di dedicano 307 euro pro capite e cioè solo 1/3 di quelle correnti.

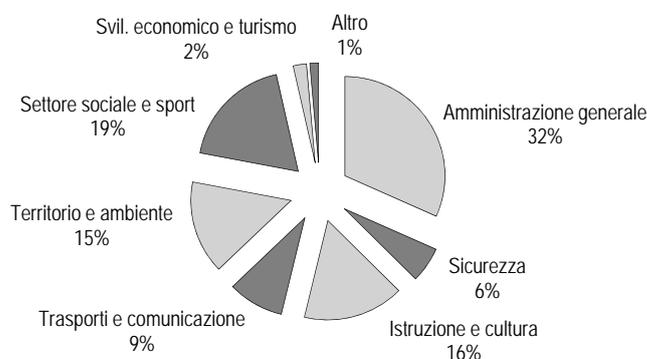
Tabella 1.11
SPESA COMUNALE PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2009
Incidenza % sulle spese totali al netto delle partite di giro

	Spesa corrente	Spesa c/to capitale	Spesa per rimborso di prestiti
Fino a 1.000 abitanti	53,8	38,6	7,6
Da 1.001 a 2.000 ab.	61,3	31,4	7,3
Da 2.001 a 3.000 ab.	60,4	30,5	9,1
Da 3.001 a 5.000 ab.	62,3	20,1	17,6
Da 5.001 a 10.000 ab.	66,4	26,5	7,1
Da 10.001 a 20.000 ab.	70,2	21,5	8,3
Da 20.001 a 60.000 ab.	70,7	22,2	7,1
Da 60.001 a 100.000 ab.	67,2	18,9	14,0
Oltre 100.000 ab.	73,8	21,2	5,0
TOSCANA	69,0	22,2	8,9

Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati Consuntivi di Bilancio

Analizzando la destinazione funzionale delle uscite, nel 2009 i settori di impiego che hanno beneficiato di maggiori risorse sono stati, oltre alle funzioni amministrative che coprono il 33% delle spesa corrente, quelli che si riferiscono agli ambiti di competenza delle amministrazioni comunali e cioè quelli relativi al sociale (19%), all'istruzione (16%) e al territorio e all'ambiente (15%).

Grafico 1.12
PRINCIPALI DESTINAZIONI DELLA SPESA CORRENTE COMUNALE. 2009



Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati Consuntivi di Bilancio

Anche se gli ambiti appena descritti sono quelli strettamente legati alle funzioni proprie assunte dai Comuni, la composizione percentuale della spesa corrente può subire delle trasformazioni nel tempo in corrispondenza di modifiche nelle scelte di governo delle singole amministrazioni. Nel 2009, ad esempio, la distribuzione per settore di destinazione è rimasta del tutto invariata rispetto al 2007 ma si presenta in parte diversa a quella del quinquennio precedente poiché si riduce il peso degli interventi nei campi del sociale e del territorio e aumenta proporzionalmente quello per l'amministrazione.

Anche sulla base di queste ultime considerazioni, sembra sempre più evidente il ruolo che assumono i vincoli imposti dal contesto normativo e economico nelle scelte degli enti locali. In particolare, dall'analisi del quadro generale ma anche degli andamenti dei livelli di spesa, ci pare che a fronte dei condizionamenti imposti sia dalla congiuntura che dal Governo centrale, la capacità di intervento delle amministrazioni comunali si esprima soprattutto nell'affrontare questi stessi vincoli piuttosto che nel pianificare o sviluppare proprie politiche fiscali. Non solo, i provvedimenti recentemente varati dal Governo (l'ultima manovra finanziaria o le modifiche al Patto di Stabilità), che andranno inevitabilmente a creare ulteriori pressioni sui bilanci degli enti locali, avranno come probabile conseguenza sia l'inasprimento del carico tributario che la riduzione della spesa, proprio nel momento in cui si richiederebbe agli enti locali di intervenire in senso opposto e cioè alleggerendo i propri cittadini dal pagamento di imposte e incrementando gli investimenti. A questo proposito, una prima conferma dello scenario appena descritto arriva dall'osservazione dei dati di cassa del 2010, forniti da SIOPE (RGS-MEF) e riferiti alla totalità delle amministrazioni comunali toscane. Le differenze rispetto al 2009, sempre riferite al dato di cassa, mostrano infatti che nel corso del 2010 si riducono ulteriormente sia le spese correnti (-1,2%) che quelle in conto capitale (-19,3%), a fronte di un incremento complessivo delle entrate tributarie di circa il 3%⁴.

1.3

La finanza delle Province

- *I bilanci del 2009*

Anche dai risultati di bilancio delle Province toscane non emerge un quadro positivo. Per quanto riguarda le entrate, gli accertamenti decrescono del 1,4% mentre ancora più alta è la diminuzione del dato di cassa (5,2%), circostanza questa che denota la difficoltà che gli enti incontrano nella riscossione dei tributi o delle entrate extratributarie. Per quanto riguarda le spese, invece, il calo osservato sugli impegni complessivamente considerati (-2,8%) è simile a quello dei pagamenti (-2,2%) anche se naturalmente esistono forti differenze nel dettaglio per singolo titolo di spesa.

Tabella 1.13
ENTRATE DELLE PROVINCE TOSCANE. ACCERTAMENTI E RISCOSSIONI. 2009
Valori assoluti in milioni di euro e %

	Accertamenti				Riscossioni c/to competenza			
	2008	2009	Var. % 2009/08	Comp. % 2009	2008	2009	Var. % 2009/08	Comp. % 2009
Tributarie	325	308	-5,2	26	320	293	-8,4	34
Extra-tributarie	90	113	26,3	10	71	72	1,3	8
Trasferimenti correnti	457	437	-4,3	37	337	332	-1,2	39
di cui dallo Stato	87	64	-20,7	5	64	63	-2,1	7
di cui dalla Regione	339	349	2,9	30	261	260	-0,3	30
In c/to capitale	227	209	-8,0	18	115	96	-16,8	11
Accensione prestiti	24	41	66,6	3	2	7	212,4	1
Totale al netto delle entrate c/to terzi	1.123	1.108	-1,3	95	845	801	-5,3	93
TOTALE ENTRATE	1.188	1.172	-1,4	100	909	862	-5,2	100

Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati Consuntivi di Bilancio

⁴ Per un approfondimento sugli andamenti della finanza locale italiana si veda IRES Piemonte, IRPET, SRM. ÈUPOLIS Lombardia e IPRES (2011).

La composizione delle entrate mette in evidenza due aspetti principali: da un lato la riduzione delle entrate tributarie e dei trasferimenti correnti, sia sugli accertamenti che sulle riscossioni, dall'altro l'incremento delle entrate extratributarie. La perdita di gettito tributario e da trasferimenti è stata solo in parte compensata dall'incremento delle tariffe sui servizi pubblici poiché l'aumento delle entrate extratributarie è in realtà quasi esclusivamente determinato dalla Provincia di Siena, senza la quale questa voce di entrata aumenterebbe in misura molto meno rilevante. Per quanto riguarda i trasferimenti correnti, occorre sottolineare ancora una volta gli effetti determinati dai provvedimenti statali in merito al processo di risanamento dei conti pubblici. Le risorse provenienti dallo Stato, che nel 2009 costituiscono il 5% delle entrate, diminuiscono in un anno del 20,7% e una riduzione di entità forse anche superiore è prevista nel triennio 2011-2013 a seguito della manovra finanziaria del Governo (D.L. 78/2010)⁵. A fronte di una perdita così significativa, nel 2009 cresce però l'intervento regionale, e infatti gli accertamenti dalla Regione, che rappresentano tra l'altro la componente più importante in termini di peso percentuale, aumentano del 3% rispetto all'anno precedente. Un'ultima considerazione riguarda le entrate derivanti da accensioni di prestiti poiché in questo caso, e diversamente da quanto osservato per la fiscalità comunale, i tassi di variazione sia degli accertamenti che delle riscossioni mostrano un aumento considerevole nel corso del 2009, a dimostrazione della difficoltà di emancipazioni delle autonomie provinciali dal ricorso al debito per finanziare le proprie funzioni di spesa. Analizzando il quadro delle spese la situazione non appare certamente più positiva. In questo caso gli elementi principali che scaturiscono dal confronto con il 2008 sono da un lato il sostanziale immobilismo della spesa corrente e dall'altro la caduta della spesa per investimenti. Se si osservano i pagamenti il quadro si modifica solo parzialmente, nel senso che la riduzione degli investimenti è ancora più significativa, mentre quella della spesa corrente è lievemente positiva. Complessivamente comunque l'ammontare della spesa dei Province toscane si riduce, sia negli impegni (-2,8%) che nei pagamenti (-2,2%), a dimostrazione del fatto che anche per le amministrazioni provinciali, così come per quelle comunali, le scelte compiute dal Governo per ridefinire i rapporti finanziari tra Stato e enti locali determinano inevitabilmente effetti sull'ammontare di risorse da destinare all'offerta di servizi pubblici. Non solo, analogamente alle amministrazioni comunali, anche per le Province si può supporre che nell'immediato futuro i singoli enti si troveranno costretti ad incrementare ulteriormente il prelievo fiscale sui cittadini, non tanto per migliorare l'offerta dei servizi locali ma piuttosto per aumentare il proprio contributo al risanamento dei conti dello Stato.

Tabella 1.14
SPESE DELLE PROVINCE TOSCANE. IMPEGNI E PAGAMENTI. 2009
Valori assoluti in milioni di euro e %

	Impegni				Pagamenti c/to competenza			
	2008	2009	Var. % 2009/08	Comp. % 2009	2008	2009	Var. % 2009/08	Comp. % 2009
Spese correnti	781	779	-0,3	65	516	527	2,1	73
Spese in c/to capitale	329	299	-9,0	25	113	88	-22,6	12
Rimborso prestiti	53	52	-2,3	4	53	52	-2,2	7
Totale al netto delle spese c/to terzi	1.163	1.130	-2,8	95	683	667	-2,4	93
TOTALE	1.228	1.194	-2,8	100	736	719	-2,2	100

Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati Consuntivi di Bilancio

• Le entrate

L'analisi delle poste in entrata dei bilanci provinciali conferma quanto detto in generale e cioè la riduzione dei gettiti tributari -determinati principalmente dalla crisi economica che ha coinvolto il mercato automobilistico e, conseguentemente, l'oggetto d'imposta di due delle più importanti fonte di entrata provinciali- e la riduzione dei trasferimenti erariali, solo in parte compensata dall'incremento di quelli regionali. Relativamente a questa fonte di entrata, occorre fare due considerazioni di carattere

⁵ La manovra finanziaria prevede che i trasferimenti correnti, comprensivi della Compartecipazione Irpef, dovuti alle Province italiane dal Ministero dell'Interno sono ridotti di 300 milioni di euro per l'anno 2011 e di 500 milioni di euro annui a decorrere dal 2012. La riduzione sarà effettuata con criterio proporzionale. Secondo uno studio di UPI, nel 2011 il contributo complessivo richiesto alle Province italiane sarà di 703 milioni di euro: 403 milioni di euro derivano dal rispetto degli obiettivi programmatici imposti dal Patto di Stabilità mentre 300 milioni di euro dai tagli ai trasferimenti erariali.

generale. La prima riguarda il fatto che i trasferimenti regionali aumentano nel tempo il loro peso rispetto alle altre poste, coerentemente al sistema di deleghe della Regione Toscana verso le amministrazioni provinciali ma anche al principio perequativo secondo il quale si trasferiscono più risorse agli enti con minore capacità fiscale. La seconda, invece, si riferisce al fatto che la distribuzione di questi flussi può subire nel tempo variazioni assai rilevanti a causa dell'attivazione o della chiusura dei programmi di intervento regionale, che agiscono da canale di erogazione del finanziamento stesso. Il confronto tra i valori pro capite conferma la natura perequativa dei trasferimenti regionali poiché palesa la netta distinzione tra enti meno ricchi (e cioè con basi imponibili più basse), che hanno beneficiato nel tempo di un più elevato intervento della Regione, e enti più ricchi, i cui valori pro capite sono spesso inferiori alla media toscana. Al primo gruppo appartengono, in particolare, le Province di Siena, Grosseto e Massa Carrara che nel 2009 dispongono di oltre 100 euro di trasferimenti per ciascun cittadino, mentre all'interno del secondo gruppo si collocano le Province di Firenze e Prato che beneficiano, invece, di soli 78 euro pro capite.

Tabella 1.15
TRASFERIMENTI CORRENTI REGIONALI A FAVORE DELLE PROVINCE TOSCANE. 2009
Valori assoluti in milioni di euro, pro capite in euro e %

	Valori assoluti 2009	Var. % 2009/2008	Valori pro capite 2009
Massa Carrara	20,7	-1,9	102
Lucca	35,1	4,8	89
Pistoia	26,9	-7,3	92
Firenze	77,3	28,0	78
Livorno	27,4	-11,4	80
Pisa	37,2	-11,3	90
Arezzo	36,9	7,4	106
Siena	39,0	4,3	144
Grosseto	29,5	-7,2	130
Prato	19,3	2,0	78
TOSCANA	349,3	2,9	94

Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati Consuntivi di Bilancio

Naturalmente la quantità di risorse provenienti dai livelli di governo superiore determina il grado di autonomia dei singoli enti, ed infatti le Province che beneficiano di maggiori risorse presentano anche un'autonomia più bassa. Siena e Grosseto, ad esempio, risultando meno indipendenti dalle risorse regionali, mostrano un'autonomia tributaria compresa tra il 20% e il 25%, mentre Prato e Firenze, che al contrario sono maggiormente svincolate dalla Regione Toscana potendo contare su una più alta capacità di autofinanziamento, presentano un livello di autonomia compreso tra il 43% e il 45%. Un ragionamento del tutto analogo può essere certamente replicato per il commento ai dati sull'autonomia finanziaria, anche se in questo caso gli scarti tra le varie Province risultano di entità inferiore a causa della minore discrezionalità nella tariffazione dei servizi pubblici.

Tabella 1.16
AUTONOMIA TRIBUTARIA E FINANZIARIA DELLE PROVINCE TOSCANE. 2009
Valori %

	Autonomia tributaria	Var. % 09/08	Autonomia finanziaria	Var. % 09/08
Massa Carrara	32,0	-2,3	41,4	1,4
Lucca	42,8	-3,4	53,6	-2,9
Pistoia	38,1	-12,4	58,0	11,2
Firenze	43,5	0,2	56,1	-4,0
Livorno	41,3	-2,6	47,1	-2,4
Pisa	34,3	-1,2	48,5	4,8
Arezzo	32,6	-12,2	41,6	-10,2
Siena	21,0	-4,9	43,9	60,9
Grosseto	25,6	-2,0	38,8	1,8
Prato	45,4	-0,1	53,9	-1,3
TOSCANA	35,9	-3,7	49,1	3,2

Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati Consuntivi di Bilancio

Un ulteriore elemento da tenere in considerazione riguarda il confronto con il 2008. Il campo di variazione provinciale è ancora una volta piuttosto ampio ma mentre il livello di autonomia tributaria decresce quasi sempre (ad esclusione della Provincia di Firenze), quello finanziario rileva variazioni anche di segno opposto. In particolare sono le Province di Pistoia e Arezzo quelle che riducono più fortemente la propria capacità di autofinanziamento tributario (-12%), non tanto a causa della diminuzione del gettito da imposte o da tasse (il numeratore dell'indicatore) quanto per l'aumento delle risorse complessivamente trasferite (una componente del denominatore).

• *Le spese*

Nel caso delle Province toscane la decrescita degli investimenti è stata accompagnata, nel corso del 2009, dalla sostanziale stabilità degli impegni di parte corrente, che costituiscono il 65% delle uscite complessive.

Dal punto di vista dell'articolazione economica della spesa corrente gli avvenimenti più rilevanti del 2009 sono da un lato l'invariabilità della spesa per le retribuzioni del personale, che avviene a seguito della normativa sul blocco dei rinnovi contrattuali e del turn over, e dall'altro l'incremento della spesa per l'acquisto di beni e servizi, che include al suo interno anche le spese per le retribuzioni di contratti di lavoro atipici. Naturalmente, come spesso accade, la disaggregazione provinciale mette in luce alcune differenze. Solo per citare i due valori estremi, la Provincia di Grosseto spende in media il 22% delle sue risorse complessive (la quota più bassa rispetto a quella degli altri enti) nella voce relativa alle prestazioni di servizi e il 30% nel personale (una delle quote più alte); la provincia di Firenze, al contrario, è decisamente più spostata sul primo settore di intervento, a cui dedica il 59% delle uscite, mentre il personale costituisce solo il 22% degli impegni totali.

Tabella 1.17
SPESA CORRENTE DELLE PROVINCE TOSCANE PER SETTORE DI INTERVENTO. 2009
Valori %

	Personale	Acquisto beni	Prestazioni servizi	Utilizzo beni di terzi	Trasferimenti	Interessi e oneri finanziari	Imposte e tasse	Oneri straordinari	TOTALE
Massa Carrara	28,3	1,6	45,8	0,5	14,7	5,4	2,5	1,2	100,0
Lucca	25,9	1,1	45,3	2,0	17,7	3,0	2,2	2,8	100,0
Pistoia	30,2	1,3	47,8	1,1	13,4	2,7	2,6	1,0	100,0
Firenze	22,4	0,7	59,1	1,6	8,6	4,6	1,8	1,1	100,0
Livorno	24,6	1,2	49,1	1,1	20,2	0,9	2,2	0,6	100,0
Pisa	26,3	1,2	42,3	1,8	19,6	6,8	2,1	0,0	100,0
Arezzo	24,3	1,8	42,8	2,9	21,2	4,9	1,8	0,2	100,0
Siena	18,0	1,7	51,1	0,7	23,8	2,9	1,8	0,0	100,0
Grosseto	29,6	2,5	21,8	0,5	37,9	3,2	4,5	0,0	100,0
Prato	19,1	0,3	55,3	1,4	14,0	1,7	1,7	6,4	100,0
TOSCANA	24,3	1,3	47,5	1,5	18,3	3,8	2,2	1,1	100,0

Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati Consuntivi di Bilancio

La distribuzione della spesa corrente nelle sue componenti, e in particolar modo la quantità di risorse destinate al personale, è direttamente correlata al livello di rigidità strutturale dei bilanci, che essendo calcolato come rapporto tra le spese nei settori non "flessibili" (il personale, il rimborso di prestiti, o gli interessi passivi sui prestiti stessi) e l'ammontare delle entrate correnti, misura come noto la possibilità dei singoli enti di variare l'ammontare delle risorse non impegnate già ad inizio dell'anno per far fronte a situazioni contingenti. Nel 2009 la rigidità strutturale dei bilanci delle Province toscane è diminuita solo leggermente, passando da 31,9% a 31,6%, a causa evidentemente della riduzione del rimborso di prestiti e degli interessi passivi. Il dettaglio provinciale conferma anche nel 2009, così come accadeva in passato, che la Provincia con la maggiore flessibilità di spesa è quella di Prato anche se nel corso dell'anno l'indicatore di rigidità aumenta notevolmente (dal 21% al 24,5%). Al contrario, la Provincia che impegna di più rispetto alle altre nelle voci più rigide del bilancio è quella di Pisa, anche se la variazione rispetto al 2008 risulta negativa.

Tabella 1.18
RIGIDITÀ DELLA SPESA CORRENTE DELLE PROVINCE TOSCANE. 2009
Valori %

	2008	2009	Var. % 2009/2008
Massa Carrara	37,0	37,7	1,8
Lucca	33,8	33,9	0,4
Pistoia	36,2	31,9	-11,8
Firenze	31,5	30,8	-2,1
Livorno	24,0	26,9	11,8
Pisa	41,0	40,3	-1,7
Arezzo	30,6	32,0	4,4
Siena	27,1	25,3	-6,5
Grosseto	33,8	32,0	-5,3
Prato	21,0	24,5	16,5
TOSCANA	31,9	31,6	-0,8

Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati Consuntivi di Bilancio

Dalla destinazione funzionale della spesa corrente si evidenziano alcuni aspetti caratteristici delle amministrazioni provinciali toscane, anche questi generalmente confermati di anno in anno:

- gli interventi di parte corrente vengono destinati prevalentemente all'amministrazione generale e alle funzioni delegate alle Province e cioè i trasporti locali, lo sviluppo economico, l'istruzione (istituti secondari e formazione professionale) e la gestione del territorio (viabilità e programmazione territoriale);
- gli interventi in conto capitale, invece, vengono prevalentemente utilizzati per investimenti nel campo dell'amministrazione generale e nella gestione del territorio, che coprono rispettivamente il 42,4% e il 24,6% degli stanziamenti complessivi.

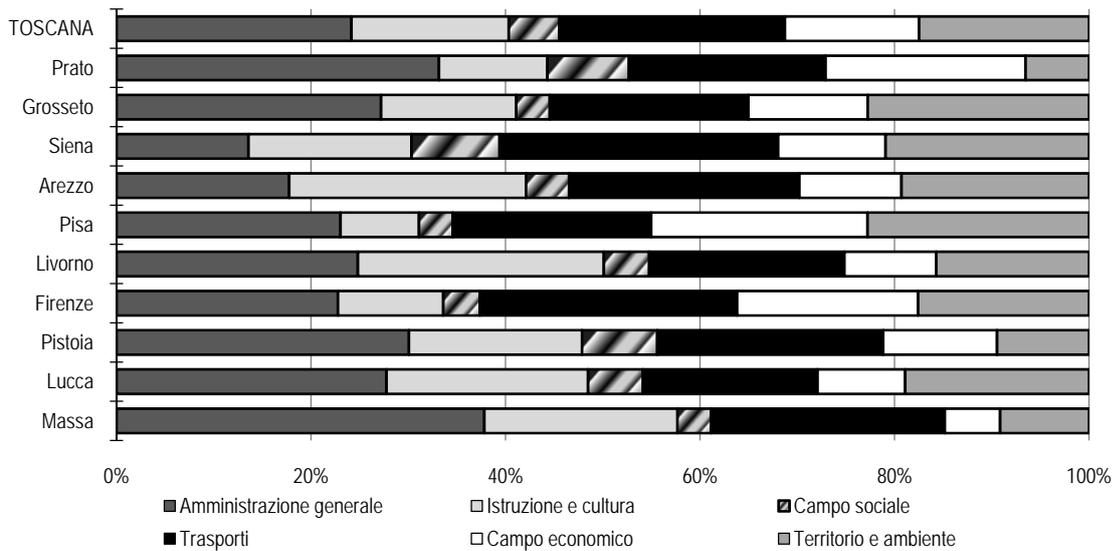
Rispetto al 2007, le scelte complessivamente realizzate dalle amministrazioni provinciali sugli impegni correnti sembrano aver premiato le funzioni legate all'istruzione e allo sviluppo economico, a scapito dell'amministrazione generale e dei trasporti locali. Per quanto riguarda gli investimenti, invece, i campi che risultano maggiormente valorizzati rispetto al passato sono quelli relativi alla gestione del territorio e alla tutela ambientale, a svantaggio ancora una volta dell'amministrazione generale.

Tabella 1.19
DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA PROVINCIALE IN TOSCANA. 2009
Valori %

	Spesa corrente	Spesa c/to capitale
Funzione generali amministrazione	24,1	24,6
Istruzione pubblica	13,7	5,6
Cultura e beni culturali	2,5	0,3
Settore turistico	3,4	0,1
Campo dei trasporti	23,2	2,1
Gestione del territorio	10,1	42,4
Tutela ambientale	7,4	19,3
Settore sociale	1,7	0,1
Sviluppo economico	13,8	5,6
TOTALE	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati Consuntivi di Bilancio

Grafico 1.20
 SPESA CORRENTE PER DESTINAZIONE FUNZIONALE NELLE PROVINCE TOSCANE. 2009



Naturalmente i dati appena rappresentati forniscono solo un'indicazione di massima circa gli orientamenti delle singole Province ed infatti il quadro che emerge dal dettaglio territoriale mostra una notevole disomogeneità nell'allocazione delle spese tra le varie funzioni. Per quanto riguarda l'amministrazione generale, ad esempio, si osserva che in alcune Province la quota di spesa corrente destinata a questa funzione varia da un minimo del 14% (Siena) fino ad un massimo del 33-38% (Massa Carrara e Prato). Una rappresentazione altrettanto disomogenea viene fornita anche da altre funzioni, quali l'istruzione o lo sviluppo economico, dove il rapporto max/min è addirittura superiore a 3. Andando più nel dettaglio, la Provincia che dedica la più alta quota di risorse correnti all'amministrazione generale è Massa Carrara, mentre Livorno spende più delle altre in istruzione e cultura, Siena nel campo sociale e dei trasporti ed infine Pisa nel campo economico e dei territorio.

Negli ultimi due anni sono state approvate diverse manovre governative nazionali che hanno chiesto sforzi sempre più rilevanti agli enti locali, da una parte attraverso riduzioni dei trasferimenti erariali dall'altra attraverso inasprimenti al patto di stabilità interno. Oltre a ciò, con l'ultima legge di stabilità si impone agli enti locali di contribuire alla riduzione del debito pubblico e si fissa un tetto più stringente alla spesa che ciascuno può destinare agli interessi passivi sul debito. L'effetto di questi interventi è di imporre vincoli sempre più forti dal centro senza un vero coinvolgimento delle autonomie locali nelle decisioni di finanza pubblica. Il presente capitolo dopo aver ripercorso le principali prescrizioni normative degli ultimi anni, ne analizza l'impatto sui comuni toscani nel triennio 2011-2013.

2.1

Inquadramento normativo

Il quadro normativo nazionale di riferimento che stabilisce il contributo alla manovra degli enti locali per il triennio 2011-2013 è costituito da cinque provvedimenti⁶ che si sono succeduti dall'estate del 2010: I) il decreto legge 78/2010, II) la legge 220/2010, III) il decreto legge 98/2011, IV) il decreto legge 138/2011 ed infine la legge di stabilità per il 2012 approvata dal governo dimissionario.

- *Manovra estiva 2010*

La manovra estiva del 2010 (decreto legge 78/2010 convertito dalla legge 122/2010), all'articolo 14, comma 1 ha stabilito che le province e i comuni con più di 5.000 abitanti concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel triennio 2011-2013 rispettivamente per 300 milioni di euro nel 2011 e 500 dal 2012, e per 1.500 milioni di euro nel 2011 e 2.500 dal 2012. Il decreto prevede inoltre che il concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica avvenga attraverso una riduzione dei trasferimenti erariali della medesima entità (articolo 14, comma 2).

- *Legge di stabilità 2011*

La legge di stabilità per il 2011 (legge 220/2010) ha modificato le regole del patto di stabilità interno rispetto alla previgente normativa (decreto legge 112/2008 convertito dalla legge 133/2008), prevedendo che a decorrere dal 2011 i Comuni sopra i 5.000 abitanti e le Province realizzino un saldo finanziario in termini di competenza mista pari a zero.

Il pareggio è tuttavia un obiettivo solo strutturale e ai fini del concorso alla riduzione dell'indebitamento e del fabbisogno finanziario, la legge 220/2010 prevede che ciascun ente consegua per ogni anno del triennio 2011-2013 un saldo finanziario in termini di competenza mista⁷ non inferiore all'importo risultante dall'applicazione di una determinata percentuale alla media della spesa corrente (impegni) registrata nel triennio 2006-2008 diminuito del taglio ai trasferimenti di cui al comma 2 dell'articolo 14 del decreto legge 78/2010. La percentuale da applicare alla media della spesa corrente 2006-2008 è fissata per le Province per gli anni 2011, 2012 e 2013 rispettivamente all'8,3%, 10,7% e 10,7%, mentre per i Comuni all'11,4%, 14% e 14%.

Rispetto alla normativa previgente, l'obiettivo programmatico viene dunque legato alla spesa corrente media del triennio 2006-2008 e non più al saldo dell'anno 2007 calcolato in termini di

⁶ Il patto di stabilità interno è inoltre regolato dal D.L. 225/2010 ("milleproroghe") e dal D.Lgs. 149/2011 ("premi e sanzioni") quest'ultimo emanato in attuazione della legge delega sul federalismo fiscale (42/2009) stabilisce le sanzioni in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno. Non tratteremo di seguito dei provvedimenti che riguardano la regionalizzazione del patto di stabilità interno.

⁷ Il calcolo del saldo finanziario è rimasto immutato rispetto alla normativa previgente; esso è dato dalla differenza tra accertamenti ed impegni per la parte in conto corrente e dalla differenza tra incassi e pagamenti per la parte in conto capitale, al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e dalle spese derivanti dalla concessione di crediti.

competenza mista⁸. Dato che il cambiamento del calcolo del saldo può portare per alcuni enti un peggioramento dell'obiettivo tale da renderne difficile la realizzazione costringendo ad una consistente rideterminazione della programmazione pluriennale, solo per l'anno 2011 è prevista una correzione dell'obiettivo programmatico calcolato con la nuova normativa rispetto al saldo obiettivo previsto dal decreto 112/2008. Nel dettaglio, per gli enti con differenza positiva tra nuovo e vecchio obiettivo, l'obiettivo è ridotto del 50% di tale differenza, mentre per gli enti con differenza negativa l'obiettivo è aumentato del 50% di tale differenza.

Sempre solo per il 2011 è prevista un'ulteriore correzione allo scopo di tener conto delle spese per impegni internazionali e per distribuire in modo più equo il contributo alla manovra e le differenze dovute alla variazione della normativa. Tale correzione non può essere superiore a 480 milioni di euro con una quota di 310 milioni di euro per i comuni. Il riparto di tale quota tra i comuni avviene differenziando per fascia demografica. In particolare, per ciascuna delle tre fasce demografiche individuate è stabilita una soglia limite all'incidenza del saldo obiettivo sulla media triennale (2006-2008) delle spese correnti. Per i comuni in cui tale soglia è superata l'obiettivo corrisponde all'applicazione della soglia medesima alle spese correnti medie nel triennio 2006-2008.

- *Manovra estiva 2011 e manovra bis*

Anche quest'anno il governo è intervenuto sugli enti locali con due pesanti manovre a distanza ravvicinata: il decreto legge 98/2011 convertito dalla legge 111/2011 e il decreto legge 138/2011 convertito dalla legge 148/2011. Per prima cosa il decreto 98/2011, all'articolo 20, comma 4, estende anche al 2014 e agli anni successivi le misure previste per il 2013 dall'articolo 14, comma 1 del decreto 78/2010. In aggiunta, con l'emanazione del 98/2011 sono stabilite ulteriori misure in termini di fabbisogno e di indebitamento netto che, pochi mesi dopo, il decreto 138 provvede ad incrementare ed anticipare di un anno. In sostanza, nel 2012 le province devono contribuire con 700 milioni aggiuntivi che diventano 800 dal 2013, mentre i Comuni vedono incrementare il proprio contributo alla manovra di 1.700 milioni nel 2012 e 2.000 dal 2013. Vista la portata del contributo richiesto, il decreto 138/2011 prevede la possibilità di un alleggerimento per il 2012 di un importo fino alla totalità delle maggiori entrate provenienti dalle modifiche nell'applicazione della cosiddetta "Robin tax" stimabili in 1.800 milioni di euro.

Oltre all'aumento del contributo richiesto agli enti territoriali per il risanamento dei conti pubblici, il decreto 98/2011 prevede importanti novità per quanto riguarda il riparto tra gli enti sia del contributo alla manovra previsto dalla previgente normativa sia quello ulteriore introdotto con i decreti estivi. Una di queste è l'introduzione dei criteri di virtuosità, la cui applicazione è anticipata al 2012 dal decreto 138. I parametri di virtuosità individuati nel decreto 98 sono dieci: I) prioritaria considerazione della convergenza tra spesa storica e costi e fabbisogni standard, II) rispetto del patto di stabilità interno, III) incidenza della spesa per personale sulla spesa corrente, IV) autonomia finanziaria, V) equilibrio di parte corrente, VI) tasso di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale, VII) rapporto tra gli introiti derivanti dal contrasto all'evasione e i tributi erariali per le regioni, VIII) partecipazione degli enti al contrasto all'evasione, IX) rapporto tra riscosso e accertato per le entrate di parte corrente e X) operazioni di dismissione di partecipazioni societarie. Inoltre a decorrere dalla determinazione dei LEP e dalla definizione degli obiettivi di servizio sono ricompresi tra i parametri di virtuosità indicatori qualitativi e quantitativi relativi all'output dei servizi resi. Attraverso i parametri gli enti sono ripartiti in classi di virtuosità (il cui numero è fissato a quattro anche se su di esso interviene la legge di stabilità per il 2012).

Gli enti locali che in base ai parametri di virtuosità sono collocati nella fascia più virtuosa a decorrere dal 2012 non concorrono agli obiettivi di finanza pubblica fissati e conseguono l'obiettivo strutturale realizzando un saldo finanziario pari a zero. Il contributo finanziario degli enti virtuosi risulta pertanto a carico dei non virtuosi generando effetti redistributivi tra enti. Inoltre il contributo degli enti territoriali virtuosi (comprese le regioni) alla manovra per l'anno 2012 è ridotto con decreto del Ministero dell'Economia e della Finanze in modo tale che non derivino effetti negativi in termini di indebitamento netto e fabbisogno superiori a 200 milioni di euro.

⁸ In sintesi, il decreto 112/2008 stabiliva che il saldo obiettivo per il 2011 fosse uguale al saldo finanziario espresso in termini di competenza mista del 2007 senza alcun miglioramento per gli enti con tale saldo positivo e migliorato di una certa percentuale, diversa in base al rispetto o meno del Patto nel 2007, per gli enti con tale saldo negativo.

Altra novità rilevante è l'estensione ai comuni con popolazione compresa tra i 1.000 e i 5.000 abitanti delle norme concernenti il patto di stabilità interno che il decreto 138/2011 (articolo 16, comma 31) prevede a decorrere dal 2013. Infine, l'articolo 16, comma 1 del decreto 138/2011 prevede che i comuni con popolazione sotto i 1.000 abitanti esercitino obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti mediante le unioni di comuni. Tali unioni di comuni dal 2014 secondo il comma 5 del medesimo articolo saranno soggette alle regole del patto di stabilità interno.

• *Legge di stabilità 2012*

La legge di stabilità per il 2012 approvata recentemente (legge 183/2011) precisa e dettaglia alcune norme già inserite nelle precedenti manovre. In particolare, all'articolo 30 è stabilita la riduzione della manovra per il 2012 per effetto della modifica della "Robin tax", che il decreto 138/2011 dava solo come possibile. Di tale riduzione è stabilito anche il riparto tra i comparti interessati; in particolare, l'ammontare di tale riduzione è fissato in 150 milioni di euro per le province e 520 milioni di euro per i comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti. Inoltre, la riduzione della manovra per gli enti collocati nella classe più virtuosa (prevista dal decreto 98/2011) pari a 200 milioni di euro è ripartita tra i vari comparti interessati: alle province spettano 20 milioni di euro, mentre ai comuni 65.

Altre modifiche sono invece stabilite sulla suddivisione degli enti in fasce di virtuosità. La legge di stabilità per il 2012 riduce le quattro fasce precedentemente previste a due. Inoltre, l'applicazione di sei dei dieci criteri di virtuosità previsti è rimandata al 2013. Rimangono operativi quindi per il 2012 il criterio sul rispetto del patto di stabilità interno, quello sull'autonomia finanziaria, sull'equilibrio di parte corrente e sul rapporto tra riscosso e accertato per le entrate di parte corrente.

La legge di stabilità, all'articolo 31, comma 2, interviene inoltre nell'adeguare la modalità di calcolo del contributo finanziario prevista dalla legge 220/2010 alle manovre estive del 2011 e la stabilisce per gli anni successivi al 2013. Nel dettaglio, la percentuale da applicare alle spese medie correnti del triennio 2006-2008 è fissata:

- al 16,5% nel 2012 e al 19,7% per gli anni 2013 e successivi per le province;
- al 15,6% per il 2012 e al 15,4% per gli anni 2013 e successivi per i comuni sopra i 5.000 abitanti;
- al 15,4% per gli anni 2013 e successivi per i comuni con popolazione superiore ai 1.000 ma inferiore ai 5.000 abitanti.

L'importo ottenuto con l'applicazione delle suddette percentuali deve essere ridotto dell'importo della riduzione dei trasferimenti prevista dall'articolo 78/2010 per ottenere l'obiettivo programmatico.

La legge di stabilità introduce anche qualche precisazione per quanto riguarda l'applicazione dei criteri di virtuosità prevista per la prima volta nel 2012. In particolare, allo scopo di spostare il contributo alla manovra degli enti virtuosi su quelli non virtuosi le predette percentuali (da applicare ai non virtuosi) dovranno essere rideterminate (in aumento) con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Per rendere l'appesantimento della manovra sugli enti non virtuosi più sostenibile è fissato (all'art. 31, comma 6) un tetto massimo alla rideterminazione delle percentuali che non potranno essere superiori a:

- per le province, 16,9% per il 2012 e 20,1% dal 2013;
- per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, 16% per il 2012 e 15,8% dal 2013;
- per i comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti 15,8% dal 2013.

Gli enti che fanno parte della fascia più virtuosa conseguono l'obiettivo strutturale realizzando un saldo finanziario pari a zero ovvero un valore compatibile con gli spazi finanziari derivanti dall'applicazione delle percentuali rideterminate con decreto del MEF per gli enti non virtuosi.

Per concludere, con la legge di stabilità si aggiungono per gli enti territoriali ulteriori vincoli anche sul fronte del debito. In primo luogo, all'articolo 8, comma 3 si stabilisce che dal 2013 gli enti locali dovranno contribuire alla riduzione del debito pubblico. Con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze saranno stabilite: I) la differenza percentuale, rispetto al debito medio pro capite, oltre la quale i singoli enti territoriali hanno l'obbligo di procedere alla riduzione del debito; II) la percentuale annua di riduzione del debito; III) le modalità con cui può essere raggiunto l'obiettivo di riduzione del debito, tra cui il trasferimento di immobili al fondo governativo previsto per le dismissioni di beni immobili pubblici all'articolo 6. Agli enti che non rispettano tali disposizioni sono applicate le sanzioni previste dal decreto legislativo 149/2011 per il mancato rispetto del patto di stabilità interno. In secondo luogo, agli enti locali è innalzato il tetto massimo alla spesa per interessi passivi sul debito:

nel 2012 tale spesa non potrà superare l'8% delle entrate dei primi tre titoli del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui è prevista l'assunzione dei mutui. Tale tetto si abbasserà ulteriormente nel 2013 al livello del 6% per attestarsi a quota 4% dal 2014 in poi⁹.

2.2

Impatto sui comuni toscani nel biennio 2011-2012

Nella tabella 2.1 è riportato l'impatto complessivo delle manovre governative sui comuni toscani nel biennio 2011-2012 stimato utilizzando i dati ricavati dai certificati consuntivi. Il contributo finanziario per il 2011 è ottenuto applicando la percentuale dell'11,4% alla media delle spese correnti. Per determinare l'obiettivo programmatico a tale importo è stata sottratta la riduzione dei trasferimenti e sono stati applicati i meccanismi di correzione previsti dalla 220/2010. Per il 2012 il contributo finanziario è stato ottenuto applicando la percentuale del 15,6% fissata dalla legge di stabilità per il 2012 alla spesa media corrente nel triennio 2006-2008. Non abbiamo tenuto pertanto conto del meccanismo delle virtuosità in attesa dell'emanazione del decreto del MEF che determinerà le percentuali effettive da applicare agli enti locali non ricadenti nella prima classe di virtuosità. Per simulare il taglio dei trasferimenti che sarà attuato nel 2012 abbiamo applicato alla riduzione dei trasferimenti operata per l'anno 2011 la percentuale di incremento del 67% (derivata dal rapporto fra la riduzione dei trasferimenti disposta per il 2012 e quella disposta per il 2011) come consigliato nella circolare della Ragioneria Generale dello Stato che stabilisce le modalità di determinazione degli obiettivi programmatici per il triennio 2011-2013.

Tabella 2.1
STIMA* DELL'IMPATTO DELLE MANOVRE GOVERNATIVE SUI COMUNI TOSCANI NEL BIENNIO 2011-2012

	2011		2012	
	Milioni di euro	Euro pro capite	Milioni di euro	Euro pro capite
Obiettivo PSI	170	50	279	81
Taglio trasferimenti	101	30	169	49
Contributo finanziario	271	79	448	131

* Per il 2012 in base all'art. 31, comma 2, della L. 183/2011
Fonte: stime IRPET su Certificati Consuntivi di Bilancio

L'impatto delle manovre governative sui comuni toscani è molto rilevante e crescente nel tempo. L'obiettivo programmatico nel 2011, attorno ai 170 milioni di euro, risulta più che raddoppiato rispetto a quello del 2009 che si attestava su poco più di 80 milioni di euro. Nel 2012 lo sforzo richiesto continua a crescere con un obiettivo che raggiunge i 279 milioni di euro. Oltre all'inasprimento del patto, i comuni toscani vedono ridursi i trasferimenti erariali di 101 milioni di euro nel 2011 e 169 nel 2012.

I comuni toscani non sono tuttavia colpiti nella stessa misura. L'obiettivo del patto è crescente rispetto alla classe demografica in termini assoluti. Quasi la metà dell'obiettivo complessivo ricade infatti sui pochi comuni di più grandi dimensioni. Anche sulla riduzione dei trasferimenti in valori assoluti il peso maggiore ricade sui comuni di più grandi dimensioni (il 51%) e il contributo è crescente al crescere della popolazione. In termini pro capite si osserva sia per l'obiettivo programmatico sia per la riduzione dei trasferimenti un contributo crescente rispetto alla fascia demografica con l'unica eccezione della seconda a cui è richiesto il contributo finanziario minore.

⁹ Sul tetto alla spesa per interessi degli enti locali era già intervenuta la Legge 220/2010 modificata dal decreto "milleproroghe" (D.Lgs. 225/2010) che all'articolo 1, comma 108 prevede l'innalzamento del tetto al 12% per il 2011, al 10% per il 2012 e all'8% a decorrere dal 2013.

Tabella 2.2
STIMA* DELL'IMPATTO DELLE MANOVRE GOVERNATIVE SUI COMUNI TOSCANI NEL 2012 PER CLASSE DEMOGRAFICA

Classe demografica	Obiettivo PSI			Riduzione trasferimenti			Contributo finanziario		
	Milioni di euro	Euro pro capite	%	Milioni di euro	Euro pro capite	%	Milioni di euro	Euro pro capite	%
Tra 5.000 e 10.000 ab.	38	76	14	20	39	12	58	116	13
Tra 10.000 e 20.000 ab.	46	65	16	27	39	16	73	104	16
Tra 20.000 e 60.000 ab.	69	80	25	36	42	21	105	122	23
Oltre 60.000 abitanti	126	92	45	87	63	51	212	155	47
TOTALE	279	81	100	169	49	100	448	131	100

* In base all'art. 31, comma 2, della L. 183/2011

Fonte: stime IRPET su Certificati Consuntivi di Bilancio

2.3

Stime preliminari sull'applicazione dei criteri di virtuosità e sull'estensione ai comuni con più di 1.000 abitanti

Con la recente legge di stabilità per il 2012 è stata precisata la normativa che concerne i criteri di virtuosità che servono per ripartire il contributo al risanamento dei conti pubblici tra gli enti. Alcune questioni rilevanti restano tuttavia ancora da chiarire. Si sa che gli enti saranno suddivisi in due categorie -virtuosi e non virtuosi- in base a quattro criteri, ma non come saranno declinati i criteri e il numero degli enti virtuosi. Dato che il contributo alla manovra degli enti virtuosi dovrebbe ricadere sugli altri, l'applicazione dei criteri di virtuosità potrebbe incidere anche in maniera rilevante sulla distribuzione del peso delle manovre tra gli enti.

D'altra parte, ad una prima lettura, la legge di stabilità per il 2012 sembra ridimensionare l'impatto dell'applicazione dei criteri di virtuosità attraverso l'inserimento di una sorta di clausola di salvaguardia. Dopo aver fissato le percentuali da applicare alla spesa corrente media per il calcolo del contributo finanziario senza tener conto della virtuosità, si stabiliscono le percentuali massime da applicare agli enti non virtuosi dopo l'esclusione dei virtuosi. La fissazione di un tetto a tali percentuali (per i comuni la percentuale per il 2012 del 15,6 può essere rideterminata al massimo al 16) sembra finalizzata ad evitare di rendere insostenibile la manovra per gli enti non virtuosi¹⁰.

Nella tabella 2.3 è confrontato il contributo finanziario complessivo (obiettivo più taglio dei trasferimenti) dei comuni toscani nel 2012 ottenuto senza considerare la virtuosità con il contributo finanziario complessivo applicando a tutti i comuni la percentuale massima del 16%. Implicitamente stiamo quindi assumendo che nessuno dei comuni toscani rientrerà nella fascia dei comuni virtuosi e che con il decreto del MEF sarà fissata la percentuale massima del 16% da applicare ai comuni non virtuosi. In base a queste ipotesi con l'applicazione dei criteri di virtuosità l'obiettivo programmatico dei comuni toscani potrebbe peggiorare di circa 12 milioni di euro. Le prime tre fasce demografiche contribuirebbero con circa 2 milioni di euro aggiuntivi ciascuna, mentre i comuni con oltre 60.000 abitanti con 6 milioni di euro. A livello complessivo nella nostra regione ciascun cittadino contribuirebbe con circa 3 euro in più a testa.

Un'ulteriore novità delle manovre governative è l'estensione anche ai comuni con più di 1.000 abitanti delle regole del patto di stabilità. Nella nostra regione si tratta di un intervento molto significativo che vedrebbe coinvolta dal patto la quasi totalità del territorio. Se si ricorda poi la disposizione che prevede che i comuni sotto i 1.000 abitanti si associno sotto forma di unione di comune e che questa sarà soggetta dal 2014 al patto di stabilità la sensazione è che si convergerà verso una più generale applicazione al patto sul territorio.

¹⁰ Non a caso nella legge di stabilità 2012 si stabilisce che l'obiettivo degli enti virtuosi è il pareggio (come indicato in prima battuta nel decreto 98/2011) o un valore compatibile con gli spazi finanziari che si creano applicando agli enti non virtuosi le percentuali rideterminate.

Tabella 2.3
STIMA DELL'APPLICAZIONE DEI CRITERI DI VIRTUOSITÀ SUI COMUNI TOSCANI NEL 2012 PER CLASSE DEMOGRAFICA

Classe demografica	Contributo finanziario (art. 31, c. 2, L. 183/2011)		Contributo finanziario (art. 31, c. 6, L. 183/2011)	
	Milioni di euro	Euro pro capite	Milioni di euro	Euro pro capite
Tra 5.000 e 10.000 ab.	58	117	60	120
Tra 10.000 e 20.000 ab.	73	104	75	107
Tra 20.000 e 60.000 ab.	105	122	107	125
Oltre 60.000 abitanti	212	155	218	159
TOTALE	448	131	460	134

Fonte: stime IRPET su Certificati Consuntivi di Bilancio

La tabella 2.4 mostra il contributo finanziario 2012 e il contributo 2013, quest'ultimo ottenuto applicando la percentuale del 15,4% alle spese medie correnti 2006-2008 dei comuni sopra i 1.000 abitanti.

Tabella 2.4
STIMA* DEL CONTRIBUTO FINANZIARIO 2012 E 2013 PER CLASSE DEMOGRAFICA

Classe demografica	Contributo finanziario 2012		Contributo finanziario 2013	
	Milioni di euro	Euro pro capite	Milioni di euro	Euro pro capite
Fino a 5.000 ab.	-	-	48	155
Tra 5.000 e 10.000 ab.	58	117	57	115
Tra 10.000 e 20.000 ab.	73	104	72	103
Tra 20.000 e 60.000 ab.	105	122	103	120
Oltre 60.000 abitanti	212	155	210	153
TOTALE	448	131	491	131

* In base all'art. 31, comma 2, della L. 183/2011
Fonte: stime IRPET su Certificati Consuntivi di Bilancio

Nel 2013 i comuni sopra i 5.000 abitanti vedono ridursi la percentuale da applicare alla media delle spese correnti dal 15,6 del 2012 al 15,4 e questo si traduce in una riduzione del contributo finanziario pari a 6 milioni di euro. I comuni con popolazione superiore ai 1.000 ma inferiore ai 5.000 abitanti, per i quali tale percentuale è fissata al 15,4, contribuiscono nel 2013 con 48 milioni di euro.

In termini pro capite si assiste ad una stabilità del contributo richiesto a livello complessivo toscano e ad una riduzione per tutte le fasce sopra i 5.000 abitanti. Da notare il contributo pro capite dei comuni fino a 5.000 abitanti che è il più elevato tra tutte le diverse fasce demografiche.

2.4

Riflessioni conclusive

Le diverse manovre governative di questi ultimi due anni hanno richiesto uno sforzo crescente agli enti locali. Questa tendenza non sembra avere intenzione di arrestarsi: con l'ultima legge di stabilità agli enti locali è richiesto anche di partecipare alla riduzione del debito pubblico e di limitare ulteriormente la contrazione di debiti attraverso il controllo sulla spesa per interessi. Sulle due principali novità del patto, l'applicazione dei criteri di virtuosità sembra avere effetti decisamente più sostenibili per gli enti locali non virtuosi rispetto a quello che si poteva prevedere in prima battuta, mentre l'estensione ai comuni sopra i 1.000 abitanti sembra portare verso un coinvolgimento sempre più generale del territorio al controllo dei saldi di finanza pubblica.

3.

LA FISCALIZZAZIONE DEI TRASFERIMENTI REGIONALI: UNA SIMULAZIONE DELL'IMPATTO SUI COMUNI TOSCANI

La riforma federalista in atto nel nostro paese ha tra i suoi obiettivi il graduale superamento del sistema di finanza derivata, che in passato ha garantito agli enti locali il finanziamento attraverso trasferimenti dai livelli governo superiori. La legge delega di attuazione del federalismo fiscale (42/2009) all'articolo 11 stabilisce i principi e i criteri direttivi sul finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane, tra cui al comma 1, lettera e) la soppressione dei trasferimenti statali e regionali diretti al finanziamento delle funzioni fondamentali e di quelle non fondamentali ad eccezione degli stanziamenti destinati ai fondi perequativi e dei contributi erariali e regionali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali. In merito alla soppressione dei trasferimenti regionali ai comuni e alle province interviene, in attuazione della legge delega, il decreto legislativo 68/2011 agli articoli 12 e 19.

Sui comuni, all'articolo 12 il decreto legislativo 68/2011 prevede dal 2013 la soppressione da parte delle regioni a statuto ordinario dei trasferimenti regionali di parte corrente e, se non finanziati con il ricorso all'indebitamento, in conto capitale, diretti al finanziamento delle spese dei comuni aventi carattere di generalità e permanenza. Il comma 2 del citato articolo stabilisce che, con efficacia a decorrere dal 2013, ciascuna regione a statuto ordinario determini, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle Autonomie Locali, d'intesa con i comuni del proprio territorio, una compartecipazione ai tributi regionali e in via prioritaria all'addizionale regionale all'IRPEF o individui tributi che possono essere integralmente devoluti, in modo tale da garantire un gettito corrispondente all'ammontare dei trasferimenti regionali soppressi. Al comma 4 si dispone che, con efficacia a decorrere dal 2013, ciascuna regione istituisca un fondo sperimentale regionale di riequilibrio, in cui confluisce non più del 30% del gettito della compartecipazione all'addizionale all'IRPEF o dei tributi devoluti, per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la fiscalizzazione dei trasferimenti. Il comma 5 fissa infine in tre anni la durata del fondo sperimentale regionale di riequilibrio.

Ad una prima lettura della normativa sulla fiscalizzazione dei trasferimenti si notano molte delle problematiche e delle contraddizioni emerse nell'attuazione del federalismo fiscale come: la presenza di due fasi, una transitoria ed una a regime, e la necessità di creare un ponte tra lo storico ed il suo superamento; la concessione agli enti locali di maggiore autonomia di entrata tenendo conto delle differenze attraverso la perequazione; il problema dell'autonomia di spesa che rischia di ridimensionarsi con l'impatto delle manovre governative, con la conseguente riduzione dell'ammontare di risorse che la regione può effettivamente fiscalizzare; la distinzione fra funzioni fondamentali e le altre, nell'ipotesi di garantire la certezza del finanziamento per le prime e non per le seconde; il problema della stima dei fabbisogni standard nel caso in cui sia attuata una perequazione basata sui fabbisogni.

Il tema della fiscalizzazione dei trasferimenti regionali rappresenta pertanto un caso di studio molto interessante sui problemi aperti, e non ancora risolti, della riforma federale in corso nel nostro paese. L'attuazione dell'articolo 12 del decreto legislativo 68/2011 si dovrebbe realizzare nelle seguenti tre fasi: I) ricognizione dei trasferimenti regionali da sopprimere, II) fiscalizzazione dei trasferimenti da sopprimere ed infine III) perequazione attraverso il fondo regionale sperimentale di riequilibrio. Di seguito sono presentati per ognuna delle tre fasi le metodologie impiegate e i risultati ottenuti in un primo esercizio di simulazione condotto sui comuni toscani.

3.1

Ricognizione dei trasferimenti regionali da sopprimere

Al fine di individuare i trasferimenti da sopprimere sono stati utilizzati i dati tratti dal bilancio della Regione Toscana. Come è spiegato nella relazione tecnica del governo sul federalismo fiscale, la COPAFF ritiene che la principale grandezza di riferimento per ciò che riguarda l'attuazione della

42/2009 deve essere individuata nei valori di competenza. Per individuare i trasferimenti da sopprimere sono stati pertanto analizzati gli impegni assunti dalla Regione Toscana per trasferimenti agli enti locali nel triennio 2008-2010 (la ricognizione è stata effettuata su tre anni per tener conto del requisito della permanenza).

Per analizzare l'impatto della fiscalizzazione dei trasferimenti sui comuni toscani sarebbe tuttavia necessario conoscere i trasferimenti a livello di singolo comune, che non sono direttamente ricavabili nei valori di competenza dal bilancio regionale. Per questo sono stati considerati i mandati di pagamento, disponibili a livello di singolo ente beneficiario, degli impegni individuati da sopprimere. In definitiva, le analisi sono state svolte utilizzando i pagamenti avvenuti nel 2009 per gli impegni assunti nello stesso anno considerati da sopprimere¹¹.

I trasferimenti impegnati dalla Regione Toscana ai comuni complessivamente nel 2009 sono pari a circa 343,4 milioni di euro. Tra questi, circa 203,2 milioni di euro risultano da fiscalizzare. Ovviamente non a tutti gli impegni assunti nel 2009 corrispondono pagamenti effettuati nello stesso anno. Per le funzioni fondamentali i pagamenti erogati nel 2009 corrispondono a circa il 76% degli impegni assunti nel medesimo anno. Per le funzioni non fondamentali la quota di impegni assunti nel 2009 e pagati nello stesso anno è di appena il 31%.

Questa prima ricognizione dei trasferimenti regionali presenta ovviamente molti limiti dovuti alla diversa interpretazione che è possibile dare alle caratteristiche di generalità e permanenza. L'ammontare di risorse da fiscalizzare potrebbe ridursi molto quanto più interpretiamo in maniera stringente questi criteri. In particolare, è la definizione di generalità che presenta maggiori problemi. In molti casi, infatti, sebbene la normativa preveda che il trasferimento abbia il carattere della generalità, l'impegno di spesa e soprattutto il pagamento è diretto ad una minoranza di enti oppure è limitato ad una porzione di territorio come le zone marittime. Ulteriore complicazione si presenta quando il trasferimento, sebbene diretto al finanziamento di funzioni di competenza di comuni e province, è erogato ad organismi diversi come le società della salute, i consorzi di comuni, le unioni di comuni. Altra problematica è emersa per il settore dei trasporti, in cui la maggior parte del finanziamento è diretto alle province, ma una parte è erogata ad un sottoinsieme di comuni.

Per superare quest'ultima criticità abbiamo ipotizzato che i trasferimenti per il trasporto pubblico siano erogati direttamente ai comuni dalla regione, suddividendo l'ammontare dei trasferimenti erogati alle province nel 2009 (pari a circa 139 milioni di euro) tra i comuni in proporzione alla spesa comunale per viabilità e trasporto risultante dal bilancio consuntivo (impegni 2008). L'ammontare complessivo di pagamenti per funzioni fondamentali, con l'ipotesi che i trasferimenti per il trasporto siano erogati direttamente ai comuni, risulta quindi uguale a circa 250 milioni di euro, anziché 110 milioni di euro. In conclusione, i trasferimenti da fiscalizzare risultano complessivamente pari a circa 268 milioni di euro, di cui 250 per funzioni fondamentali e 18 per funzioni non fondamentali.

3.2

Fiscalizzazione dei trasferimenti

L'articolo 12 del decreto 68/2011 prevede che la fiscalizzazione dei trasferimenti regionali ai comuni avvenga in via prioritaria attraverso una compartecipazione al gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF. In questa simulazione ipotizziamo in alternativa che i trasferimenti da sopprimere siano sostituiti da una riserva di aliquota sulla base imponibile dell'addizionale regionale all'IRPEF.

La riserva d'aliquota da attribuire a ciascun comune si ottiene rapportando l'ammontare complessivo dei trasferimenti da sopprimere alla base imponibile totale dell'addizionale regionale all'IRPEF¹² ed è tale che il gettito ottenuto applicandola al totale delle base imponibile dei comuni toscani è equivalente al totale dei trasferimenti da fiscalizzare. Ogni comune, in assenza di perequazione, riceverebbe in sostituzione dei trasferimenti il gettito derivante dall'applicazione dell'aliquota di equilibrio alla propria base imponibile.

¹¹ La mancanza del dato sugli impegni per singolo ente locale è un limite della simulazione. Considerando i pagamenti, si trascura la parte di impegni per la quale il pagamento avviene negli anni successivi.

¹² I dati sulla base imponibile a livello comunale dell'addizionale regionale all'IRPEF provengono da Cent - Cruscotto delle Entrate Tributarie e si riferiscono al 2007 (anno d'imposta 2008).

In questa simulazione l'ammontare complessivo dei trasferimenti da fiscalizzare è pari a circa 268 milioni di euro. L'aliquota che, applicata alla base imponibile dell'addizionale regionale all'IRPEF, garantisce un gettito equivalente all'ammontare dei trasferimenti soppressi, è uguale allo 0,56%. Applicando tale aliquota alla base imponibile dell'addizionale regionale all'IRPEF di ciascun comune si ottiene il gettito ad aliquota di equilibrio. Gli effetti della fiscalizzazione dei trasferimenti dipendono dal confronto tra il gettito ad aliquota di equilibrio e il trasferimento storico. I comuni che si allontanano dal trasferimento storico oltre una variazione (negativa o positiva) del 5% sono 265, di cui 159 ricevono più risorse rispetto a quante ne avevano, mentre 106 all'opposto ne ricevono di meno.

La fiscalizzazione genera dunque uno spostamento significativo di risorse tra comuni. A fronte di questo spostamento la regione ha a disposizione un fondo di riequilibrio della durata di tre anni per mettere in atto un meccanismo di perequazione. La perequazione potrebbe essere diretta ad abbandonare il più gradualmente possibile il trasferimento storico, in modo che i comuni non subiscano cambiamenti radicali da un anno all'altro nelle risorse disponibili. Oppure la regione, nell'ottica di un coordinamento con i fondi perequativi nazionali, potrebbe prevedere una forma di perequazione che avvicini il più possibile le risorse di ciascun comune al fabbisogno standard (per le funzioni fondamentali) o alla capacità fiscale media regionale.

3.3

Perequazione attraverso il fondo sperimentale regionale di riequilibrio

L'articolo 12 del decreto legislativo 68/2011 al comma 4 prevede che le regioni al fine di attuare la fiscalizzazione dei trasferimenti in modo progressivo e territorialmente equilibrato istituiscano un fondo sperimentale regionale di riequilibrio in cui confluisce non più del 30% del gettito della compartecipazione all'addizionale regionale all'IRPEF o dei tributi devoluti in sostituzione dei trasferimenti. In base alla nostra interpretazione di questo comma, presentiamo un modello generale di perequazione e ne proponiamo quattro possibili specificazioni.

Il modello di perequazione prevede che la regione istituisca un fondo di riequilibrio uguale al 30% del gettito complessivo derivante dall'applicazione dell'aliquota di equilibrio alla base imponibile dell'addizionale regionale all'IRPEF. Ciascun comune ottiene come risorse da capacità fiscale il 70% del proprio gettito ad aliquota di equilibrio. Sotto determinate condizioni ogni comune riceve in aggiunta un ammontare di risorse da perequazione pari ad una quota del fondo di riequilibrio. Le risorse complessive di ciascun comune sono uguali alla somma delle risorse da capacità fiscale e delle risorse da perequazione.

Questo schema generale può essere associato a diversi criteri di perequazione. La scelta dell'uno o dell'altro criterio dipende dalla struttura di preferenze di ciascuna regione. La quota del fondo di riequilibrio attribuita ai comuni cambia in base al criterio di perequazione scelto.

In questo lavoro si propongono quattro diversi criteri di perequazione applicati ai comuni toscani:

1. criterio del trasferimento storico;
2. criterio del fabbisogno standard;
3. criterio della capacità fiscale media;
4. criterio combinato di fabbisogno standard e capacità fiscale media.

- *Criterio del trasferimento storico*

La perequazione con il criterio del trasferimento storico ha l'obiettivo di ridurre la distanza tra le risorse disponibili in seguito all'applicazione dell'articolo 12 del decreto 68/2011 e quelle assegnate l'anno precedente sotto forma di trasferimento. Per far questo la regione si serve di un fondo di riequilibrio che è uguale al 30% del gettito complessivo ad aliquota di equilibrio. Ciascun comune ottiene il 70% del proprio gettito ad aliquota di equilibrio, come risorse da capacità fiscale, e quelli che con tali risorse non riescono a raggiungere il proprio trasferimento storico ottengono una quota del fondo di riequilibrio. I comuni per i quali le risorse da capacità fiscale superano lo storico invece non partecipano al meccanismo di perequazione e beneficiano integralmente di tali risorse. La quota del fondo di riequilibrio per ciascun comune partecipante alla perequazione è il rapporto fra la differenza tra le risorse da capacità fiscale e il trasferimento storico di quel comune e il totale delle differenze tra le risorse da capacità fiscale e il trasferimento storico per i comuni con differenza negativa.

- *Criterio del fabbisogno standard*

La legge delega sul federalismo fiscale prevede il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni; in particolare, l'articolo 13 stabilisce l'istituzione di un fondo perequativo la cui dimensione "è determinata, per ciascun livello di governo, con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali, in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate". Nell'ottica di un coordinamento con tale fondo perequativo ipotizziamo che la regione utilizzi il fondo di riequilibrio regionale in modo da permettere a ciascun comune il finanziamento del suo fabbisogno standard¹³ per l'esercizio delle funzioni fondamentali. Con questo criterio di perequazione, si considerano separatamente i trasferimenti per funzioni fondamentali e quelli per le altre funzioni e si calcolano due diverse aliquote di equilibrio. Per le funzioni non fondamentali non si effettua alcuna perequazione e le risorse complessive di ciascun comune sono equivalenti al 100% del gettito ad aliquota di equilibrio. Per la parte relativa alle funzioni fondamentali, l'obiettivo della perequazione è di avvicinare il più possibile le risorse dei comuni al fabbisogno standard. A questo scopo la regione istituisce un fondo di riequilibrio che è uguale al 30% del gettito complessivo ad aliquota di equilibrio. Ciascun comune riceve il 70% del proprio gettito ad aliquota di equilibrio, come risorse da capacità fiscale, e quelli che con tali risorse non riescono a raggiungere il proprio fabbisogno ottengono una quota del fondo di riequilibrio. I comuni per i quali le risorse da capacità fiscale superano il fabbisogno standard invece non partecipano al meccanismo di perequazione e beneficiano integralmente di tali risorse. La quota del fondo di riequilibrio per ciascun comune partecipante alla perequazione è data dal rapporto fra la differenza tra le risorse da capacità fiscale e il fabbisogno di quel comune e il totale delle differenze tra le risorse da capacità fiscale e il fabbisogno per i comuni con differenza negativa. Le risorse finali sono la somma delle risorse complessive per le funzioni fondamentali e di quelle per le non fondamentali.

- *Criterio della capacità fiscale media*

La legge delega sul federalismo fiscale prevede che per le funzioni non fondamentali sia istituito un fondo perequativo che riduca le differenze nelle capacità fiscali pro capite, in modo da avvicinare tutti i comuni ad un livello medio pro capite di capacità fiscale. In questo esercizio si attua una perequazione secondo il criterio della capacità fiscale per tutte le funzioni (sia fondamentali sia altre) e si ipotizza di eliminare le differenze anziché ridurle (perequazione totale). A questo fine la regione impiega un fondo di riequilibrio che è uguale al 30% del gettito complessivo ad aliquota di equilibrio. Ciascun comune ottiene il 70% del proprio gettito ad aliquota di equilibrio, come risorse da capacità fiscale, e quelli che con tali risorse non riescono a raggiungere la propria capacità fiscale media ottengono una quota del fondo di riequilibrio. I comuni per i quali le risorse da capacità fiscale sono maggiori alla capacità fiscale media invece non partecipano al meccanismo di perequazione e beneficiano integralmente di queste risorse. La capacità fiscale media di ciascun comune è uguale alla media pro capite del gettito ad aliquota di equilibrio moltiplicata per la popolazione di ciascun comune. La quota del fondo di riequilibrio è uguale al rapporto fra la differenza tra le risorse da capacità fiscale e la capacità fiscale media di quel comune e il totale delle differenze tra le risorse da capacità fiscale e la capacità fiscale media per i comuni con differenza negativa.

- *Criterio combinato di fabbisogno e capacità fiscale media*

Con questo ultimo criterio s'ipotizza che la regione, in un'ottica di coordinamento con i fondi perequativi previsti dall'articolo 13 della legge delega, preveda un diverso meccanismo di perequazione per le funzioni fondamentali e per le altre funzioni, basato sul fabbisogno standard per le prime e sulla capacità fiscale media per le seconde. Per la parte relativa alle funzioni fondamentali il procedimento è analogo a quello già visto con il criterio del fabbisogno standard. Per le altre funzioni il procedimento è affine a quello del criterio della capacità fiscale media ma è applicato alle sole

¹³ I fabbisogni standard per ciascun comune sono stati calcolati con il metodo RES (*Representative Expenditure System*). Una volta stimati, i fabbisogni standard sono stati usati per individuare un criterio di riparto dei trasferimenti erogati ai comuni, secondo una procedura di tipo *top-down*. In particolare, i trasferimenti totali sono stati distribuiti ai comuni in proporzione ai fabbisogni standard stimati. Nel corso della nostra analisi per fabbisogno standard intenderemo il trasferimento calcolato in proporzione al fabbisogno standard.

funzioni non fondamentali. Per entrambe le forme di perequazione si ipotizza che il fondo di riequilibrio sia il 30% del gettito complessivo ad aliquota di equilibrio.

3.4

I risultati delle simulazioni con i diversi criteri di perequazione

In base ai criteri di perequazione proposti, presentiamo alcune simulazioni svolte utilizzando i dati sui trasferimenti dalla Regione Toscana ai comuni toscani nel 2009. Con il criterio del *trasferimento storico* il fondo di riequilibrio è pari a circa 80 milioni di euro. I comuni che non partecipano al meccanismo di perequazione sono 107; per questi comuni il 70% del gettito ad aliquota di equilibrio risulta superiore al trasferimento storico. Tutti gli altri comuni partecipano al meccanismo di perequazione e la somma delle differenze tra le loro risorse da capacità fiscale e il loro trasferimento storico risulta uguale a circa 103 milioni di euro. È chiaro quindi che per una perequazione totale, ossia per fornire a tutti i comuni risorse almeno uguali al trasferimento storico, sarebbe necessario un fondo di riequilibrio superiore del 28%. Dopo la perequazione, ancora l'83% dei comuni è lontano dal proprio trasferimento storico. Il 61% ha variazione minore del 15%, il 14% compresa tra il 15 e il 30% e il 25% ha variazione maggiore del 30%.

Il criterio del *fabbisogno* attua una perequazione solo per le funzioni fondamentali. L'aliquota di equilibrio per le funzioni fondamentali, pari al rapporto tra il totale dei trasferimenti per funzioni fondamentali e la base imponibile dell'addizionale regionale all'IRPEF, è pari allo 0,52%. Con il 70% del gettito ad aliquota di equilibrio 9 comuni riescono ad ottenere più risorse rispetto al fabbisogno; gli altri comuni non riescono a coprirlo e pertanto partecipano al meccanismo di perequazione. Il fondo di riequilibrio, uguale al 30% del totale dei trasferimenti per funzioni fondamentali, è pari a circa 75 milioni di euro. La somma delle differenze tra le risorse da capacità fiscale e il fabbisogno per i comuni che partecipano alla perequazione è pari a circa 82 milioni di euro. Il fondo di riequilibrio non è quindi sufficiente a coprire interamente tali differenze; per una perequazione totale sarebbe necessario il 9% di risorse aggiuntive. Dopo la perequazione, il 54% dei comuni è prossimo al proprio fabbisogno; la quasi totalità dei comuni ha una variazione minore del 15%. La perequazione avvicina molto al fabbisogno standard e contemporaneamente allontana i comuni dal trasferimento storico.

Il criterio della *capacità fiscale media* è applicato a tutte le funzioni sia fondamentali sia non fondamentali. Il fondo di riequilibrio è uguale al 30% del totale dei trasferimenti soppressi (circa 80 milioni di euro). Tutti i comuni, eccetto Siena, hanno risorse da capacità fiscale inferiori alla propria capacità fiscale media. La somma delle differenza tra le risorse da capacità fiscale e la capacità fiscale media è uguale a circa 80 milioni di euro, cifra solo di qualche decina di migliaia di euro superiore all'ammontare del fondo di riequilibrio. Attraverso la perequazione è quindi possibile attribuire a ciascun comune la propria capacità fiscale media. Le risorse post fiscalizzazione e perequazione si aggirano sui 72 euro pro capite per tutti i comuni. Tutti i comuni raggiungono la propria capacità fiscale media, nello stesso tempo ci si allontana molto dal trasferimento storico.

L'ultimo criterio di perequazione è la *combinazione* del criterio del fabbisogno per le funzioni fondamentali e della capacità fiscale media per le altre. L'aliquota di equilibrio per le funzioni fondamentali, pari al rapporto tra i trasferimenti per queste funzioni e la base imponibile dell'addizionale regionale all'IRPEF, è pari allo 0,52% mentre il fondo di riequilibrio, pari al 30% dei trasferimenti per le suddette funzioni, è pari a circa 75 milioni di euro. Per la parte delle funzioni fondamentali i risultati sono analoghi a quelli già visti con il criterio del fabbisogno.

L'aliquota di equilibrio per le funzioni non fondamentali, pari al rapporto tra i trasferimenti per queste funzioni e la base imponibile dell'addizionale regionale all'IRPEF, è pari allo 0,04%. Il fondo di riequilibrio per le funzioni non fondamentali, pari al 30% dei trasferimenti per le predette funzioni, è pari a circa 5 milioni di euro. Per le funzioni non fondamentali l'ammontare di risorse necessario per attuare una perequazione totale è uguale a circa 5 milioni di euro, qualche migliaia di euro inferiore all'entità del fondo di riequilibrio.

Il risultato finale è la combinazione dei due criteri. Per realizzare una perequazione totale e quindi raggiungere il fabbisogno standard per le funzioni fondamentali e la capacità fiscale media per le altre funzioni sarebbe necessario il 9% di risorse in più per il riequilibrio. Dopo la perequazione, il 57% dei comuni è prossimo all'obiettivo ma la variazione rispetto allo storico è rilevante.

I risultati dei quattro criteri di perequazione sono riassunti nella tabella 3.1. Con il criterio della capacità fiscale media il fondo di riequilibrio è sufficiente a portare ciascun comune all'obiettivo. Il criterio di perequazione che lascia più comuni lontani dall'obiettivo è quello basato sul trasferimento storico; per una perequazione completa sarebbe necessario il 28% di risorse in più. Il criterio di perequazione basato sui fabbisogni e il criterio combinazione di fabbisogni e capacità fiscale media portano a risultati simili (la maggioranza dei trasferimenti, infatti, finanzia spese per funzioni fondamentali): meno della metà dei comuni è ancora lontano dall'obiettivo e per una perequazione completa sarebbe necessario il 9% di risorse in più.

Tabella 3.1
RISULTATI DELL'APPLICAZIONE DEI QUATTRO CRITERI DI PEREQUAZIONE SUI COMUNI TOSCANI

Criterio	Trasferimento storico	Fabbisogno standard	Capacità fiscale media	Combinato
% comuni lontani dall'obiettivo	83	46	0	43
% fondo in più per raggiungere l'obiettivo	28	9	0	9

3.5

Riflessioni conclusive

In questo lavoro sono state presentate una serie di simulazioni per i comuni della Regione Toscana sulle modalità con cui è possibile attuare l'articolo 12 del decreto legislativo 68/2011, ossia la soppressione dei trasferimenti regionali ai comuni e la loro fiscalizzazione. Attraverso lo svolgimento di queste simulazioni è stato possibile ricavare interessanti spunti di riflessione.

In primo luogo, è emersa una certa indeterminatezza sulle modalità con cui fiscalizzare i trasferimenti regionali, sensazione a cui l'attuazione del federalismo fiscale ci ha da tempo abituati. Il percorso di attuazione dell'articolo 12 si dovrebbe concretizzare in tre fasi: la ricognizione dei trasferimenti regionali da sopprimere; la fiscalizzazione dei trasferimenti e la perequazione/riequilibrio. Ciascuna delle tre fasi presenta diversi problemi aperti, varie soluzioni con un risultato finale incerto. Nella fase di ricognizione dei trasferimenti da fiscalizzare, un primo problema deriva dalla difficoltà di reperire informazioni adeguate per individuare i trasferimenti da fiscalizzare. Nella nostra simulazione sono stati utilizzati i dati sui pagamenti effettuati dalla Regione Toscana a favore degli enti locali non essendo ricavabili dal bilancio regionale gli stanziamenti di competenza per singolo ente.

Ulteriori incertezze provengono dalle diverse interpretazioni che è possibile dare ai concetti di generalità e permanenza. Spesso i trasferimenti sono erogati ad una ristretta cerchia di enti, nonostante la normativa preveda che il trasferimento sia generale, oppure uno stesso trasferimento in alcuni casi è erogato direttamente ai comuni in altri ad enti diversi. Nel nostro esercizio, ad esempio, è stata adottata una semplificazione attraverso l'imputazione di tutti i trasferimenti per il trasporto pubblico ai comuni, anche quelli erogati alle province.

In merito alla fase di fiscalizzazione, il decreto lascia un certo margine di autonomia; in questo lavoro abbiamo scelto una variante alla strada indicata in via prioritaria nel decreto, ossia una riserva di aliquota sull'addizionale regionale all'IRPEF, ma è chiaro che i risultati possono cambiare molto in base alla scelta effettuata da ciascuna regione.

Per l'ultima fase, quella della perequazione, abbiamo simulato gli effetti sui comuni toscani di quattro criteri di perequazione con risultati ancora una volta molto diversi tra loro. Il primo criterio di perequazione è quello meno gravoso per gli enti locali, perché prevede di abbandonare il trasferimento storico in maniera molto graduale, ma contemporaneamente rimanda nel tempo il processo di attuazione del federalismo. Le altre ipotesi invece cercano di accelerare l'attuazione del federalismo fiscale, legando il fondo di riequilibrio regionale ai fondi perequativi nazionali. I criteri differiscono anche nel diverso trattamento dei trasferimenti per funzioni fondamentali e per le altre funzioni. Nell'implementazione del criterio di perequazione basato sul fabbisogno, si è posto inoltre il problema della misurazione del fabbisogno standard, che abbiamo temporaneamente risolto con una nostra stima, ma che attende ancora una risposta a livello nazionale.

In secondo luogo, sono affiorate tutte le difficoltà in cui il processo di attuazione del federalismo fiscale si trova ad operare. Tale processo si sta concretizzando in concomitanza con una serie di interventi di finanza pubblica che stanno mettendo a dura prova gli enti locali e le regioni in un contesto di difficoltà economiche e finanziarie. Le manovre che si sono succedute negli ultimi due anni richiedono contributi molto consistenti agli enti locali attraverso la riduzione dei trasferimenti erariali e inasprimenti al patto di stabilità. A queste condizioni, ci si domanda pertanto quali saranno e se ci saranno risorse che effettivamente le regioni potranno fiscalizzare. Il nostro esercizio è stato svolto su dati del 2009, non tenendo conto dei tagli ai trasferimenti operati a partire dal 2011 che incideranno fortemente sull'entità dei trasferimenti da fiscalizzare. Da una parte quindi con queste correzioni dei conti pubblici e con le difficoltà economiche e finanziarie in cui il paese si trova, il processo di attuazione del federalismo fiscale sembra rischiare di finire su un binario morto. D'altra parte se, con un certo ottimismo, si pensa al federalismo come una riforma strutturale che porterà una maggiore efficienza degli enti locali e in questo modo un risparmio di risorse, grazie ai costi e ai fabbisogni standard, forse questo è proprio il momento giusto per accelerare il processo di attuazione.

4. IL PERSONALE

Alla luce delle necessità sempre più urgenti di contenimento della spesa pubblica, l'analisi delle dinamiche del personale degli enti locali assume un'importanza estremamente rilevante.

Dal 2001 ad oggi, infatti, si sono succeduti numerosi provvedimenti che hanno posto limiti sempre più stringenti alla possibilità degli enti locali di determinare le proprie dotazioni organiche. Il primo intervento è rappresentato dalla L. 448/2001, la quale ha previsto il blocco delle assunzioni solamente per gli enti locali che non avessero rispettato il patto di stabilità interno; a partire dalla L. 289/2002, sono stati invece introdotti vincoli più stringenti anche per gli enti locali "virtuosi". Questo tipo di approccio ha favorito l'impiego da parte degli enti locali di tipologie contrattuali flessibili, quali i contratti a tempo determinato, i contratti di somministrazione e le collaborazioni coordinate e continuative. In questo contesto, la stabilizzazione del personale precario prevista dalla Legge Finanziaria 2007 è intervenuta per riaffermare il contratto di lavoro a tempo indeterminato come modello standard di assunzione di personale nella P.A.. Tuttavia, le limitazioni all'assunzione di personale presso gli enti locali sono state inasprite con la L. 133/2008, che ha fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale fosse pari o superiore al 50% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale. La soglia del 50% è stata recentemente abbassata al 40% dal D.L. 78/2010, che ha previsto anche per gli enti locali "virtuosi"¹⁴ la possibilità di assumere esclusivamente nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

4.1 Il personale a tempo indeterminato

I provvedimenti relativi alla limitazioni di nuove assunzioni di personale hanno determinato una considerevole riduzione dei dipendenti a tempo indeterminato degli enti locali della Toscana, in linea con quanto avvenuto nel comparto Regioni e Autonomie Locali a livello nazionale. La tabella 4.1 mostra come gli oltre 35.300 dipendenti a tempo indeterminato si siano ridotti a circa 33.200 dal 2003 al 2010, grazie al contributo differenziato dei vari enti locali. Sono in particolare le Comunità Montane, con una riduzione dei dipendenti standard superiore al 33%, a registrare una decisa contrazione della propria forza lavoro. Minore è la variazione percentuale registrata nei Comuni (-6,3%) e quasi nulla quella verificata nelle Province (-0,4%). In valore assoluto la diminuzione dei dipendenti a tempo indeterminato è stata comunque maggiore nei Comuni, dove si sono persi 1.885 posti di lavoro nel periodo 2003-2010; le Comunità Montane, caratterizzate da dotazioni organiche di dimensione minore, hanno registrato una riduzione pari a 188 dipendenti standard.

Tabella 4.1
EVOLUZIONE DEL PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO PER TIPOLOGIA DI ENTE. 2003-2010

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Comuni	30.015	29.570	29.251	28.439	28.250	28.590	28.264	28.130
Comunità montane	566	532	505	497	481	494	405	378
Province	4.765	4.796	4.769	4.695	4.672	4.803	4.791	4.745
TOTALE	35.346	34.898	34.525	33.631	33.403	33.887	33.460	33.253

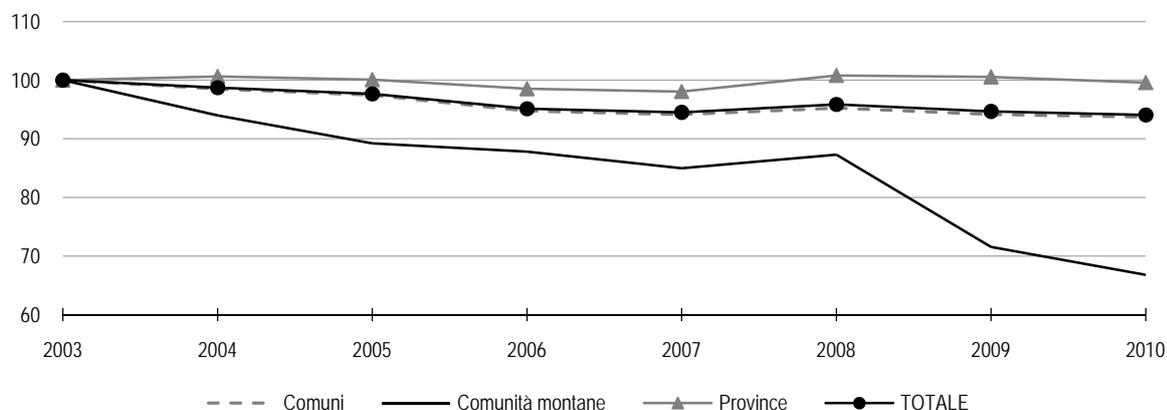
Fonte: elaborazioni IRPET su dati Conto Annuale del personale

Il grafico 4.2 conferma come siano soprattutto le Comunità Montane a registrare una drastica riduzione di personale; ciò è in linea con il riordino delle stesse operato con la L.R. 37/2008, a seguito

¹⁴ Per "enti virtuosi" si intendono gli enti che hanno garantito la riduzione della spesa di personale per l'esercizio 2011 ed attestato il relativo onere economico al di sotto del 40% della spesa corrente.

della quale le Comunità Montane toscane sono passate da 20 a 12. È interessante notare come nel 2008 si registri un aumento del personale a tempo indeterminato in tutti gli enti locali, grazie alla stabilizzazione dei precari avvenuta per opera della Finanziaria 2007.

Grafico 4.2
EVOLUZIONE DEL PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO PER TIPOLOGIA DI ENTE. 2003-2010
Numeri indice 2003=100



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Conto Annuale del personale

In linea col trend decrescente del personale a tempo indeterminato, si osserva nel periodo analizzato un rapporto tra assunzioni e cessazioni generalmente inferiore all'unità, con l'eccezione degli anni in cui si sono verificate le stabilizzazioni di alcune tipologie di lavoratori atipici (Tab. 4.3).

Tabella 4.3
ASSUNZIONI E CESSAZIONI DI PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO PER TIPOLOGIA DI ENTE. 2003-2010

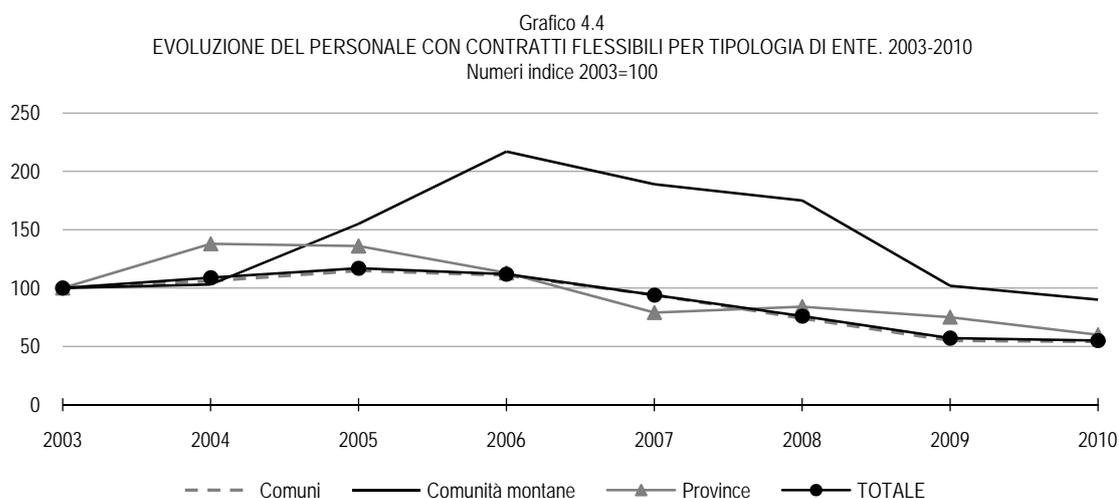
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Assunzioni</i>								
Comuni	712	1.064	745	618	1.402	1.922	1.137	1.635
Comunità montane	53	46	21	24	19	52	14	8
Province	201	256	146	141	225	358	274	231
<i>Cessazioni</i>								
Comuni	1.578	1.516	1.064	1.432	1.591	1.582	1.463	1.769
Comunità montane	23	80	48	32	35	39	82	35
Province	213	225	173	215	248	227	286	277
<i>Assunzioni/Cessazioni</i>								
Comuni	0,5	0,7	0,7	0,4	0,9	1,2	0,8	0,9
Comunità montane	2,3	0,6	0,4	0,8	0,5	1,3	0,2	0,2
Province	0,9	1,1	0,8	0,7	0,9	1,6	1,0	0,8

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Conto Annuale del personale

4.2 I lavoratori atipici

I limiti alle assunzioni di personale, che fino al 2008 hanno riguardato perlopiù i contratti a tempo indeterminato, hanno favorito l'aumento del ricorso da parte degli enti locali ai contratti di lavoro atipici. Per quanto riguarda le varie tipologie di lavoro non standard, l'archivio del Conto Annuale del personale considera separatamente i contratti di lavoro dipendente (o assimilabili ad essi) e i rapporti di tipo parasubordinato. Per quanto riguarda i primi, il grafico 4.4 mostra come questi, già numerosi nel 2003, abbiano continuato a aumentare in tutti gli enti locali fino al 2006. Negli anni seguenti, i

maggiori vincoli imposti dal Governo centrale sulle assunzioni con contratti flessibili e l'intervento di stabilizzazione previsto dalla Finanziaria 2007 hanno determinato una riduzione dei lavoratori atipici. Costituiscono un'eccezione a questa tendenza le Comunità Montane, in cui il numero dei lavoratori precari si è mantenuto elevato fino al 2008.



L'aumento del numero dei lavoratori atipici e la contestuale riduzione dei dipendenti a tempo indeterminato hanno provocato, almeno fino al 2006, un aumento dell'incidenza dei precari, come mostra la tabella 4.5. Sono soprattutto le Comunità Montane e i Comuni a registrare un'elevata incidenza di lavoratori atipici, che risulta invece abbastanza contenuta nelle Province. Negli ultimi anni l'incidenza dei lavoratori atipici si è molto ridimensionata, tanto che nel 2010 gli enti locali toscani impiegavano meno di 5 precari ogni 100 dipendenti a tempo indeterminato.

Tra i cosiddetti contratti flessibili, la tipologia contrattuale più diffusa è il contratto a tempo determinato, che nel 2010 rappresenta oltre l'83% degli stessi (Graf. 4.6). Nel complesso i lavoratori a tempo determinato sono diminuiti nel periodo considerato, mentre è aumentato il ricorso ai lavoratori in somministrazione e a quelli socialmente utili (LSU)¹⁵, che rappresentano tuttavia una percentuale minoritaria degli addetti a termine; i contratti di formazione lavoro, infine, hanno ridotto la loro incidenza sul totale degli atipici.

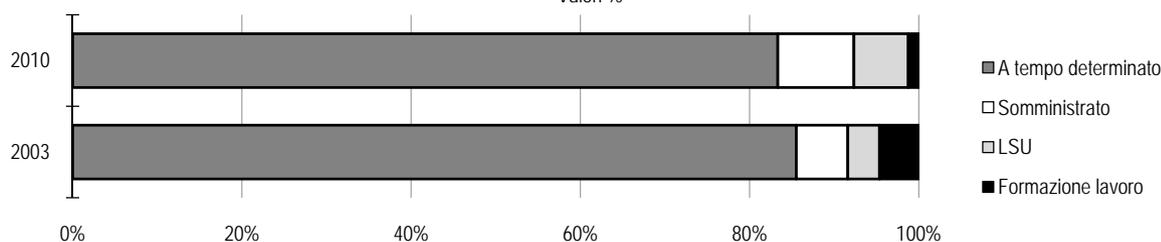
Tabella 4.5
LAVORATORI CON CONTRATTI FLESSIBILI PER TIPOLOGIA DI ENTE. 2003-2010
% sui lavoratori a tempo indeterminato

	Comuni	Comunità montane	Province	TOTALE
2003	8,6	5,1	5,2	8,1
2004	9,2	5,6	7,1	8,9
2005	10,1	8,9	7,0	9,7
2006	10,0	12,7	5,9	9,5
2007	8,6	11,4	4,2	8,0
2008	6,6	10,3	4,3	6,4
2009	5,0	7,3	3,9	4,9
2010	5,0	6,9	3,1	4,7

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Conto Annuale del personale

¹⁵ I LSU rappresentano una fattispecie particolare, che si inserisce nell'ambito del sistema degli ammortizzatori sociali ed è finalizzata al reinserimento lavorativo di particolari categorie di soggetti in condizioni svantaggiate.

Grafico 4.6
LAVORATORI CON CONTRATTI FLESSIBILI PER TIPOLOGIA DI CONTRATTO. TOTALE ENTI LOCALI. 2003 E 2010
Valori %



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Conto Annuale del personale

Tabella 4.7
LAVORATORI CON CONTRATTI FLESSIBILI PER TIPOLOGIA DI ENTE E DI CONTRATTO. 2003 E 2010
Valori %

	A tempo determinato	Formazione lavoro	Interinale	LSU	TOTALE
<i>2003</i>					
Comuni	85,5	4,6	6,5	3,4	100,0
Comunità montane	72,4	6,9	20,7	0,0	100,0
Province	87,4	4,9	0,0	7,7	100,0
<i>2010</i>					
Comuni	81,8	1,3	10,0	6,8	100,0
Comunità montane	94,4	0,0	5,6	0,0	100,0
Province	95,5	0,7	0,0	3,8	100,0

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Conto Annuale del personale

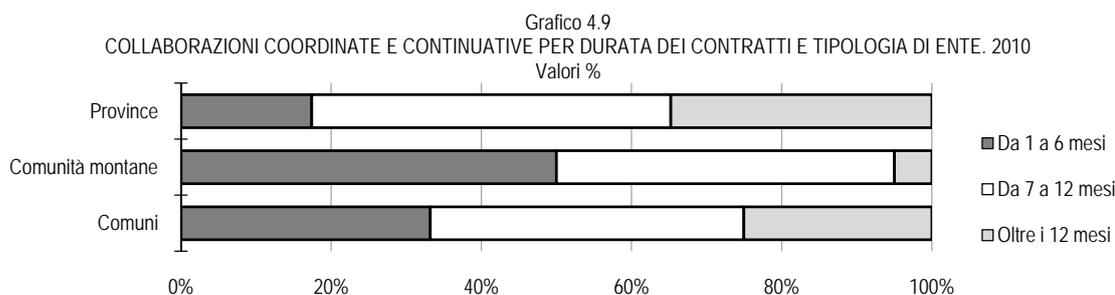
Le collaborazioni coordinate e continuative hanno riscosso negli scorsi anni un notevole successo presso gli enti locali. La tabella 4.8 evidenzia tuttavia un loro deciso ridimensionamento dal 2008 ad oggi, sia in termini di contratti attivati che di persone coinvolte. La riduzione appare particolarmente evidente nel caso delle Province, dove il ricorso alle collaborazioni esterne è diminuito di oltre il 90% dal 2008 al 2010.

Tabella 4.8
COLLABORAZIONI COORDINATE E CONTINUATIVE: NUMERO DI CONTRATTI ATTIVI E DI PERSONE COINVOLTE PER TIPOLOGIA DI ENTE. 2008, 2009, 2010

	2008	2009	2010
<i>Contratti attivi</i>			
Comuni	1.250	956	479
Comunità montane	42	23	20
Province	234	78	23
<i>Numero complessivo di persone</i>			
Comuni	1.090	618	392
Comunità montane	41	21	19
Province	241	71	22

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Conto Annuale del personale

Il grafico 4.9 mostra che gli enti locali presentano un comportamento abbastanza differenziato per quanto riguarda le modalità di utilizzo della collaborazioni coordinate e continuative. Le Comunità montane risultano utilizzare collaboratori soprattutto per periodi inferiori ai 6 mesi, mentre i Comuni e soprattutto le Province presentano una percentuale molto elevata di contratti di collaborazione di durata superiore ai 6 e, addirittura, ai 12 mesi. Ciò indica che tale tipologia contrattuale non è utilizzata solo per acquisire le professionalità necessarie per l'esecuzione di funzioni specializzate di breve periodo, ma anche per svolgere mansioni ordinarie e per garantire la continuità dei servizi.



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Conto Annuale del personale

Il massiccio ricorso degli enti locali ai contratti di lavoro atipici è un fenomeno che desta una certa preoccupazione poiché può rappresentare una trappola per molti giovani che, dopo lunghi periodi di precariato, non riescono ad accedere ad un posto a tempo indeterminato all'interno della P.A..

4.3

Il profilo dei dipendenti degli enti locali

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

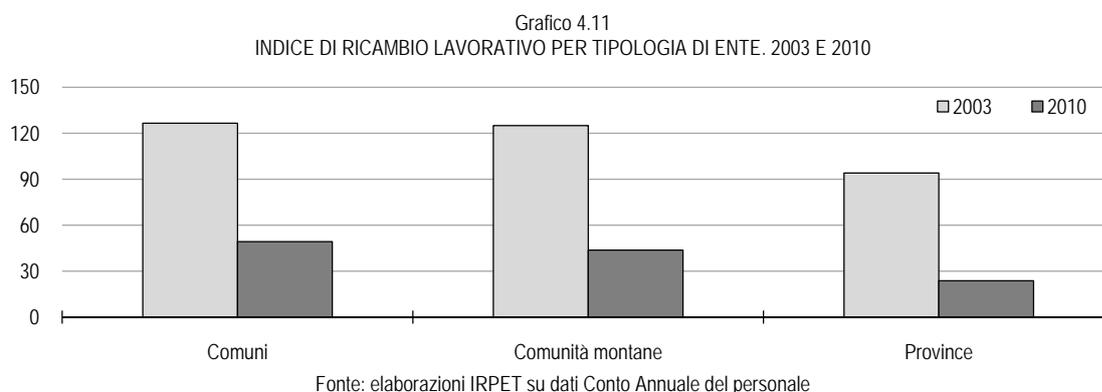
Una prima naturale conseguenza è rappresentata dal progressivo invecchiamento dei dipendenti di tali enti (Tab. 4.10), resa evidente dall'aumento del peso delle fasce d'età più anziane: gli over 50 rappresentavano nel 2010 ben oltre la metà dei dipendenti delle Comunità Montane, il 46% degli occupati presso i Comuni e il 42% di quelli delle Province. Rispetto ai dati del 2003, l'invecchiamento è evidente, tanto che oggi nei Comuni e nelle Comunità montane la maggior parte dei dipendenti appartiene alla classe di età 50-59, mentre nel 2003 la classe più rappresentata era quella 40-49. Il peso delle classi di età inferiori è contestualmente diminuito, in modo più o meno evidente, in tutti gli enti locali e oggi i giovani sotto i 30 anni rappresentano meno del 2% dei dipendenti a tempo indeterminato di Comuni, Province e Comunità Montane.

Tabella 4.10
STRUTTURA PER ETÀ DEL PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO NEGLI ENTI LOCALI. 2003 E 2010
Valori %

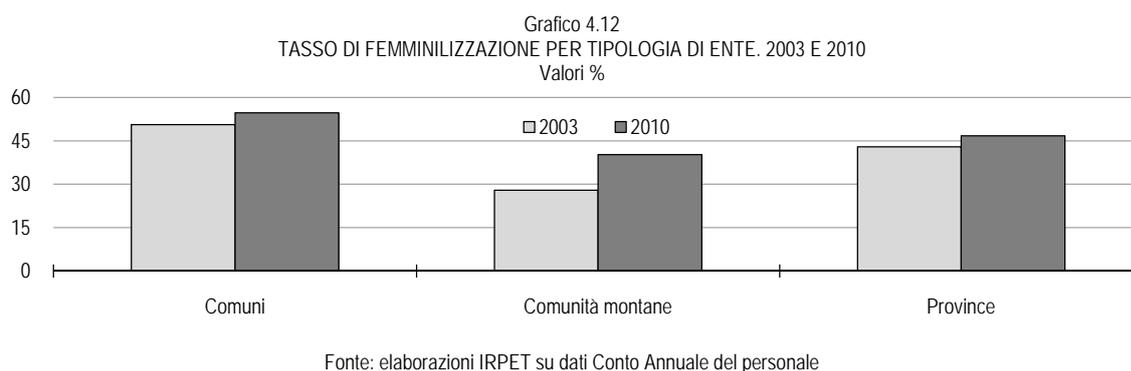
	2003	2010
<i>Comuni</i>		
Fino a 29	3,2	1,9
30-39	22,2	17,6
40-49	41,8	34,5
50-59	30,4	42,2
Oltre 60	2,5	3,8
TOTALE	100,0	100,0
<i>Comunità montane</i>		
Fino a 29	2,7	1,9
30-39	24,0	15,9
40-49	44,7	28,0
50-59	26,5	50,0
Oltre 60	2,1	4,2
TOTALE	100,0	100,0
<i>Province</i>		
Fino a 29	3,3	1,0
30-39	25,3	17,5
40-49	40,5	39,3
50-59	27,2	37,8
Oltre 60	3,5	4,3
TOTALE	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Conto Annuale del personale

Una tale dinamica della struttura per età del personale degli enti locali genera inevitabilmente problemi legati al mancato ricambio generazionale. Il grafico 4.11 presenta l'indice di ricambio lavorativo, dato dal rapporto tra i dipendenti appartenenti alle classi d'età più giovani (under 30) e quelli potenzialmente in uscita (over 60), evidenziando una sua decisa riduzione nel periodo 2003-2010.



Per quanto riguarda la presenza delle donne all'interno degli enti locali toscani, si osserva un buon tasso di femminilizzazione, in linea con quanto avviene in tutto il settore pubblico a livello nazionale. Il grafico 4.12 mostra inoltre che il tasso di femminilizzazione degli enti locali è in aumento nel periodo 2003-2010 e presenta valori decisamente elevati nei Comuni, dove le donne rappresentano oltre il 54% del personale strutturato.



Contestualmente alla crescita della presenza femminile, si osserva un aumento della percentuale di dipendenti degli enti locali con contratto *part-time*, che nel 2010 supera l'8% nelle Comunità Montane e il 7% in Comuni e Province (Tab. 4.13).

Tabella 4.13
LAVORATORI *PART-TIME* PER TIPOLOGIA DI ENTE. 2003-2010
% sui lavoratori a tempo indeterminato

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Comuni	6,1	6,2	6,5	7,0	7,1	7,3	7,5	7,6
Comunità montane	6,2	8,1	7,3	7,6	7,9	8,5	8,4	8,2
Province	6,5	7,1	7,3	7,5	7,5	6,8	6,9	7,1

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Conto Annuale del personale

Nonostante il settore pubblico sia caratterizzato da buoni tassi di femminilizzazione, dovuti anche alla maggiore flessibilità negli orari e nell'organizzazione del lavoro, per le dipendenti degli enti locali resta difficile accedere alle posizioni apicali. Il tasso di femminilizzazione, elevato in tutte le altre categorie professionali, resta infatti contenuto tra i dirigenti (Tab. 4.14). Sembra quindi che il cosiddetto "soffitto

di cristallo”, che limita le possibilità di accesso delle donne ai ruoli apicali, esista anche in un contesto, come quello del pubblico impiego, in cui il sesso femminile è ampiamente rappresentato.

Tabella 4.14
TASSO DI FEMMINILIZZAZIONE DEL PERSONALE NELLE POSIZIONI ECONOMICHE PER TIPOLOGIA DI ENTE. 2010
Valori %

	Categoria A	Categoria B	Categoria C	Categoria D	Dirigenti
Comuni	55,5	42,1	61,1	62,2	34,4
Comunità montane	0,0	51,0	55,1	31,8	12,0
Province	33,3	36,9	52,4	53,1	31,5

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Conto Annuale del personale

Per quanto riguarda la qualificazione del capitale umano degli enti locali, nel periodo considerato si osserva una tendenza all’innalzamento dei livelli medi di istruzione del personale. In particolare, si riduce sensibilmente la percentuale di dipendenti a tempo indeterminato con la sola licenza media (che tuttavia resta superiore al 20% sia per i Comuni che per le Province), si stabilizza la percentuale di diplomati e cresce considerevolmente quella di laureati. Il personale laureato rappresenta tuttavia una quota significativa del totale solo nelle Comunità Montane e nelle Province, mentre i Comuni si caratterizzano per una forza lavoro mediamente meno qualificata.

Tabella 4.15
PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO PER TITOLO DI STUDIO E TIPOLOGIA DI ENTE. 2003 E 2010
Valori %

	Obbligo	Diploma	Laurea	Post-laurea	TOTALE
<i>2003</i>					
Comuni	34,5	50,4	15,0	0,1	100,0
Comunità montane	28,6	51,6	19,6	0,2	100,0
Province	27,1	49,6	23,2	0,1	100,0
<i>2010</i>					
Comuni	23,4	55,0	20,9	0,7	100,0
Comunità montane	12,4	55,6	31,7	0,3	100,0
Province	20,5	49,4	28,6	1,5	100,0

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Conto Annuale del personale

I vari enti locali si differenziano anche per una diversa distribuzione del personale tra le categorie professionali. Nei Comuni e nelle Province si osserva infatti una prevalenza di addetti inquadrati nelle categorie B e C, mentre nelle Comunità Montane la maggior parte dei dipendenti appartiene alla categoria D. Anche le posizioni dirigenziali assumono un’importanza differente nei vari enti locali: la tabella 4.16 mostra che i dirigenti rappresentano circa il 2% del personale a tempo indeterminato di Comuni e Province, ma oltre il 6% di quello impiegato presso le Comunità Montane.

Tabella 4.16
PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO PER POSIZIONE PROFESSIONALE E TIPOLOGIA DI ENTE. 2010
Valori %

	Comuni	Comunità montane	Province
Categoria A	1,1	0,3	1,1
Categoria B	31,8	13,5	29,5
Categoria C	37,1	36,0	35,5
Categoria D	27,1	39,2	28,8
Direttori Generali	0,1	0,0	0,1
Dirigenti	1,5	6,6	2,7
Dirigenti e alte specializ. fuori dotaz. org.	0,2	0,5	0,3
Personale Contrattista	0,0	3,7	1,1
Restante Personale	0,5	0,3	0,6
Segretari Comunali e Provinciali	0,5	0,0	0,2
TOTALE	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Conto Annuale del personale

4.4

Il personale delle Unioni di Comuni

Una tipologia di ente locale che merita attenzione è sicuramente l'Unione di Comuni. Questa, regolamentata in Toscana dalle L.R. 40/2001 e 37/2008, ha acquisito una progressiva rilevanza solo negli ultimi due anni e tutt'oggi il quadro normativo di riferimento resta incerto. Secondo quanto riportato sul sito della regione Toscana, le Unioni di Comuni toscane sono attualmente 8; queste impiegano 168 dipendenti a tempo indeterminato e 40 lavoratori con contratto di lavoro flessibile. La maggior parte del personale delle Unioni è costituito da ex dipendenti delle Comunità Montane, estinte a favore della creazione di questa nuova tipologia di ente locale. Il tasso di femminilizzazione delle Unioni di Comuni (39,9%) è inferiore a quello osservato negli altri enti locali e anche l'incidenza dei *part-timers* risulta decisamente più contenuta.

La tabella 4.17 evidenzia una crescita dei dipendenti delle Unioni di Comuni dal 2009 al 2010; ciò è dovuto all'aumento del numero di Unioni stesse, destinato ad ampliarsi ulteriormente nei prossimi anni in linea con la tendenza all'incentivazione delle forme di aggregazioni tra Comuni.

Tabella 4.17
PERSONALE DELLE UNIONI DI COMUNI, DATI DI SINTESI. 2009 E 2010

	2010	2009
Personale a tempo indeterminato	168	122
Personale con contratti di lavoro flessibile	40	42
Tasso di femminilizzazione %	39,9	36,1
Incidenza % <i>part-timers</i>	3,6	3,3

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Conto Annuale del personale

4.5

Riflessioni conclusive

I vincoli che negli ultimi anni sono stati posti alle assunzioni e alle spese per il personale degli enti locali hanno determinato effetti evidenti sulle caratteristiche dei dipendenti. I lavoratori a tempo indeterminato sono infatti in gran parte appartenenti alle fasce di età più mature, con scarsa rappresentazione dei giovani e limitate possibilità di ricambio generazionale. La forma più frequente di ingresso dei giovani negli enti locali è infatti rappresentata dai contratti atipici, che permettono agli enti locali di disporre di personale altamente qualificato, senza però garantire un effettivo rinnovamento della struttura del personale.

Alla luce dei più recenti interventi in materia di assunzioni e spese per il personale degli enti locali, si prevede un inasprimento dei fenomeni osservati in questo capitolo, che condurrà nei prossimi anni ad un'ulteriore "cristallizzazione" della loro struttura del personale.

5. GLI AMMINISTRATORI REGIONALI

Quanti sono gli amministratori locali della Toscana? Come è cambiato, nel corso del tempo, il loro profilo, con riferimento al genere e all'età? Come si declina la fisionomia del personale politico amministrativo in riferimento alla dimensione demografica dei Comuni?

Per rispondere a questi interrogativi, nella precedente edizione di questo Rapporto, abbiamo analizzato i risultati della tornata elettorale delle elezioni comunali 2009 confrontandola con quella del 2004 per tracciare dei *trend* temporali (Regione Toscana-Consiglio Regionale, 2009).

Dopo quella data la composizione delle assemblee e delle Giunte comunali è rimasta sostanzialmente stabile, nella larghissima maggioranza dei Comuni toscani. Rimandiamo dunque l'ulteriore monitoraggio dei mutamenti intervenuti in questo livello di governo alla prossima edizione del *Rapporto*, che potrà tenere conto dei risultati delle prossime elezioni comunali.

In queste pagine daremo invece un quadro dei risultati delle elezioni regionali del 2010, analizzando in modo comparativo, nel tempo e nel territorio, i dati sui consigli e sulle giunte. Mentre i dati relativi al Consiglio e alla Giunta di Regione Toscana sono stati raccolti direttamente dagli Uffici del Consiglio, i dati utilizzati per i confronti con le altre regioni italiane nelle quali si è votato nel 2010 e quelli relativi alle elezioni toscane del 2005 sono stati scaricati dalla Banca dati del Ministero degli interni disponibile in rete¹⁶.

5.1 Consiglieri e assessori regionali

Ricostruiamo anzitutto i mutamenti avvenuti nella fisionomia del Consiglio regionale. Il numero dei consiglieri scende, con il mutamento della legge elettorale toscana intervenuto nel 2007, da 65 a 55. Nella Banca dati fornitaci da Regione Toscana relativa al 2010 sono presenti 54 consiglieri, che includono i 53 eletti, il primo non eletto dell'opposizione, e non considerano il Presidente della Giunta. Nella Banca dati del Ministero degli Interni relativa al 2005 sono invece presenti solo 58 dei 65 Consiglieri che componevano l'Assemblea prima della riforma del 2007.

Il profilo quantitativo ricostruito su questa base mostra, dal punto di vista della capacità della politica locale di rappresentare la società toscana, e le spinte a una maggiore inclusione delle donne e dei giovani che essa esprime, luci ed ombre. Da un punto di vista di genere il quadro è anzi regressivo, poiché il numero delle consigliere ha avuto una vistosa caduta nei cinque anni considerati, passando da 16 a 9, e in percentuale dal 28 al 17% dei membri dell'Assemblea.

Tabella 5.1
CONSIGLIERI REGIONALI PER GENERE NELLE ASSEMBLEE 2005 E 2010

	Femmine	Maschi	TOTALE
2010	17	83	100
2005	28	72	100

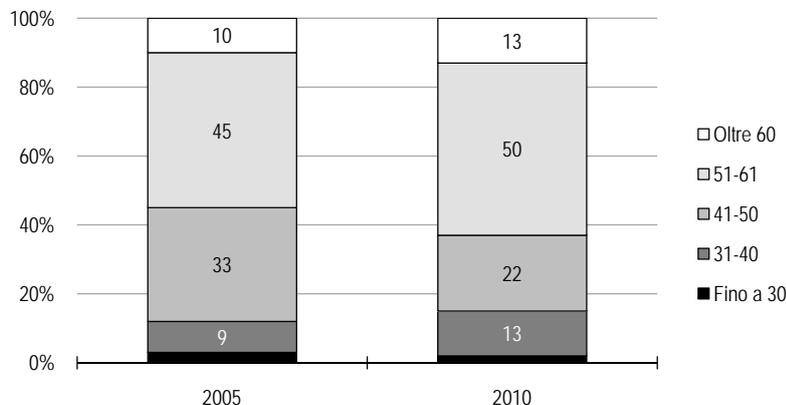
Fonte: Consiglio Regionale della Toscana e Banca dati del Ministero degli Interni

I dati per età mostrano una tendenza più contraddittoria (Graf. 5.2). Una notevole riduzione si è avuta soprattutto nella classe di età fra i 41 e 50 anni, che nell'Assemblea eletta nel 2010 è molto meno presente che in quella precedente. Nelle classi di età più elevate si osserva un aumento dei Consiglieri, presumibilmente anche per la rielezione di Consiglieri che nel 2005 erano più giovani. I Consiglieri in età fra i 30 e i 40 anni sono invece aumentati da 5 a 7, e in percentuale dal 9 al 13%. I

¹⁶ Cfr. <http://amministratori.interno.it/amministratori>. Ringraziamo la Dott.ssa Barbara Cocchi del Settore Assistenza al procedimento degli Atti consiliari e ai lavori d'aula del Consiglio Regionale per la sua collaborazione nella ricostruzione dei dati relativi alla Toscana.

giovanissimi sotto i 30 anni sono ulteriormente diminuiti, dando l'impressione che anche in questo caso siano stati rieletti in Consiglio quelli reclutati nella precedente legislatura. Nel complesso si legge nei dati un equilibrio fra stasi e cambiamento che non ha comunque assicurato al ceto dirigente amministrativo un gruppo cospicuo di nuovi, giovani consiglieri.

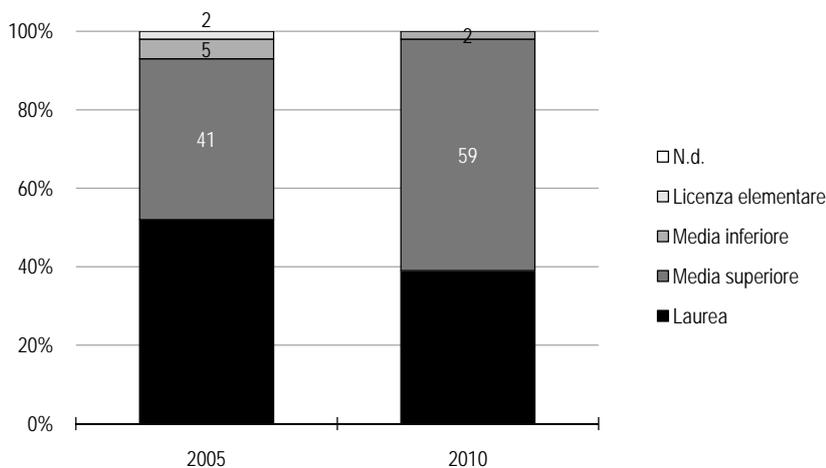
Grafico 5.2
CONSIGLIERI REGIONALI PER CLASSI DI ETÀ NELLE ASSEMBLEE 2005 E 2010



Fonte: Consiglio Regionale della Toscana e Banca dati del Ministero degli Interni

Per quanto riguarda il livello di istruzione la fisionomia del Consiglio si è invece modificata in modo rapido. Il processo di rinnovamento del quadro amministrativo ha infatti registrato il mutamento sociale che si esprime nell'aumento dei livelli di istruzione della popolazione: i Consiglieri con un titolo di scuola media inferiore si sono infatti praticamente azzerati, e quelli che hanno un diploma di scuola media superiore sono aumentati in misura notevole, passando dal 41 al 59%. A questi processi fa tuttavia riscontro una diminuzione della percentuale di laureati, che da un lato chiama in causa la tradizione inclusiva, sotto l'aspetto sociale, della politica toscana, con il suo storico legame con il movimento operaio, dall'altro pone, insieme alla questione dell'età, qualche interrogativo sulla effettiva rappresentatività di un ceto politico che si è formato in contesti sociali legati al passato più che al presente e al futuro della Toscana.

Grafico 5.3
CONSIGLIERI REGIONALI PER LIVELLO DI ISTRUZIONE NELLE ASSEMBLEE 2005 E 2010



Fonte: Consiglio Regionale della Toscana e Banca dati del Ministero degli Interni

La volontà di rinnovamento è stata molto più chiara per quanto riguarda la composizione della Giunta regionale. Le donne con incarichi di governo sono passate da 3 a 5, mentre gli uomini sono diminuiti da 9 a 5. Anche per quanto riguarda l'età si osserva un processo di concentrazione in quella fra i 30 e i 44 anni, e le persone con diplomi di scuola media e media superiore sono diminuite, ma in questo caso a vantaggio dei laureati.

Grafico 5.4
ASSESSORI REGIONALI PER GENERE, CLASSI DI ETÀ E LIVELLO DI ISTRUZIONE NELLE GIUNTE 2005 E 2010

	Femmine	Maschi	Fino a 30	30-44	45-60	Oltre 60	Laurea	Media superiore	Media inferiore	N.d.	TOTALE
Assessori 2010	5	5		5	4	1	7	3			10
Assessori 2005	3	9		2	9	1	6	4	2		12

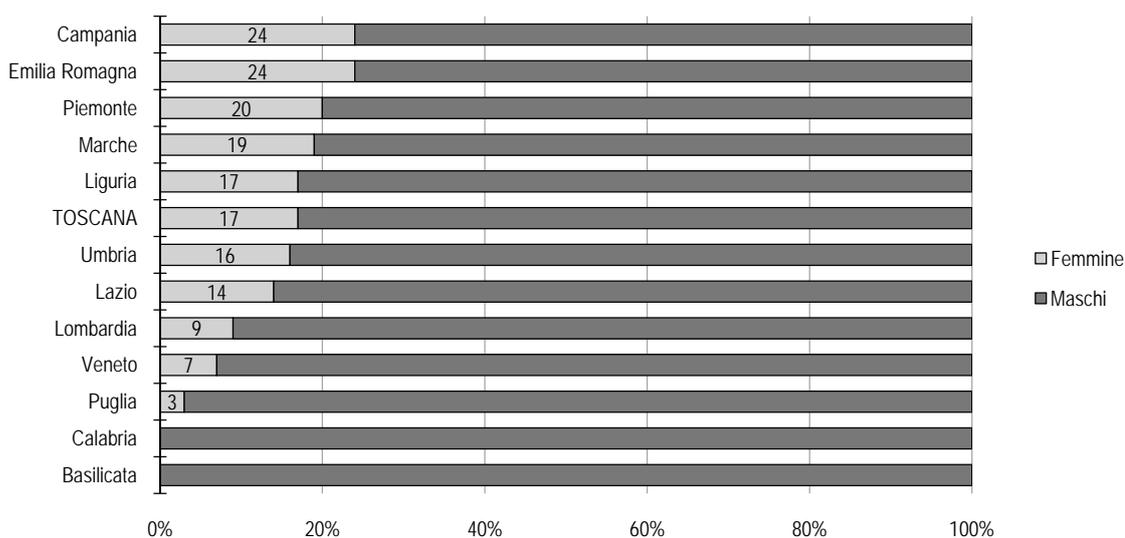
Fonte: Consiglio Regionale della Toscana e Banca dati del Ministero degli Interni

5.2

La Toscana nel quadro nazionale

Come abbiamo accennato abbiamo limitato il confronto, a livello nazionale, alle sole Regioni dove, come in Toscana, si è votato nel 2010. È infatti importante valutare le differenze isolando gli effetti del mutare del contesto politico e sociale. In questo quadro il riflusso della presenza femminile fra gli eletti nel Consiglio emerge con maggiore evidenza: la Toscana si colloca infatti non solo al di sotto dell'Emilia Romagna, ma anche di molte altre regioni del Centro-nord e della Campania, mentre Puglia, Basilicata e Calabria mantengono, come in passato, una presenza molto più bassa o nulla. Il livello di femminilizzazione dei Consigli Regionali appare comunque generalmente basso, a dispetto delle norme per la rappresentanza di genere ormai inserite nel dettato costituzionale. La frammentazione dei partiti è certamente una delle ragioni che deprimono il dato, favorendo per ognuno dei piccoli raggruppamenti i leader storici e scoraggiando la candidatura di nuove figure.

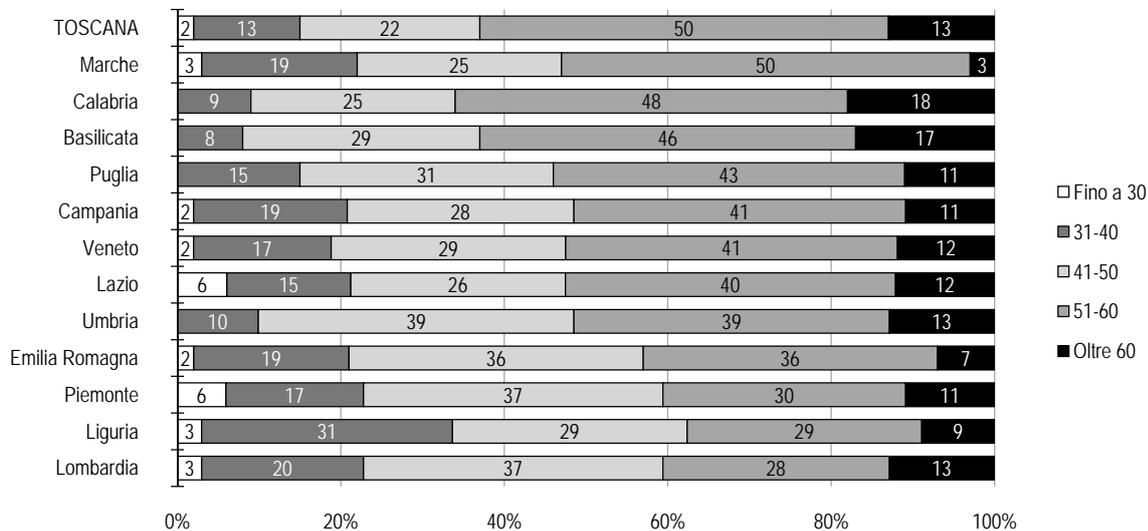
Grafico 5.5
CONSIGLIERI REGIONALI PER GENERE. TOSCANA E ALTRE REGIONI ITALIANE CHE HANNO VOTATO NEL 2010



Fonte: Consiglio Regionale della Toscana e Banca dati del Ministero degli Interni

Anche sotto l'aspetto dell'età la Toscana il confronto non fa figurare bene la nostra regione, che presenta, secondo i dati da noi raccolti, uno dei consigli regionali più "vecchi": le persone fino ai 50 anni sono complessivamente il 34%: un dato inferiore a quello di quasi tutte le regioni italiane.

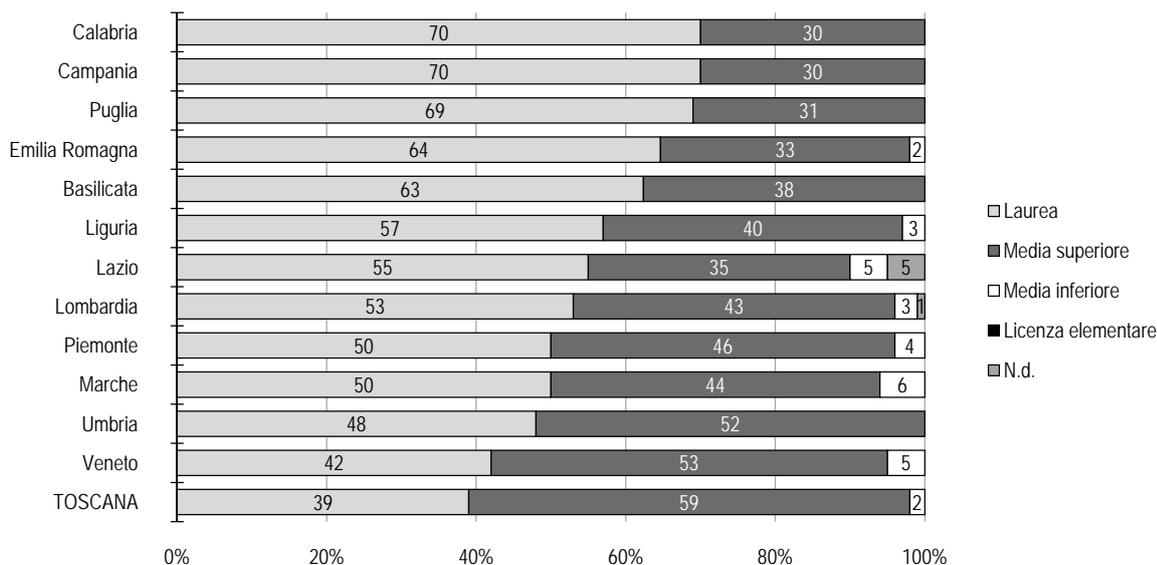
Grafico 5.6
CONSIGLIERI REGIONALI PER CLASSE DI ETÀ. TOSCANA E ALTRE REGIONI ITALIANE CHE HANNO VOTATO NEL 2010



Fonte: Consiglio Regionale della Toscana e Banca dati del Ministero degli Interni

Il confronto dei livelli di istruzione mostra infine che la percentuale di laureati fra i Consiglieri è la più bassa d'Italia. Ma in questo caso si nota che i livelli più alti sono quelli delle regioni meridionali, dove i partiti, invece di selezionare un personale politico rappresentativo degli interessi degli elettori, restano verosimilmente legati a processi di selezione poco inclusivi.

Grafico 5.7
CONSIGLIERI REGIONALI PER LIVELLO DI ISTRUZIONE. TOSCANA E ALTRE REGIONI ITALIANE CHE HANNO VOTATO NEL 2010



Fonte: Consiglio Regionale della Toscana e Banca dati del Ministero degli Interni

Dal 2015 in Toscana la cornice quantitativa cambierà nuovamente: oltre al passaggio da 10 a 8 Assessori regionali, ci sarà un'importante riduzione del numero dei Consiglieri regionali: da 55 a 40. Un taglio che farà risparmiare alle casse della Regione 6 milioni. Sarà interessante capire se la presenza di un vincolo più stringente al numero dei Consiglieri sarà compatibile con un'accelerazione del rinnovamento oppure, come sembra di poter dire che è accaduto fra il 2005 e il 2010, avverrà a costo di una ulteriore emarginazione dei più giovani e delle donne.

6. NUMEROSITÀ E DIMENSIONE DEGLI ENTI LOCALI ED OFFERTA DEI SERVIZI PUBBLICI

6.1

Il lungo percorso verso l'individuazione della dimensione ottima del governo locale

La Toscana è tra le regioni italiane che da più lungo tempo ha elaborato riforme tese al superamento di dimensioni territoriali eccessivamente frammentate degli enti locali e al raggiungimento di ambiti territoriali adeguati per l'attività sia di programmazione che di erogazione dei servizi pubblici locali.

Già all'indomani dell'istituzione delle regioni, la Toscana è stata infatti tra le prime realtà a istituire le Comunità Montane (L.R. 31/72) e a promuovere la collaborazione sovracomunale anche nelle aree non montane attraverso l'esperienza delle associazioni intercomunali (L.R. 37/79). Più recentemente e, segnatamente negli anni '90, essa è stata tra le poche regioni che hanno velocemente recepito le indicazioni derivanti dalle Leggi Bassanini e dai successivi decreti attuativi con leggi regionali di riordino delle funzioni amministrative locali di carattere sia settoriale che sistemico. Infine, anche successivamente alla spinta al rinnovamento derivante dalle Leggi Bassanini, la regione ha continuato a lavorare sul tema dell'assetto istituzionale prevedendo nuove forme associative tra enti locali e/o riorganizzando quelle già vigenti (Comunità Montane, Circondari, Aree Vaste, Ambiti Territoriali Ottimali, Società della Salute, ecc.), nonché implementando un sistema di incentivazione della gestione associata dei servizi comunali tra enti di piccole dimensioni (L.R. 40/01). L'ultimo atto normativo in materia è rappresentato dalla recente approvazione da parte della Giunta Regionale della proposta di legge sulla revisione del sistema regionale delle autonomie locali (Proposta di Legge n. 13 dell'11 luglio 2011), in cui si mira espressamente a promuovere la creazione di unioni e fusioni di comuni, nonché l'esercizio associato di funzioni a livello provinciale.

Il percorso regionale sul tema della revisione dei livelli e delle funzioni del governo locale è chiaramente da mettere in relazione con quanto accaduto contemporaneamente a scala nazionale, anche se talvolta la normativa regionale ha anticipato quella statale. Semplificando molto si potrebbe dire che dagli anni '70 l'assetto istituzionale del paese è andato recependo progressivamente il criterio del decentramento istituzionale delle funzioni, anche se non sempre in maniera lineare. Le pietre miliari di tale percorso sono di norma individuate nella L. 142/90 sull'ordinamento delle autonomie locali, nelle leggi Bassanini degli anni '90 volte a favorire semplificazione e decentramento delle funzioni amministrative, nella riforma del Titolo V del dettato costituzionale che abolisce la struttura gerarchica dei diversi livelli di governo, nelle recenti proposte normative appartenenti al "pacchetto" del federalismo fiscale (L.D. 42/2009), che mira ad unire al decentramento delle responsabilità quello di raccolta delle risorse economiche necessarie per il loro esercizio. Come è noto, si tratta di un processo di rinnovamento di dimensioni, livelli e funzioni del governo locale che, nonostante sia ritenuto necessario da molti anni, è tuttora in fase di definizione. Il percorso è complicato, infine, dalla situazione sempre più tesa della finanza pubblica, che impone ricorrenti misure di contenimento della spesa che talvolta agiscono anche su struttura, competenze e funzionamento delle istituzioni locali. L'ultimo provvedimento di questo tipo è rappresentato dal cosiddetto "decreto salva Italia" (D.L. 201/2011 convertito dalla L. 214/2011), che ha previsto di fatto l'annullamento delle province, da un lato imponendo il trasferimento delle loro funzioni ai comuni o alle regioni, dall'altro tagliando decisamente il numero degli amministratori e modificando il sistema di elezione (abolizione delle giunte provinciali, elezione indiretta di non più di 10 consiglieri provinciali, tra i quali viene nominato il presidente).

6.2

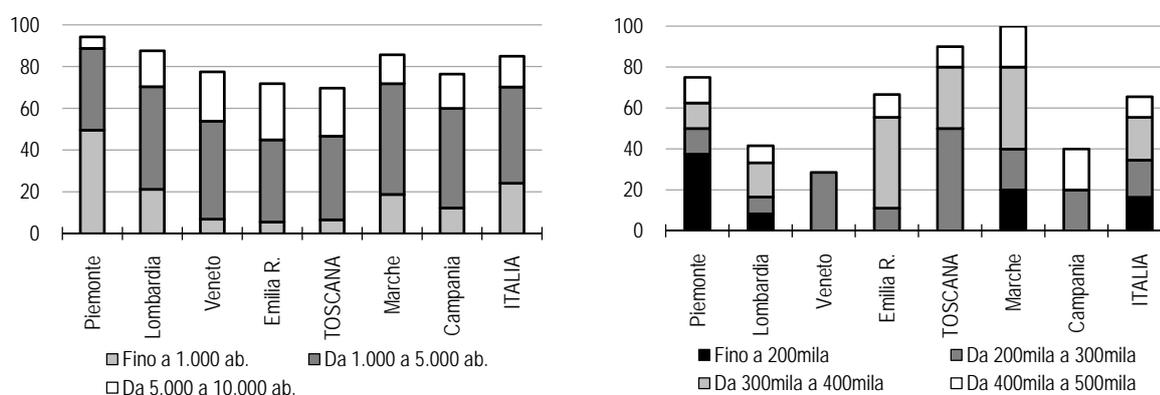
Qualche dato sul governo locale in Toscana

La Toscana non è fra i territori regionali con la maggiore frammentazione amministrativa, ma si trova indubbiamente in un contesto, quello italiano, in cui i problemi dell'eccessiva polverizzazione istituzionale e della sovrapposizione delle funzioni sono ben presenti. In generale si evidenzia un numero eccessivo di amministrazioni comunali, provinciali e regionali, che danno come conseguenza una

dimensione media troppo esigua sia per il raggiungimento di economie di scala nella produzione dei servizi pubblici, sia per una corretta percezione dei bacini di utenza reali di tali servizi. Di solito, poi, ad una distribuzione molto parcellizzata degli enti locali si associa una maglia altrettanto diffusa di uffici territoriali dell'amministrazione centrale, per cui il problema finisce con l'aggravarsi.

Partendo dal primo aspetto, quello della dimensione demografica degli enti locali, le regioni che soffrono maggiormente della frammentazione delle amministrazioni comunali sono Piemonte e Lombardia, in cui i comuni con meno di 10mila abitanti ammontano rispettivamente al 95% e all'88% del totale; il fenomeno è in genere comune alle regioni che hanno ampie zone montane. La situazione toscana in proposito non è tra le più estreme, ma gli enti che non raggiungono la dimensione minima efficiente, di solito individuata con la soglia dei 10mila abitanti, sono almeno il 70% del totale. Peggiora, invece, la posizione toscana rispetto alla media nazionale in merito alla dimensione media delle province, con il 90% degli enti che sta sotto la soglia dei 500mila abitanti (Graf. 6.1).

Grafico 6.1
COMUNI (sx) e PROVINCE (dx) NELLE CLASSI DEMOGRAFICHE PIÙ PICCOLE. 2011
% sul totale



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Passando al tema del personale degli enti pubblici, secondo una rilevazione Istat relativa al 2003 sembra emergere una sovradotazione, sempre rispetto alla media nazionale, di operatori afferenti alle sedi decentrate dell'amministrazione centrale nelle regioni meridionali, oltre al Lazio, a fronte di una sovradotazione di personale nelle amministrazioni locali nelle regioni centrali. È bene precisare, tuttavia, che l'Istat inserisce fra le amministrazioni locali, oltre a regioni, province e comuni, anche le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere e le università, quindi il rapporto personale delle amministrazioni/residenti risente molto della diversa distribuzione territoriali delle funzioni citate (Tab. 6.2).

Tabella 6.2
PERSONALE EFFETTIVO IN SERVIZIO NELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (SEDI DECENTRATE) E LOCALI. 2003

	Personale Amministrazioni centrali	Personale Amministrazioni locali	Personale Amm.ni centrali per 1.000 abitanti	Personale Amm.ni locali per 1.000 abitanti	Personale Amm.ni centrali/Personale Amm.ni locali	Personale Amm.ni centrali e locali per 100 addetti alle imprese
Piemonte	113.676	108.729	26,6	25,5	1,05	15,8
Lombardia	209.596	203.967	22,7	22,1	1,03	12,2
Veneto	122.263	108.090	26,3	23,3	1,13	14,0
Emilia Romagna	110.908	119.676	27,2	29,3	0,93	15,3
TOSCANA	114.701	106.512	32,2	29,9	1,08	19,4
Marche	48.222	39.923	32,0	26,5	1,21	18,2
Lazio	302.638	129.225	58,1	24,8	2,34	32,4
Campania	220.946	135.788	38,4	23,6	1,63	38,4
ITALIA	1.986.209	1.496.372	34,3	25,8	1,33	22,2

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

I dati pubblicati sul sito della Ragioneria Regionale dello Stato, relativi questa volta agli enti locali in senso stretto, sembrano tuttavia confermare l'eccessiva dotazione di personale nelle amministrazioni provinciali e comunali rispetto alla media nazionale nelle regioni dell'Italia centrale, caratterizzate da enti di dimensione media contenuta e, nel caso piemontese, anche a causa della presenza di enti di dimensioni estremamente piccole (Tab. 6.3). La dotazione di personale dell'amministrazione regionale resta invece inferiore alla media nazionale, anche perché quest'ultima è fortemente influenzata dal dato relativo alle regioni a statuto speciale e alle province autonome che rappresentano una vera e propria anomalia sia in termini di numerosità dei dipendenti degli enti locali per abitante, sia in termini di incidenza dei dipendenti con ruoli dirigenziali sul totale¹⁷. In termini di dinamica, nel periodo 2003-2009, a fronte di una diminuzione dei dipendenti delle amministrazioni comunali che ha riguardato tutte le regioni, il personale di province e regioni ha invece avuto un andamento territorialmente più vario.

Tabella 6.3
PERSONALE IN SERVIZIO DI REGIONI, PROVINCE E COMUNI. 2009

	Personale in migliaia			Personale per 1.000 abitanti			Var.% personale 2003-2009		
	Regioni e Prov. A.	Province	Comuni	Regioni e Prov. A.	Province	Comuni	Regioni e Prov. A.	Province	Comuni
Piemonte	3,0	4,6	31,8	0,7	1,0	7,1	-3,1	-1,5	-5,9
Lombardia	3,4	6,9	62,3	0,3	0,7	6,3	-10,0	-2,6	-4,1
Veneto	3,0	3,0	27,4	0,6	0,6	5,5	4,5	-6,2	-3,4
Emilia Romagna	2,9	4,5	32,5	0,6	1,0	7,3	6,5	0,7	-3,6
TOSCANA	2,7	4,8	27,9	0,7	1,3	7,4	2,0	0,2	-6,3
Marche	1,5	2,3	10,5	0,9	1,5	6,7	-8,3	4,6	-8,4
Lazio	3,9	4,9	41,2	0,7	0,9	7,2	11,3	9,5	-3,3
Campania	6,4	3,8	38,6	1,1	0,6	6,6	-23,3	-3,9	-11,3
ITALIA	96,8	56,6	413,4	1,6	0,9	6,8	5,1	3,6	-6,1

Fonte: elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato-Sico e Relazioni della Corte dei Conti su Rendiconto Generale Regioni Speciali e Province Autonome

Per completare il quadro del governo locale occorre aggiungere il dato relativo agli amministratori, dunque al personale di rappresentanza politica. Secondo i dati contenuti nell'anagrafe curata dal Ministero dell'Interno, in Italia al 2011 ogni 100mila abitanti si hanno complessivamente 2 amministratori regionali (componenti del consiglio e della giunta), 6 amministratori provinciali e 213 amministratori comunali. La Toscana mostra una numerosità superiore alla media nazionale solo nel caso degli amministratori provinciali, a causa della piccola dimensione demografica delle sue province (Tab. 6.4). Il Piemonte, ad esempio, spicca invece per la numerosità degli amministratori comunali, dovuta all'eccessiva frammentazione del livello più basso del governo locale¹⁸.

Tabella 6.4
AMMINISTRATORI DI REGIONI, PROVINCE E COMUNI. 2011

	Amministratori locali			Amministratori per 100.000 abitanti		
	Regioni	Province	Comuni	Regioni	Province	Comuni
Piemonte	66	287	16.434	1,5	6,4	368,7
Lombardia	96	475	25.952	1,0	4,8	261,7
Veneto	73	228	10.464	1,5	4,6	211,9
Emilia Romagna	64	260	6.476	1,4	5,9	146,1
TOSCANA	66	273	4.422	1,8	7,3	117,9
Marche	53	132	4.032	3,4	8,4	257,6
Lazio	84	113	5.941	1,5	2,0	103,7
Campania	73	216	9.524	1,3	3,7	163,2
ITALIA	1.140	3.466	129.170	1,9	5,7	213,1

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno-Anagrafe degli amministratori locali

¹⁷ A fronte di una media nazionale di 9 dipendenti delle amministrazioni locali per 1.000 residenti, se ne registrano, ad esempio, 42 in Trentino Alto Adige, 34 in Val d'Aosta, 12 in Sicilia e Friuli Venezia Giulia e 10 in Sardegna; l'incidenza dei dirigenti sul totale dei dipendenti è a livello nazionale pari al 2,2% contro 4,1% in Sicilia e 3,4% in Val d'Aosta e Trentino Alto Adige.

¹⁸ Gli archivi utilizzati, pur provenendo da un sito istituzionale, mostrano tuttavia alcune imprecisioni e incompletezze. Secondo una stima Istat, infatti, attualmente gli amministratori comunali in Italia dovrebbero ammontare a circa 156mila unità (121mila consiglieri e 35mila assessori) e quelli provinciali a circa 4mila (3.200 consiglieri e 900 assessori).

6.3

Le fonti dell'inefficienza della Pubblica Amministrazione

Secondo alcuni studiosi, almeno parte dell'attività degli enti pubblici può essere valutata secondo i principi dell'organizzazione industriale, in particolare l'attività di fornitura di beni e servizi pubblici, per la quale la pubblica amministrazione funziona a tutti gli effetti come un'industria, dal momento in cui impiega una certa combinazione di fattori produttivi (il lavoro nella sua specificità di pubblico impiego, come pure capitale e beni intermedi nella loro specificità di infrastrutture e risorse finanziarie pubbliche), per produrre una certa quantità *output* (ovvero, i beni e servizi pubblici), secondo la tecnologia al momento disponibile (Petretto, 2008). Da questo punto di vista, l'inefficienza del processo produttivo è frutto delle stesse determinanti che agiscono nel caso di un qualsiasi soggetto industriale, che possono essere: a) distorsioni relative ai fattori produttivi utilizzati (eccesso di impiego di fattori produttivi o prezzo eccessivo degli stessi); b) distorsioni relative al livello di produzione ottenuto (eccesso di produzione di beni e servizi pubblici dovuto a domanda distorta da parte di utenti che partecipano in modo nullo o insufficiente alla spesa o a strategie di autosostentamento messe in atto da parte della burocrazia e dei politici); c) distorsioni connesse all'organizzazione industriale assunta, ovvero al numero e alle dimensioni delle unità locali in cui avviene la produzione, non sempre adeguate al raggiungimento di economie di scala e dunque causa della moltiplicazione dei costi fissi.

Per superare le inefficienze descritte occorrono riforme strutturali improntate a principi di razionalità economica, tra cui vengono di solito citati i seguenti interventi: a) promuovere il più possibile la corrispondenza tra responsabilità di spesa e responsabilità di prelievo delle risorse nelle unità organizzative; b) introdurre elementi di concorrenza all'interno delle attività svolte dalla pubblica amministrazione (ad esempio in fase di acquisto di beni e servizi); c) prevedere, per alcuni grandi comparti di spesa, l'individuazione di costi *standard* a livello centrale che possano servire da *benchmark* per le amministrazioni locali; d) migliorare la selezione dei beneficiari degli interventi secondo la logica dell'universalismo selettivo e della compartecipazione differenziata al suo finanziamento; e) verificare di volta in volta la convenienza di ricorrere a fornitori privati dei servizi pubblici, stanti adeguati meccanismi di selezione dei *providers* e di controllo della qualità delle prestazioni. Nello specifico, per risolvere il problema di configurazione industriale prima citato, occorre "ridisegnare la geografia" delle unità locali della pubblica amministrazione, diminuendone il numero e accrescendone la dimensione. Detto in altri termini, occorre una riorganizzazione degli uffici e delle strutture orientata al raggiungimento dell'efficienza nella fornitura di beni e servizi pubblici, tenendo in mente che l'obiettivo da raggiungere è il benessere dei cittadini e non la salvaguardia delle strutture esistenti, nonostante i costi in termini di consenso politico che tale operazione certamente comporta (Petretto, 2008).

A parere di chi scrive il difetto di configurazione industriale riguarda il sistema del governo locale a livello nazionale e toscano in almeno tre aspetti, che sono la presenza di comuni di dimensioni demografiche eccessivamente ridotte, la frammentazione del governo in aree metropolitane popolate e strategiche dal punto di vista dello sviluppo economico, la parziale sovrapposizione delle funzioni esercitate da comuni e province. Quest'ultimo dato, però, verrà probabilmente modificato dall'attuazione del decreto Monti in merito al ruolo delle province.

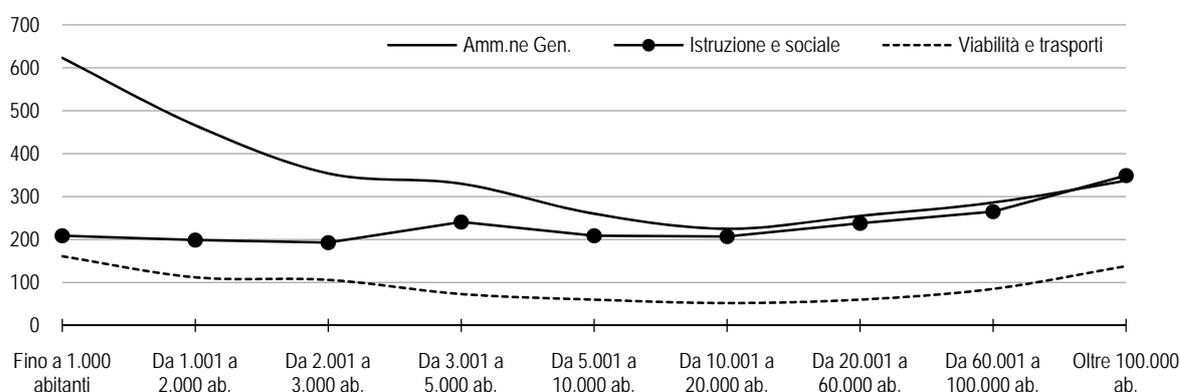
- *Inefficienza da dimensione: il caso dei piccoli comuni*

È questione assai nota che i comuni di dimensione demografica eccessivamente ridotta soffrano di inefficienze derivanti dal mancato raggiungimento di economie di scala nell'erogazione dei servizi alla popolazione, con la conseguenza che i residenti in tali ambiti ottengono in genere un'offerta di servizi molto povera e spostata, in termini di composizione funzionale, verso i servizi indispensabili, ovvero verso le funzioni istituzionali, i servizi di base e la manutenzione del territorio e delle infrastrutture di trasporto. La semplice distribuzione per dimensione demografica delle spese pro capite per l'amministrazione generale, per i servizi sociali e connessi all'istruzione e per quelli legati a viabilità e trasporti evidenzia la criticità descritta (Graf. 6.5).

L'amministrazione regionale toscana promuove ormai da tempo interventi volti al superamento di tali diseconomie, prima con l'incentivazione economica di gestioni associate dei servizi secondo il dettato della L.R. 40/2001, più recentemente con la previsione della trasformazione in unioni di comuni delle comunità montane, che largamente coincidono sia con i comuni di minore dimensione

demografica, sia con gli ambiti in cui sono state maggiormente attivate forme associative di gestione dei servizi. Secondo gli ultimi dati disponibili sul sito istituzionale regionale¹⁹ e relativi al 2009, è coinvolto in forme di gestione associata dei servizi il 93% dei comuni fino a 5mila abitanti e l'88% dei comuni di dimensione compresa fra 5mila e 10mila, contro il 74% dei comuni con dimensioni superiori. Nella maggior parte dei casi, l'ente locale responsabile della gestione associata è uno dei comuni coinvolti (54% dei casi), seguito dalle comunità montane (30%); in seguito alle modifiche connesse alla legge finanziaria per il 2008 (L. 244/2007) di riduzione del fondo per le aree montane e di diminuzione delle numero delle comunità montane, è cresciuto invece il numero delle gestioni affidate alle unioni di comuni (11% nel 2009). Per quanto attiene, infine, ai risultati raggiunti, nel 50% delle gestioni monitorate gli operatori pubblici dichiarano di avere ottenuto effetti positivi, nel 57% delle stesse gli amministratori dichiarano di vederle come un'opportunità di espansione dei servizi erogati a livello locale e, infine, nel 43% dei casi i cittadini dichiarano di aver percepito un miglioramento dei servizi (Regione Toscana, Relazione sui risultati raggiunti nell'attuazione della L.R. 40/2001 nel triennio 2007-2009).

Grafico 6.5
COMUNI TOSCANI. SPESA MEDIA PRO CAPITE PER ALCUNE FUNZIONI E DIMENSIONE DEMOGRAFICA. 2009



Fonte: elaborazioni su dati Bilanci Consuntivi dei Comuni

- *Inefficienza da spillover: il caso delle aree metropolitane*

Nel caso delle aree metropolitane, il problema non è tanto quello del mancato raggiungimento di dimensioni demografiche minime, quanto piuttosto quello della mancanza di un centro decisionale unitario per il governo di fenomeni economici e sociali che hanno vistosamente un bacino territoriale più ampio di quello dei confini istituzionali.

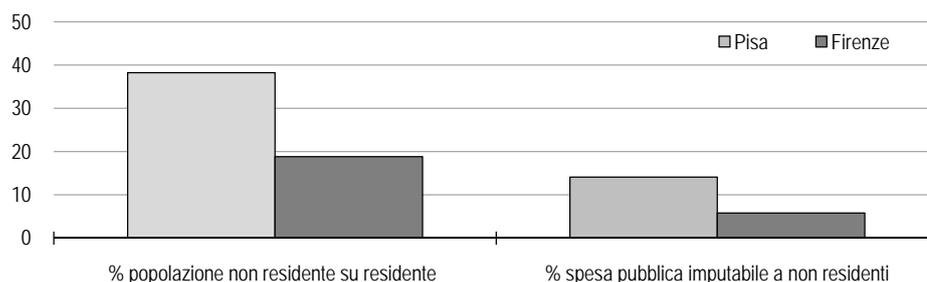
La questione del riconoscimento delle città e delle aree metropolitane in Italia è ormai annosa, ma non ha ancora trovato una soluzione istituzionale²⁰. I costi connessi all'assetto istituzionale delle maggiori città italiane sono conosciuti anche se non facili da misurare; un dato che spesso viene utilizzato è quello relativo alla presenza di popolazione non residente tra gli utenti dei servizi pubblici erogati dal comune centrale dell'area metropolitana, che per città di dimensioni modeste che ospitano funzioni urbane qualificate (università, ospedale, tribunale, patrimonio artistico, ecc.) può essere molto rilevante (Graf. 6.6).

Questo rappresenta però solo un aspetto del problema, relativo alla scarsa coincidenza fra finanziatori e utilizzatori dei servizi pubblici locali, mentre uno degli effetti negativi connessi all'eccessiva frammentazione è da individuare nella mancata attivazione di funzioni urbane di pregio derivante dall'impossibilità per gli amministratori locali di individuare il bacino reale di domanda dei servizi e di disporre di risorse finanziarie e umane sufficienti per l'erogazione dei servizi.

¹⁹ <http://www.regione.toscana.it/entilocaliassociati/Gestioni-associate/Documentazione/index.html>.

²⁰ Il primo dettato normativo in materia viene di solito considerato la L. 142/90, mentre l'ultimo e tuttora in via di definizione è il Codice delle Autonomie all'interno del processo di costruzione del federalismo fiscale avviato con la L.D. 42/2009.

Grafico 6.6
PESO E IMPATTO ECONOMICO DELLA POPOLAZIONE NON RESIDENTE. PISA E FIRENZE. 2009



Fonte: stime IRPET

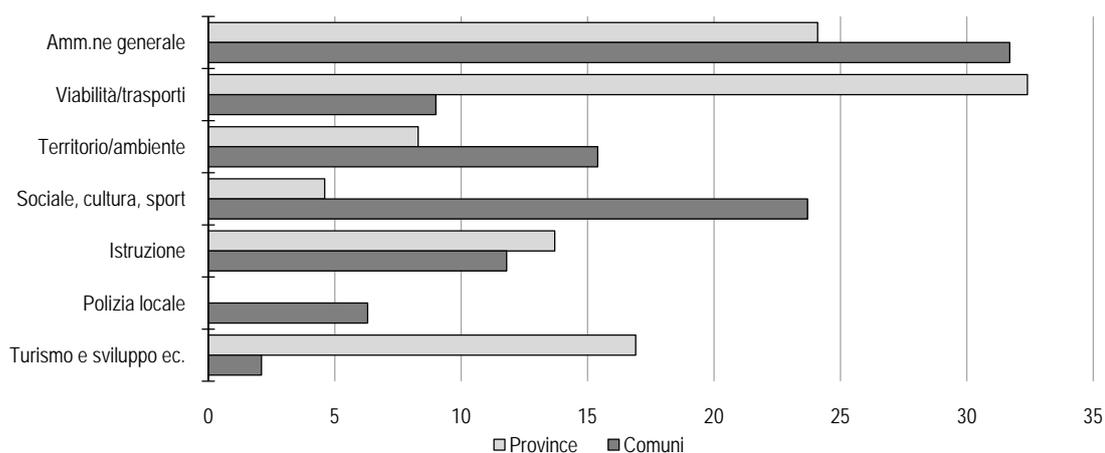
L'osservazione della realtà mostra chiaramente un forte scollamento tra i bacini territoriali in cui i cittadini svolgono le loro attività quotidiane connesse all'abitare, al produrre e al consumare, che si sono evoluti di pari passo con il progresso tecnologico avvenuto nei sistemi di comunicazione e trasporto e i bacini territoriali amministrativi, a cui si prendono le decisioni che dovrebbero governare i fenomeni socio-economici reali, che sono invece rimasti cristallizzati alla loro formulazione ottocentesca. È impressionante in proposito confrontare, anche solo per la Toscana, che non è tra le regioni italiane con la frammentazione amministrativa più spinta, il numero dei sistemi locali del lavoro (SLL) calcolati dall'Istat al 2001 sulla base dei bacini che contengono la maggior parte degli spostamenti giornalieri della popolazione (57) con quello dei amministrazioni comunali che li governano (287 comuni); venendo al caso delle maggiori aree metropolitane si evidenzia come il sistema locale del lavoro di Firenze racchiuda ben 19 comuni e quello di Pisa 5. Tale frammentazione, infine, rischia di innescare fenomeni di concorrenza fiscale tra gli enti e di promuovere scelte opportunistiche, tese ad attrarre sul territorio di propria competenza le funzioni a maggior valore aggiunto, che spesso scaricano parte dei costi sui territori limitrofi²¹.

- *Inefficienza da duplicazione: il caso delle funzioni di competenza comunale e provinciale*

L'ultima fonte di inefficienza da prendere in considerazione è relativa alla parziale sovrapposizione delle funzioni finora svolte da comuni e province. Come più volte ricordato, il problema della sovrapposizione potrebbe essere superato dalla riforma delle funzioni provinciali prevista dal decreto Monti. Guardando però all'esistente, però, l'analisi della composizione della spesa corrente dell'anno 2009, se da un lato evidenzia alcune sovrapposizioni, dall'altro mette in luce anche due vocazioni funzionali maggiormente diversificabili (Graf. 6.7). Le amministrazioni comunali risultano, infatti, più orientate all'erogazione di servizi alla persona (servizi educativi per l'infanzia, servizi di supporto all'istruzione, servizi socio-assistenziali per anziani, servizi culturali e ricreativi), mentre quelle provinciali hanno una maggiore specializzazione nel settore della viabilità e dei trasporti pubblici e nella promozione dello sviluppo economico e del mercato del lavoro (formazione professionale). Più controversa appare, invece, l'assegnazione delle funzioni relative alla gestione del territorio e dell'ambiente, perché a parte il caso della difesa idrogeologica (assegnata prevalentemente al livello provinciale) e della pianificazione urbanistica (assegnata prevalentemente al livello comunale), sembrano emergere margini di sovrapposizione eccessivi in merito alla gestione del servizio idrico e di quello di smaltimento dei rifiuti.

²¹ L'esempio più citato è quello dei centri della grande distribuzione commerciale e delle aree esclusivamente residenziali che generano entrate significative per i comuni che ne ospitano la localizzazione e che possono scaricare i costi connessi all'aumento della mobilità privata sui territori di transito.

Grafico 6.7
 COMPOSIZIONE % DELLE SPESE CORRENTI DI COMUNI E PROVINCE. TOSCANA. 2009



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Se si dovesse ragionare in assenza del dettato del decreto Salva-Italia sul ruolo delle province, dunque, una condizione essenziale per migliorare lo svolgimento delle funzioni pubbliche locali sarebbe quella di favorire una maggiore specializzazione dei diversi livelli di governo, accrescendo la specializzazione dei comuni nell'erogazione dei servizi alla persona e quella delle province (o dell'ente che erediterà le funzioni finora svolte da esse) nei servizi connessi alla viabilità, ai trasporti, alla gestione del territorio e dell'ambiente e, in generale, in tutte quelle funzioni che richiedono bacini territoriali maggiori per raggiungere l'efficienza produttiva. La diminuzione del numero di enti e l'ampliamento della dimensione media resta però la riforma indispensabile per i diversi livelli istituzionali, a cominciare da quello comunale. Ciò porterebbe come ricaduta positiva di lungo periodo un alleggerimento della quota di risorse necessarie per il funzionamento della "macchina amministrativa", approssimata dalla spesa per le funzioni di amministrazione generale.

6.4 Riflessioni conclusive

Pur rinviando a studi più approfonditi per l'individuazione di soglie minime e massime di efficienza per ciascuna funzione svolta dagli enti locali di vario livello, ci sono, a parere di chi scrive, alcune considerazioni più generali, ma comunque significative che derivano dal semplice confronto fra articolazione territoriale dei fenomeni socio-economici e dei "centri decisionali" pubblici. È evidente che, mentre i bacini territoriali di vita delle persone si sono notevolmente ampliati grazie al miglioramento del sistema dei trasporti, la maglia istituzionale è restata sostanzialmente immutata nella sua formulazione ottocentesca. Per dirla con Calafati (2009), si è verificata una progressiva integrazione tra territori, cui non è corrisposta un'integrazione di tipo istituzionale. Spesso, inoltre, sulla scia di apposite leggi di settore o tramite l'apertura alle forme di *out-sourcing*, la produzione di beni e servizi pubblici è stata di fatto affidata a soggetti che operano su bacini territoriali ben più ampi di quelli dei loro committenti e pertanto più idonei al raggiungimento di economie di scala; basti pensare agli ambiti territoriali per la gestione del servizio idrico integrato o per quella del ciclo dei rifiuti, ma anche, nel caso dei servizi alla persona, alle prestazioni assistenziali erogate tramite affidamento ad operatori del privato-sociale.

È indubbio che la Toscana, come l'Italia più in generale, soffre di un assetto istituzionale ormai datato, che ha bisogno di essere ricalibrato sulle caratteristiche assunte dai fenomeni socio-economici per ridurre i costi connessi al mancato sfruttamento di economie di scala (problema dei piccoli comuni), ma anche per consentire alle aree urbane sovracomunali di accedere a servizi più specialistici e competitivi.

L'aver rimandato a lungo il problema rischia di costringere a procedere con riforme non organiche, inserite in decreti legge che hanno come primo obiettivo quello di ridurre la spesa pubblica per far fronte alla grave crisi economica in corso, come è avvenuto con la revisione del ruolo delle province inserita nel decreto Monti.

La riforma istituzionale potrebbe essere invece maggiormente governata se tutti gli amministratori locali maturassero la convinzione che mantenere lo *status quo* (tanti enti locali, piccoli e con poche risorse e aree urbane suddivise in una pluralità di enti) nelle condizioni di perdita strutturale della competitività che caratterizza l'Italia ormai da anni significa rassegnarsi ad offrire, a popolazione e imprese, un numero sempre minore di servizi e di qualità sempre più scarsa, con tutte le conseguenze che ciò può avere anche sulle future possibilità di "riagganciare" la crescita.

7.

I SERVIZI PUBBLICI LOCALI E IL TERZO SETTORE: L'ESTERNALIZZAZIONE DEI SERVIZI SOCIO-ASSISTENZIALI ED EDUCATIVI

7.1

I soggetti del terzo settore: numerosità, evoluzione e caratteristiche

Il terzo settore in Toscana costituisce tradizionalmente un comparto molto vivace, il cui apporto è cruciale per l'erogazione di buona parte dei servizi socio-assistenziale ed educativi.

Come è noto, il settore è composto da una grande varietà di soggetti, tra cui però i più significativi per l'erogazione dei servizi alla persona a livello locale sono senza dubbio rappresentati dalle cooperative sociali (L. 381/91) e dalle organizzazioni di volontariato (L. 266/91), cui si sono aggiunte più recentemente le associazioni di promozione sociale (L. 383/2000)²².

Al gennaio 2011 risultavano iscritti negli appositi registri regionali oltre 5.100 soggetti, di cui 2.930 organizzazioni di volontariato, 1.684 associazioni di promozione sociale e 552 cooperative sociali, per un indice sintetico di presenza del terzo settore pari a 13 organizzazioni ogni 10mila abitanti.

Circa 10 anni prima, il Censimento delle Istituzioni nonprofit e la rilevazione specifica sul volontariato realizzate dall'Istat avevano registrato per la Toscana circa 1.900 organizzazioni di volontariato e circa 250 cooperative sociali, mentre per le associazioni di promozione sociale non esiste un dato di confronto vista l'istituzione recente della fattispecie giuridica. I dati disponibili evidenziano dunque la forte dinamicità del fenomeno.

Le diverse componenti del terzo settore hanno, come è noto, caratteristiche diverse che possono essere così riassunte.

Le organizzazioni di volontariato sono quelle di più antica istituzione, oltre il 40% di quelle esistenti al 2003 in Italia sono nate prima degli anni '90, in cui sono diventati operativi i registri regionali e il fenomeno ha assunto un maggiore riconoscimento; di contro solo il 27% delle cooperative sociali esistenti in Italia al 2005 è nato prima degli anni '90, mentre la componente più consistente si è sviluppata negli anni '90, in corrispondenza dello sviluppo dell'affidamento esterno dei servizi pubblici alla persona. Le associazioni di promozione sociale, essendo state riconosciute solo recentemente scontano invece una minore disponibilità di informazione.

I settori di attività appaiono parimenti ben differenziati, con le organizzazioni di volontariato che sono principalmente attive nel campo dell'ascolto, sostegno e assistenza morale, nelle attività di donazione e raccolta sangue, nei trasporti sanitari e di accompagnamento; mentre le cooperative sociali operano prevalentemente nel campo dell'assistenza in struttura e domiciliare degli anziani e dei portatori di handicap e nei servizi educativi e ricreativi per l'infanzia. Le associazioni di promozione sociale operano spesso nel settore culturale, sportivo e ricreativo. Gli utenti delle organizzazioni di volontariato risultano avere come componente più significativa quella dei malati e traumatizzati (52% del totale), quelli delle cooperative sociali i minori e gli anziani (29% e 21% rispettivamente) (dati ISTAT 2003 e 2005).

Molto diversa, infine, è la tipologia di risorse umane utilizzate, con la dicotomia evidente tra le organizzazioni di volontariato e le cooperative sociali, caratterizzate le prime dal 2% di personale dipendente sul totale delle risorse umane contro l'85% delle seconde, che hanno una struttura da vere e proprie imprese, da cui si differenziano per il vincolo della non distribuzione dei profitti. In materia di rapporti con il settore pubblico, infine, le entrate derivanti da convenzioni e contratti con le istituzioni pubbliche pesano per il 40% del totale nel caso delle organizzazioni di volontariato e per il 65% del totale nel caso delle cooperative sociali, che sono i principali soggetti investiti dall'*out-sourcing* dei

²² Sono di norma considerate appartenenti al Terzo Settore o Settore Nonprofit anche le fondazioni bancarie e le organizzazioni non governative (ONG). L'art. 17 della L.R. 41/2005 elenca espressamente come soggetti del Terzo Settore, cui è riconosciuto un ruolo centrale nella progettazione e realizzazione delle politiche sociali regionali e locali: a) le organizzazioni di volontariato, b) le associazioni e gli enti di promozione sociale, c) le cooperative sociali, d) le fondazioni, e) gli enti di patronato, f) gli enti ausiliari, g) gli enti riconosciuti dalle confessioni religiose, h) gli altri soggetti privati non a scopo di lucro. Per i primi tre soggetti è prevista l'iscrizione in appositi registri regionali.

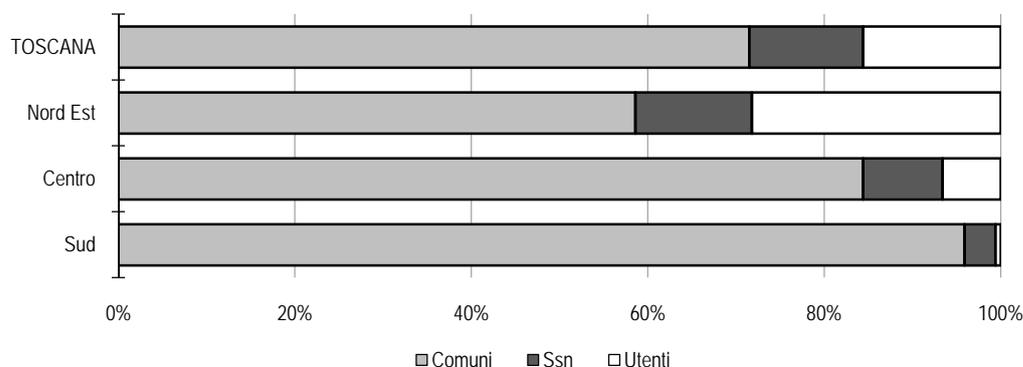
servizi pubblici alla persona (dato regionale Istat 2003 e 2005). Molto diversa appare infine la dimensione delle entrate medie per soggetto, pari a circa 70mila euro annui nel caso delle organizzazioni di volontariato e a 870mila euro nel caso delle cooperative sociali (dato nazionale ISTAT 2003 e 2005).

7.2

L'organizzazione dei servizi socio-sanitari ed educativi nel settore pubblico

Secondo l'ultima rilevazione Istat sugli interventi e servizi sociali dei comuni (dati 2008), la spesa sostenuta dai comuni singoli e associati (gestita direttamente o affidata a soggetti terzi), al netto della compartecipazione degli utenti e delle risorse derivanti dal servizio sanitario per la Toscana è stata di poco superiore a 480 milioni di euro, pari al 7% della spesa nazionale. In termini di incidenza sul PIL, la Toscana si colloca fra le regioni con valori medio alti (fra 0,40% e 0,50%), anche se non raggiunge le quote di Emilia Romagna, Val d'Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia e Sardegna (>0,50%); in termini di spesa pro capite la Toscana si assesta su un valore pari a 130 euro contro i 126 euro dell'Italia centrale e i 155 del Nord Est. Tenendo conto anche della spesa sostenuta dagli utenti e del contributo del sistema sanitario, la spesa totale arriva a circa 670 milioni, di cui il 71% a carico dei comuni, il 16% a carico delle ASL e il rimanente 13% a carico degli utenti (Graf. 7.1). La Toscana si pone in questo modo quale soluzione intermedia tra il modello del Nord Est con una quota maggiore di spesa a carico degli utenti e il Centro Sud con la spesa quasi unicamente a carico del settore pubblico, in particolare dei comuni. A livello nazionale il 63% della spesa di parte pubblica è finanziata con risorse proprie comunali, a conferma del ruolo preponderante svolto da tali enti nell'offerta di servizi sociali.

Grafico 7.1
COMPOSIZIONE PER SOGGETTO FINANZIATORE DELLA SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI LOCALI. 2008



Fonte: ISTAT, Interventi e servizi sociali dei comuni

Per quanto riguarda l'organizzazione dei servizi sociali locali emergono variazioni territoriali significative: nel caso trentino, ad esempio, l'ente gestore prevalente è rappresentato dalle forme associative dei comuni, nel caso veneto spicca il ruolo di rilievo della ASL, mentre in quello marchigiano prevale il ruolo del singolo comune. La Toscana, pur mostrando una quota importante di spesa ancora gestita dal singolo comune (69% del totale), mostra un ruolo significativo delle ASL (15%) e delle forme associative dei comuni (16% tra comunità montane, associazioni di comuni, consorzi, ecc.) (Tab. 7.2). L'indagine non rileva, invece, quanta parte della spesa in questione è gestita direttamente o affidata in *out-sourcing*, di solito alle cooperative sociali.

Tabella 7.2
COMPOSIZIONE PER ENTE GESTORE DELLA SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI LOCALI. 2008

	Comune	Distretto sociale	Comunità montana	Consorzio	Comprensorio	ASL	Ambito sociale	Unione di comuni	Altra associazione di comuni	TOTALE
Lombardia	86,7	4,9	0,9	1,7	0,0	0,1	5,1	0,5	0,1	100,0
Trentino Alto Adige	12,6	0,0	0,0	0,0	45,6	0,0	0,0	0,1	41,7	100,0
Veneto	67,7	0,0	0,3	0,0	0,0	31,3	0,0	0,7	0,0	100,0
Emilia Romagna	80,8	7,3	0,5	4,6	0,0	0,0	2,5	3,0	1,3	100,0
TOSCANA	68,5	0,3	1,4	3,2	0,0	15,4	1,9	0,0	9,3	100,0
Marche	93,9	0,0	4,9	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	0,0	100,0
Campania	77,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	22,7	0,0	0,0	100,0
ITALIA	75,3	2,7	1,2	4,4	1,7	4,1	7,4	0,5	2,7	100,0

Fonte: ISTAT, Interventi e servizi sociali dei comuni

Dal punto di vista della tipologia di bisogno su cui si concentrano le risorse, le differenze regionali appaiono ancora più evidenti. In generale, famiglia e minori, anziani e persone con disabilità sono i principali destinatari delle prestazioni di *welfare* locale, tuttavia, una regione meridionale come la Campania, in cui la spesa media pro capite è più bassa rispetto alle regioni del Centro Nord, mostra una quota maggiore di risorse destinate agli interventi di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale; due regioni del Nord Est come Trentino Alto Adige e Veneto spendono relativamente di più per anziani e disabili, mentre l'Emilia Romagna si distingue per la spesa per servizi destinati a famiglie e minori, in particolare per le strutture educative per l'infanzia. La Toscana, invece, appare relativamente più orientata verso i servizi per gli anziani, per immigrati e nomadi e di contrasto alla povertà (Tab. 7.3).

Tabella 7.3
COMPOSIZIONE PER AREA DI UTENZA DELLA SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI LOCALI. 2008

	Area di utenza							TOTALE
	Famiglie e minori	Disabili	Dipendenze	Anziani	Immigrati e nomadi	Povertà, disagio adulti e senza fissa dimora	Multiutenza	
Lombardia	42,1	21,6	0,5	20,1	2,6	6,7	6,4	100,0
Trentino Alto Adige	23,1	37,7	1,2	23,5	2,3	7,6	4,6	100,0
Veneto	29,6	26,1	1,4	23,7	3,5	6,0	9,7	100,0
Emilia Romagna	50,2	15,0	0,9	19,4	2,9	3,7	7,9	100,0
TOSCANA	40,2	16,6	0,6	22,8	3,2	9,2	7,4	100,0
Marche	36,1	25,8	0,6	16,2	2,4	4,2	14,7	100,0
Campania	43,2	13,8	0,8	20,5	0,9	13,8	7,0	100,0
ITALIA	40,3	21,1	0,7	21,2	2,7	7,7	6,3	100,0

Fonte: ISTAT, Interventi e servizi sociali dei comuni

Per quanto attiene alla tipologia di prestazione erogata, la spesa sociale dei comuni toscani è destinata per il 39% alla gestione di strutture, per il 34% all'erogazione di interventi e servizi, per il rimanente 27% a trasferimenti in denaro alle famiglie, di solito per il pagamento delle rette delle strutture residenziali e a ciclo diurno o come integrazione al reddito e pagamento di spese per beni primari come l'abitazione. Purtroppo i dati rilevati dall'Istat sugli aspetti citati non consentono la disaggregazione a livello regionale, si può comunque mettere in evidenza come la gestione dei nidi d'infanzia assorba circa il 20% della spesa sociale complessiva e circa il 50% della quota destinata a famiglie e minori; la gestione delle strutture residenziali per anziani e disabili²³ circa il 12% della

²³ Si noti che in Toscana circa ¾ delle strutture residenziali esistenti sono destinate agli anziani, di cui oltre la metà sono costituite da RSA, cioè strutture che forniscono anche assistenza di tipo sanitario. Ciò spiega anche la frequenza con cui tali strutture hanno la ASL come ente titolare della gestione. La presenza del settore nonprofit sia in qualità di titolare, sia di soggetto gestore di tali strutture è molto significativa: secondo l'indagine Istat del 2006 in Toscana il 33% delle strutture residenziali assistenziali è di proprietà di un'impresa nonprofit e il 50% è gestita da un'impresa nonprofit.

spesa sociale complessiva e circa il 30% della quota destinata alle due categorie, mentre l'assistenza domiciliare per gli stessi pesa per l'8% della spesa sociale complessiva e per il 21% della spesa dedicata.

Per il caso toscano vanno inoltre ricordati due interventi: l'istituzione delle Società della Salute e la costituzione e il finanziamento del Fondo per la non-autosufficienza.

Le prime rappresentano una modalità organizzativa nuova dell'assistenza socio-sanitaria territoriale; sono consorzi pubblici costituiti dai comuni appartenenti ad una zona socio-sanitaria e la relativa azienda ASL che hanno come obiettivo l'esercizio associato, tra enti diversi e su territori diversi, delle attività sanitarie, socio-sanitarie e sociali integrate. Introdotte dopo una fase di sperimentazione nel 2008 (L.R. 60/2008) con una modifica alla L.R. 40/2005 "Disciplina del Servizio Sanitario Regionale", le Società della Salute sono attualmente 25 su 34 zone socio-sanitarie; il loro principale strumento di programmazione è rappresentato dai Piani Integrati di Salute, mentre è previsto il coinvolgimento del terzo settore sia nella fase dell'individuazione dei bisogni di salute che nel processo di programmazione degli interventi.

Il fondo regionale per la non autosufficienza è stato anch'esso istituito nel 2008 (L.R. 66/2008) allo scopo di accrescere le risorse destinate in particolare modo agli anziani, che rappresentano una delle utenze più consistenti e soprattutto destinata a crescere dei servizi socio-sanitari²⁴. La creazione del fondo mira in particolare a potenziare l'offerta di assistenza semi-residenziale e domiciliare per gli anziani non autosufficienti, prevedendo anche il sostegno economico alle famiglie per l'erogazione di cura o per l'assunzione di badanti. L'obiettivo dichiarato è quello di ridurre il ricorso ai ricoveri in RSA ai soli casi bisognosi di cure specialistiche continue. Più esattamente ci si è posti l'obiettivo di passare da 8mila a 20mila anziani assistiti nelle proprie abitazioni e di dimezzare il numero dei ricoverati nelle RSA, pari a 3.600 a fine 2007. Nel triennio 2008-2010 sono state destinate al Fondo risorse pari a 197 milioni di euro, di cui circa il 60% provenienti dal Fondo Sociale Regionale, il 30% da fondi nazionali (soprattutto dal fondo Nazionale per la non autosufficienza) e il resto dal Fondo Sanitario Regionale.

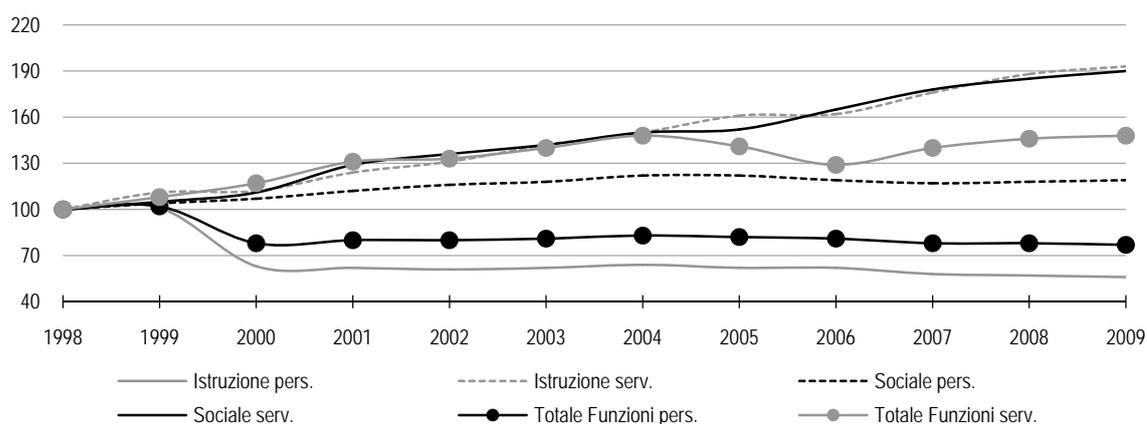
Da ricordare, infine, anche il potenziamento delle strutture per la prima infanzia, con gli utenti serviti cresciuti del 16% fra 2003 e 2010 e un indice di presa in carico pari al 30% dei bambini in età di frequenza, quindi molto prossimo alla soglia obiettivo indicata dalla cosiddetta "strategia di Lisbona" (ISTAT, 2011).

Nei certificati dei conti consuntivi dei comuni come neppure in altri tipi di rilevazioni non vi sono, purtroppo, informazioni sulla forma di gestione adottata per l'erogazione dei servizi per cui non è possibile arrivare a definire un quadro quantitativo certo circa la quota gestita in economia dagli enti e circa quella affidata invece ad operatori esterni, che nel caso dei servizi alla persona sono operatori del terzo settore, in primo luogo cooperative sociali²⁵. Osservando, però, l'andamento nel tempo di due voci di spesa, in particolare quella per il personale dipendente dell'ente e quella per la prestazione di servizi appare evidente una dinamica opposta: in diminuzione o stabile nel caso della prima variabile, forte crescita nel caso della seconda. Tale divario è particolarmente evidente per la parte dei servizi educativi e di supporto all'istruzione, ma è comunque leggibile anche nei servizi sociali. I dati sembrano dunque suggerire che, anche a causa di forti vincoli alla spesa, il processo di affidamento esterno dei servizi è proseguito a ritmi intensi per tutto il decennio scorso (Graf. 7.4).

²⁴ Il Fondo in realtà finanzia l'assistenza alle persone non autosufficienti disabili minori, adolescenti e adulte, ma di fatto il grosso delle persone in tale condizione è rappresentata da anziani.

²⁵ Più precisamente si segnala che nei Certificati dei Conti Consuntivi esistono due quadri informativi relativi alle modalità di gestione, che sono i tradizionali Quadro 13 "Indicatori di performance per i servizi indispensabili" e Quadro 14 "Indicatori di performance per i servizi a domanda individuale", a cui dal 2008 è stato aggiunto in via sperimentale il Quadro S3 "Esternalizzazione dei servizi. Spese ed entrate correnti dei soggetti con bilancio esterno". Si tratta tuttavia di quadri che raramente vengono compilati dagli enti interessati. Secondo i pochi dati presenti nel Quadro 14 al 2009, sul totale dei comuni toscani circa la metà non dispone del servizio di asilo nido o non ha indicato la forma di gestione, il 30% ha una gestione in economia, mentre il rimanente 20% adotta altre forme, esternalizzando il servizio. Secondo una rilevazione diretta condotta su un campione di comuni (Anci-Dip. Funzione Pubblica, 2007), il processo di esternalizzazione interessa una parte importante dei servizi comunali, tra cui spiccano quelli a rilevanza industriale inerenti ai settori dei rifiuti, dell'energia e dell'acqua; quelli sociali e alcuni legati allo svolgimento di funzioni interne alla struttura. Fra i servizi sociali spicca il caso dell'assistenza domiciliare, esternalizzata dal 77% dei comuni e affidata a cooperative nel 41% dei casi.

Grafico 7.4
ANDAMENTO DELLA SPESA CORRENTE PER IL PERSONALE E PER L'EROGAZIONE DI SERVIZI. 1998-2009
Numeri indice 1998=100



Fonte: ISTAT, Certificati dei conti consuntivi dei comuni

7.3

Due modelli organizzativi della cooperazione sociale: le aderenti a Confcooperative e Legacoop

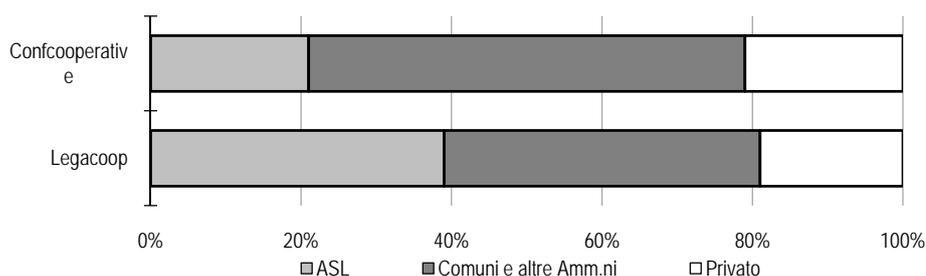
Le cooperative sociali sono indubbiamente i soggetti che, in un contesto che ha dovuto fare i conti con l'evoluzione dei bisogni e la riduzione delle risorse pubbliche disponibili, hanno permesso l'evoluzione del sistema dei servizi assistenziali ed educativi dal modello del *welfare state* a quello del *welfare mix*. La Toscana è di solito considerata tra le regioni che per prime hanno promosso tale processo di trasformazione, grazie sia alla lunga tradizione di attenzione degli enti locali all'offerta di servizi alla persona, sia alla presenza di un vivace tessuto imprenditoriale anche in questo ambito di attività molto specifiche.

Le cooperative sociali²⁶ presenti sul territorio regionale (di cui 552 iscritte al registro regionale al gennaio 2011), aderiscono principalmente a due diverse Centrali Cooperative, che sono Confcooperative e Legacoop. Secondo dati recenti, le aderenti toscane alla prima Centrale sono complessivamente 354 (di cui il 63% di tipo A), per un ammontare di circa 22mila soci e 11mila addetti e un valore della produzione pari a 390 milioni di euro; mentre le aderenti alla seconda sono 162 (di cui il 57% di tipo A, il 36% di tipo B e il 7% consorzi), con un totale di circa 6mila soci (fra soci lavoratori e non) e oltre 10mila addetti (fra soci e non) e 300milioni di fatturato.

Le due componenti adottano modelli organizzativi parzialmente diversi per quanto riguarda la dimensione in termini di addetti che di fatturato (nel caso delle aderenti a Confcooperative la dimensione media è di 30 addetti contro i 70 delle aderenti a Legacoop, in ambedue i casi le cooperative di tipo A hanno numero di addetti e giro di affari di dimensione maggiore), ma sono invece simili per quanto riguarda il rapporto con il committente pubblico, che del resto è il titolare dei servizi assistenziali ed educativi: in entrambi i casi, infatti, circa l'80% del fatturato è imputabile al settore pubblico, con una diversa composizione tra comuni e aziende sanitarie (Graf. 7.5). Una più recente indagine di Unioncamere, Università di Firenze e Regione Toscana (2009) ha confermato il dato, rilevando per oltre metà delle cooperative la quota di fatturato legata a gare pubbliche è compresa tra il 75% e il 100% del totale.

²⁶ Le cooperative sociali si distinguono in due tipi: il tipo A gestisce servizi socio-assistenziali ed educativi, mentre il tipo B si occupa dell'inserimento lavorativo, in qualsiasi campo di attività, di persone svantaggiate (portatori di handicap, persone con problemi di dipendenze, ecc.).

Grafico 7.5
 COMPOSIZIONE % DEL FATTURATO PER COMMITTENTE. COOP DI TIPO A. 2004



Fonte: Archivi delle Centrali Cooperative (Iommi, 2005)

Il forte legame che esiste fra cooperative sociali e settore pubblico fa sì che l'andamento delle prime sia fortemente condizionato dalla disponibilità di risorse dei secondi; è noto che gli enti pubblici sono sottoposti ormai da anni a vincoli di spesa sempre più stringenti, che si manifestano sia nella riduzione delle risorse finanziarie da destinare complessivamente agli interventi di competenza, sia in vincoli crescenti circa l'ampliamento o il semplice turn-over del personale dipendente. Entrambi i vincoli hanno sicuramente agito da spinta verso l'affidamento dei servizi ad operatori esterni, permettendo così lo sviluppo di competenze specifiche nel comparto degli operatori nonprofit, ma evidenziando anche alcune problematiche che sembrano diventare sempre più pesanti. In particolare, rilevazioni condotte a diverse date sugli operatori indicano fra gli aspetti più problematici il basso margine commerciale sugli appalti e l'ampio ritardo nell'incasso dei pagamenti. L'impressione degli operatori è che tali caratteristiche vadano peggiorando nel tempo, in linea con la riduzione delle risorse disponibili. In particolare gli enti locali tendono a tagliare i servizi non strettamente indispensabili (ad esempio, si riduce l'offerta educativa e in genere i servizi strettamente sociali, mentre si tende a mantenere il sostegno di tipo socio-sanitario che interviene su situazioni di bisogno più gravi), tendono ad affidare la gestione dei servizi anche a soggetti nonprofit meno strutturati, sembrano essere più frequenti, infine, casi di indizione di gare d'appalto con basi d'asta troppo esigue per ricoprire anche solo il costo del personale secondo le retribuzioni stabilite dai Contratti Collettivi Nazionali. Laddove le risorse disponibili crescono, invece, come è il caso degli interventi a sostegno delle persone non autosufficienti dopo l'istituzione del fondo regionale ad hoc, la domanda di servizi e il ricorso agli affidamenti alla cooperazione sociale crescono.

7.4

Una recente indagine sulle organizzazioni di volontariato in Toscana

Secondo i dati dell'Osservatorio Nazionale sul Volontariato, nell'ultimo decennio è andato rafforzandosi l'affidamento di una parte dei servizi pubblici a questo comparto del terzo settore. Se da un lato il fenomeno presenta l'aspetto positivo di utilizzare e valorizzare risorse e competenze importanti presenti a livello locale, dall'altro è forte il rischio che, in una fase in cui gli enti pubblici si trovano a fronteggiare la difficoltà di far fronte ad una domanda sociale crescente con risorse economiche sempre più scarse, si chieda impropriamente al volontariato di assumere un ruolo di supplenza al sistema del *welfare*.

Proprio con l'obiettivo di approfondire il tema del rapporto tra enti pubblici e volontariato è stata condotta un'indagine diretta a livello regionale sui rapporti di affidamento dei servizi dai primi ai secondi (Porciani, 2009). Secondo i dati emersi, il ruolo di *leader* nell'affidamento di servizi pubblici spetta ai comuni (56% del totale), seguiti dalle ASL (37%), da cui discende anche la tipologia di servizi richiesti, che appartengono nell'ordine al settore sociale (50%), a quello socio-sanitario e sanitario in senso stretto (rispettivamente 16% e 11%), a quello culturale (11%) e a quello dell'ambiente e protezione civile (6%). Al quadro delineato vanno aggiunte le convenzioni stipulate dall'amministrazione regionale, che riguardano tre ambiti specifici: a) il trasporto sanitario, b) le

donazioni di sangue, plasma e derivati, c) le attività per la prevenzione degli incendi e la protezione civile.

In termini di importi economici delle prestazioni richieste, il ruolo principale è svolto dalle convenzioni stipulate a livello regionale, in particolare da quella inerente lo svolgimento del trasporto sanitario, che sfiora i 60 milioni di euro annui. Nel caso degli altri enti locali, tra cui emergono soprattutto comuni e ASL come visto in precedenza, l'importo complessivo maggiore si ha in corrispondenza delle prestazioni di natura sociale (oltre 11 milioni), mentre gli importi medi per atto di convenzione più elevati si hanno nel caso delle prestazioni sanitarie e socio-sanitarie, che spesso richiedono la disponibilità di strutture, di mezzi di trasporto e di personale più professionalizzato che incidono in maniera rilevante sui costi medi della prestazione. Si tratta, in altri termini, della componente "pesante" dei servizi di *welfare*, connessa alla gestione del soccorso e dell'emergenza.

Tabella 7.6
CARATTERISTICHE DELLE CONVENZIONI TRA ENTI PUBBLICI E VOLONTARIATO. 2006

	Importo (mgl. euro)	N. atti	Importo medio (euro)
<i>Comuni, ASL e altri EE.LL</i>			
Socio-sanitario	5.231	82	63.796
Sanitario	3.396	56	60.647
Sociale	11.297	273	41.379
Ambiente	363	30	12.102
Cultura	401	59	6.800
Protezione civile	172	30	5.721
TOTALE	19.924	411	39.358
<i>Regione</i>			
Trasporto sanitario	59.919	-	-
Donazione sangue, plasma e derivati	2.393	-	-
Antincendio	1.017	-	-
Protezione civile	276	-	-
TOTALE	63.605		

Fonte: Porciani, 2009

7.5

Riflessioni conclusive

I dati disponibili, che non sono esenti da problemi di completezza e aggiornamento, hanno evidenziato con certezza il ruolo centrale e tuttora crescente svolto dalle organizzazioni di terzo settore nell'erogazione dei servizi socio-assistenziali, socio-sanitari ed educativi di competenza di comuni e aziende sanitarie.

Il forte legame esistente in proposito fra enti pubblici e operatori nonprofit fa sì che i vincoli sempre più stringenti per i primi circa la necessità di riduzione della spesa si ripercuotano immediatamente sulle opportunità e condizioni di lavoro dei secondi. Gli enti pubblici sembrano reagire alla penuria di risorse adottando almeno tre diversi tipi di strategie, che sono: a) l'eliminazione dei servizi non strettamente indispensabili, che vuol dire tagli soprattutto alla parte di prestazioni sociali ed educative e mantenimento esclusivamente di quelle a contenuto socio-sanitario; b) l'incremento delle quote di partecipazione a carico degli utenti e la riduzione dei trasferimenti alle famiglie, che spesso si traducono anch'essi in una diminuzione della domanda di servizi non strettamente indispensabili; c) la ricerca di operatori esterni a costi sempre più ridotti, che comporta riduzione delle basi d'asta per gli appalti, concessione di premialità a ulteriori riduzioni di costo, affidamenti a soggetti tradizionalmente operanti in ambiti meno strutturati. Le ripercussioni di tutte e tre le strategie citate sugli operatori del terzo settore sono innegabilmente pesanti, visto che le loro committenze sono quasi esclusivamente di natura pubblica; ma molto pesanti rischiano di essere soprattutto le ripercussioni sui cittadini, che a fronte di bisogni crescenti (legati solo all'invecchiamento della popolazione, per esempio) sembrano doversi preparare ad una riduzione delle prestazioni assistenziali erogate tradizionalmente dagli enti locali.

8. IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

8.1 Gli effetti delle riforme

Antecedentemente alla riforma Galli (Legge 36/94) in Toscana i servizi idrici erano gestiti attraverso due principali modalità: in grande maggioranza direttamente dai comuni (gestioni in economia), in parte minore da aziende speciali, ossia imprese pubbliche municipalizzate con una propria relativa autonomia gestionale, cui i comuni appaltavano la gestione degli impianti e la responsabilità di fornire il servizio idrico, scegliendole senza alcuna procedura competitiva. La riforma Galli (L. 36/1994) ha favorito una profonda trasformazione del settore orientata ad alcuni principali obiettivi:

1. l'industrializzazione della gestione del servizio idrico a partire dall'integrazione territoriale e di filiera, in modo da sfruttare le economie di scala e scopo del settore, facendo coincidere tendenzialmente gli ambiti territoriali e le gestioni con il bacino idrografico di riferimento;
2. il miglioramento della qualità del servizio per gli utenti;
3. una più efficace protezione dell'ambiente e della risorsa idrica;
4. la sburocrazia e il passaggio a una gestione più efficiente anche attraverso il passaggio da un vincolo di bilancio morbido (il pié di lista) alla copertura, attraverso la tariffa, dell'intero costo di produzione del servizio, compresi i costi dell'investimento;
5. al tempo stesso, il mantenimento dell'accessibilità al servizio idrico per tutti i ceti sociali.

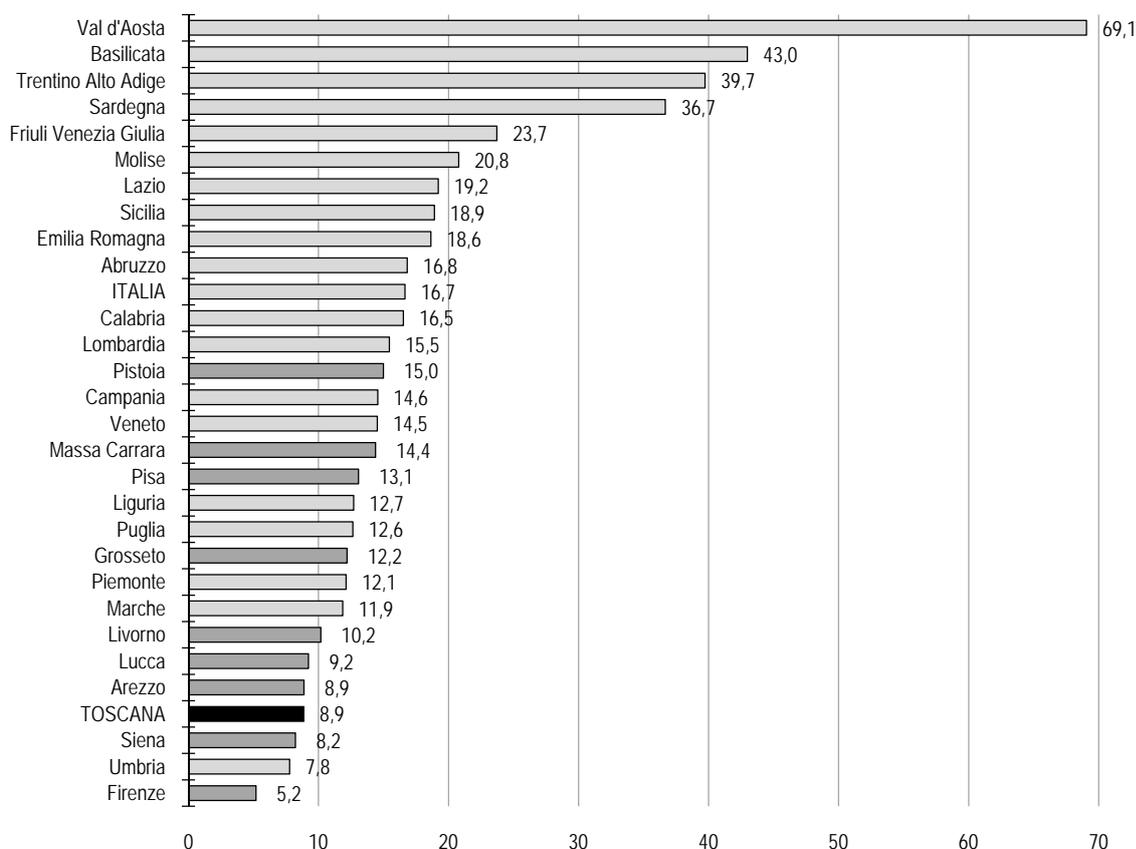
Si è dunque adottato un metodo tariffario standardizzato fondato sulla copertura integrale dei costi operativi e di investimento, comprendente uno schema regolatorio di tipo price cap, e una tariffa a blocchi crescenti penalizzante nei confronti dei consumi più elevati. Dalle oltre 200 gestioni preesistenti, in seguito alla riforma si sono create 6 imprese di medie dimensioni, la cui compagine societaria è stata aperta in cinque casi su sei all'intervento di attori privati quali soci di minoranza, scelti attraverso un meccanismo di gara. La Toscana ha quindi applicato prima e più conseguentemente rispetto alla maggior parte delle altre regioni la legge Galli, scegliendo come forma di gestione privilegiata l'azienda mista.

La gestione non industriale, finanziata dalla fiscalità generale, come quella che la Toscana ha conosciuto nei due decenni precedenti il 2000, inizio della applicazione della riforma, è alla base di uno storico sotto-investimento nel SII. Ciò appare vero, in particolare per la Toscana, per la quale non erano disponibili le risorse finanziarie provenienti dalla Cassa per il Mezzogiorno, e le gestioni in economia non fornivano i corretti incentivi alla parte pubblica, e in particolare alla politica, a fare investimenti i cui benefici si sarebbero manifestati in un lasso di tempo molto più lungo del ciclo elettorale.

Ciò ha prodotto effetti di diverso ordine. È peggiorato notevolmente lo stato delle infrastrutture, insufficiente per ciò che riguarda la depurazione, e relativamente poco efficiente per ciò che riguarda le reti di distribuzione (una proxy è rappresentata dal livello di perdite di rete, più elevato rispetto alla media delle gestioni del Centro nord) ed ha avuto un risvolto negativo sui costi, già mediamente più elevati per condizioni strutturali (bassa densità per km di rete), e sui livelli di servizio.

Il processo di integrazione verticale e territoriale che si è realizzato grazie alla riforma Galli e alla societizzazione della gestione dell'acqua ha consentito in Toscana alcune fondamentali acquisizioni. Si è verificata una ripresa degli investimenti in misura oltre quattro volte superiore a quanto avvenuto nei due decenni precedenti e ciò ha consentito di migliorare alcuni fondamentali standard ambientali, in particolare sulla depurazione, e di arginare le maggiori criticità ed emergenze, garantendo il servizio e la qualità dell'acqua del rubinetto.

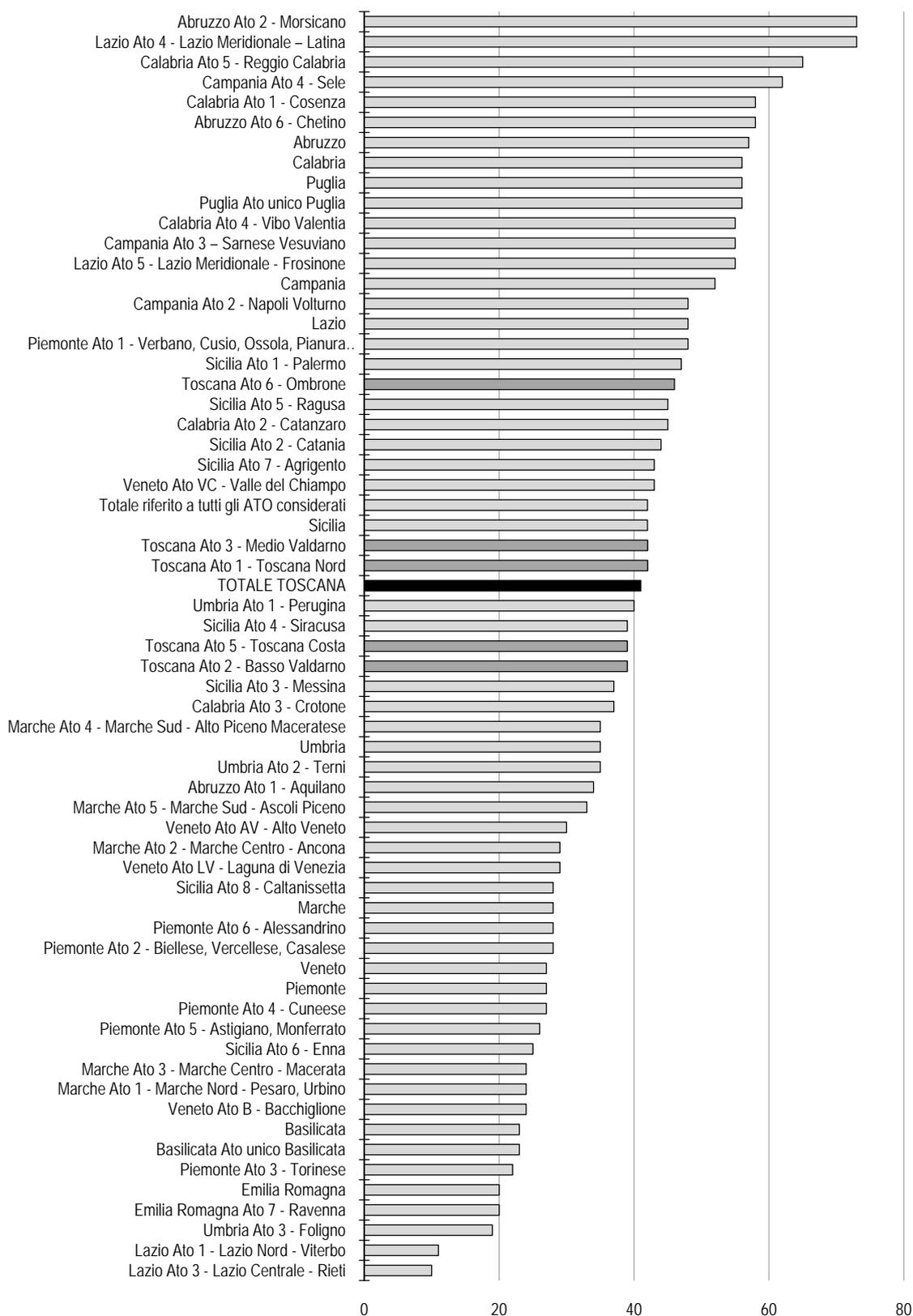
Grafico 8.1
 INVESTIMENTO MEDIO ANNUO NEL SERVIZIO DI ACQUEDOTTO, FOGNATURA E DEPURAZIONE (EURO/ABITANTE). 1980-1997
 Prezzi costanti 2008



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

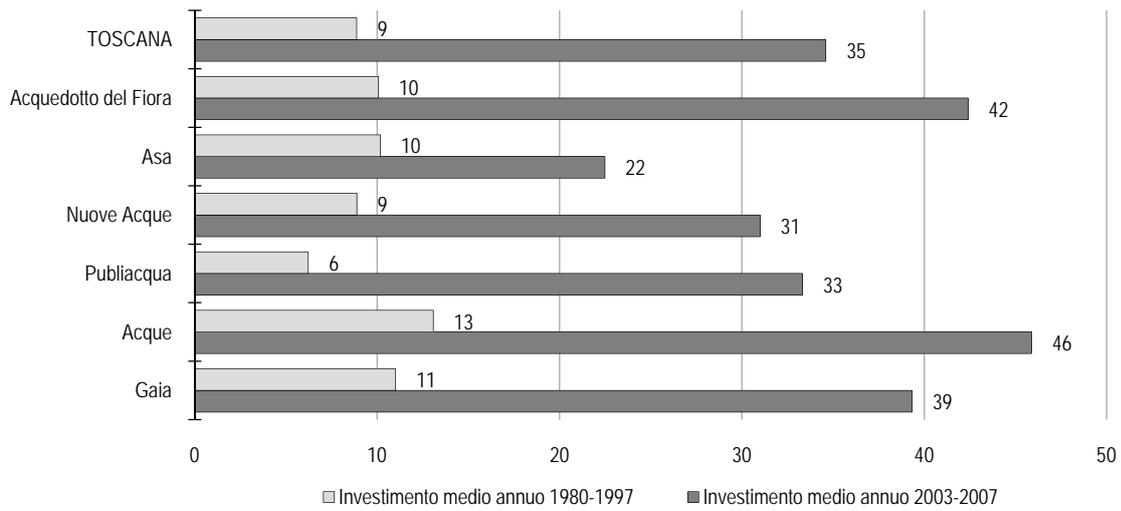
D'altro canto, la necessità di effettuare cospicui investimenti e garantire la redditività delle aziende, in presenza di un consumo pro capite lievemente declinante e inferiore rispetto alle previsioni, ha condotto ad aumentare in modo rilevante le tariffe nel tempo. In fase di pianificazione si è infatti da un lato sovrastimato l'efficienza degli asset produttivi e dall'altro il numero di metri cubi annualmente erogati, con l'intento di mantenere basse le tariffe unitarie al metro. Tuttavia, già dai primi anni di gestione dei nuovi gestori, sono emerse da un lato la necessità di un volume di investimenti superiore e/o di qualità diversa rispetto al preventivato, dall'altra sono emersi scostamenti tra volumi fatturati previsti e volumi effettivamente realizzati, ciò che, attraverso il meccanismo di revisione tariffaria, ha condotto a aumenti delle tariffe superiori a quanto preventivato nei primi piani di ambito. Pur non rilevandosi un caso Toscano nel confronto con le gestioni europee in termini tariffari, l'impatto economico delle tariffe sulle famiglie si pone oggi poco sotto la soglia oltre la quale, per le categorie più svantaggiate l'OCSE prevede un intervento pubblico perequativo, peraltro già presente seppure in forme diverse nei vari ATO.

Grafico 8.2
% DEL VOLUME DI ACQUA IMMESSO IN RETE E NON FATTURATO. 2002



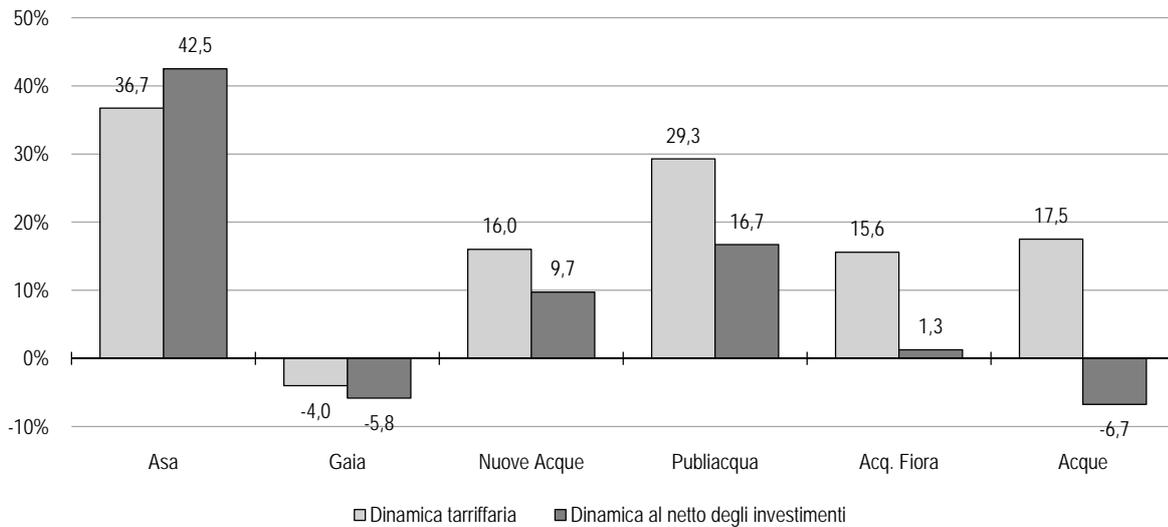
Fonte: Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (2003), *Lo stato dei servizi idrici. Anno 2002*, Roma

Grafico 8.3
 INVESTIMENTO MEDIO ANNUO PER ABITANTE NEL SII. 1980-1997 E 2003-2007



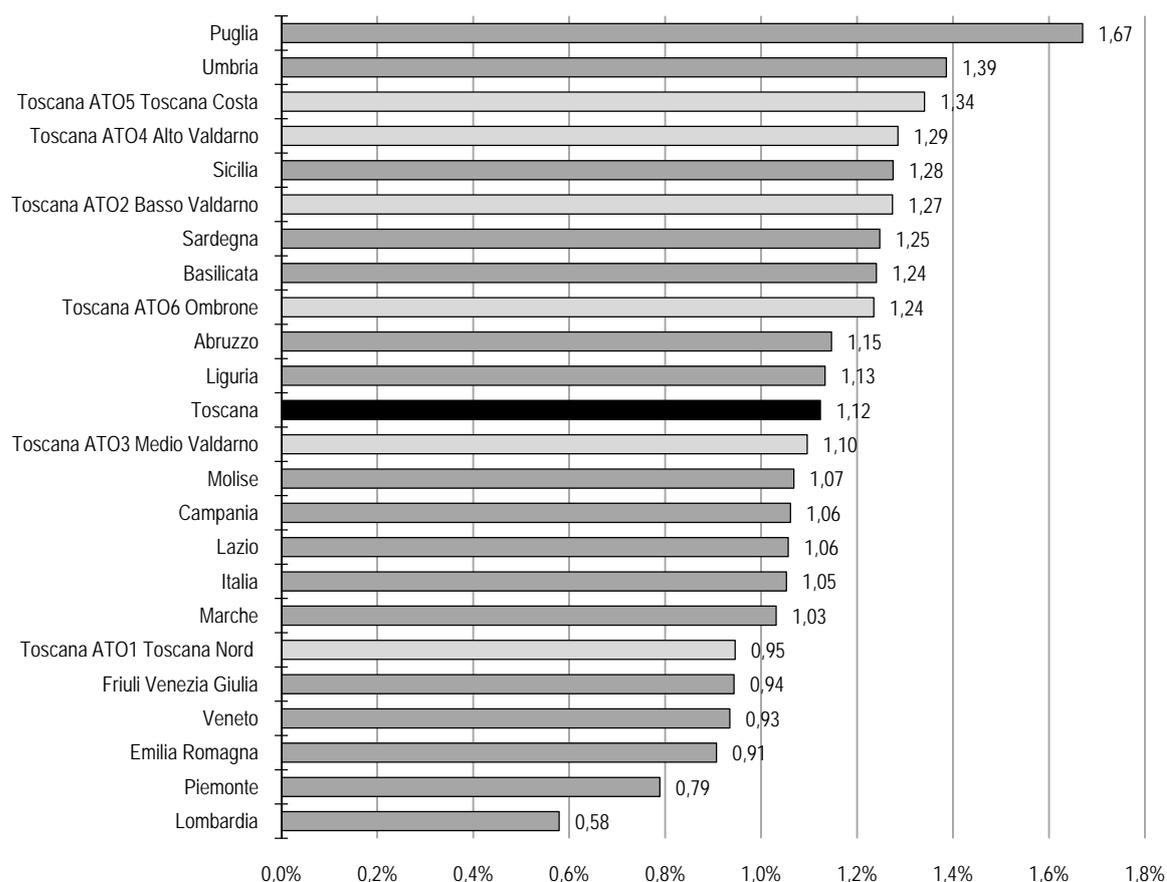
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e IRPET

Grafico 8.4
 VARIAZIONE % DELLA TARIFFA SUL REDDITO MEDIO E VARIAZIONE TEORICA AL NETTO DEGLI INVESTIMENTI EFFETTUATI. 2003-2007
 Prezzi costanti 2009



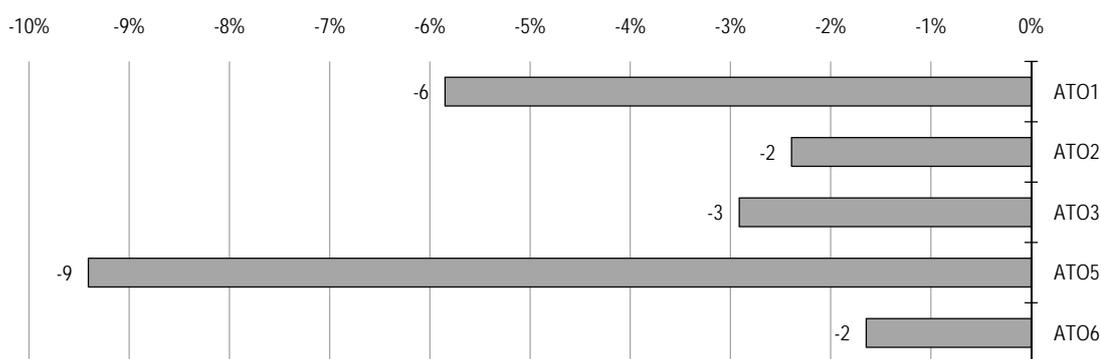
Fonte: elaborazioni IRPET su dati dei gestori e delle Autorità di ambito

Grafico 8.5
 INCIDENZA % DELLA TARIFFA 2009 SUL REDDITO MEDIO DI UNA FAMIGLIA DI TRE PERSONE CHE CONSUMA 150 M³ DI ACQUA L'ANNO. 2009



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Convri

Grafico 8.6
 SCOSTAMENTO MEDIO ANNUO DEI VOLUMI FATTURATI RISPETTO AI VOLUMI PREVISTI NEL PIANO DI AMBITO. 2002-2010*



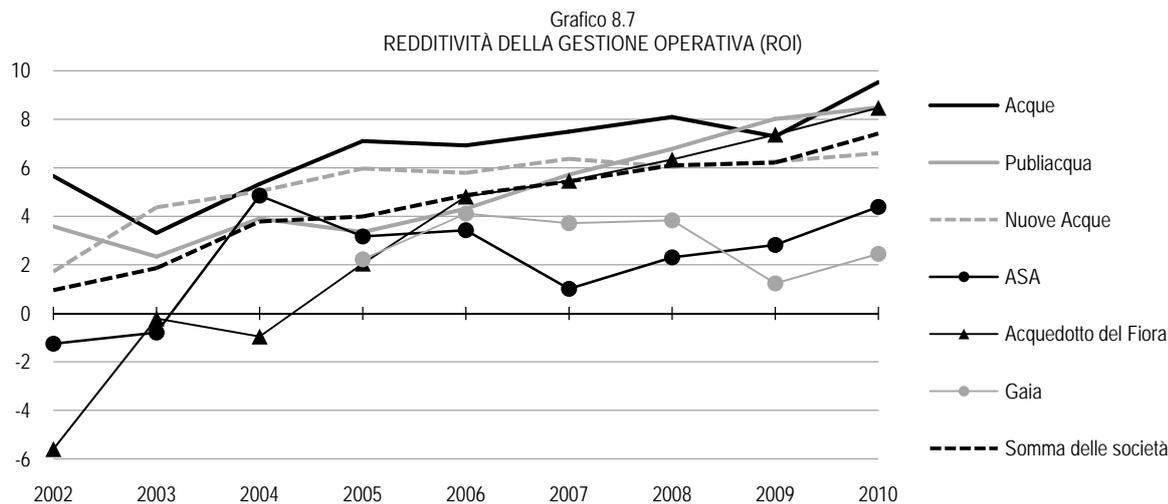
* Nel caso dell'Ato 1 i dati si riferiscono all'intervallo temporale 2005-2009
 Fonte: elaborazioni IRPET su dati delle Autorità di ambito

8.2

L'equilibrio economico finanziario dei gestori

A fronte di queste tendenze di tipo strutturale qual è la condizione economico finanziaria dei gestori²⁷?

Cominciamo ad analizzare la redditività operativa delle imprese. Quest'ultima appare in crescita nel decennio per tutte le società e riflette la crescita altrettanto importante dei margini sulle vendite (Ros) determinata in primo luogo dall'aumento delle tariffe. La crescita del Roi attraverso l'aumento delle tariffe appare necessaria per recuperare un margine sufficiente a pagare il costo del debito (oneri finanziari/debiti finanziari), ma non sempre risulta sufficiente.



Fonte: elaborazioni IRPET su dati AIDA

Tabella 8.8
REDDITIVITÀ DELLA GESTIONE OPERATIVA AL NETTO DEL COSTO DEL DEBITO (ROI - ROD)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Acque	4	1	1	3	3	3	3	3	5
Pubblicaacqua	3	-3	-1	-1	-2	-3	-2	3	5
Nuove Acque	-5	0	2	1	1	1	0	1	2
Asa	-6	-9	2	0	-1	-5	-6	-5	-2
Acquedotto del Fiora	-8	-3	-5	-2	-2	1	0	3	5
Gaia	0	0	0	-1	-1	-3	-4	-4	-2
SOMMA DELLE SOCIETÀ	-1	-3	0	0	-1	-1	-1	1	3

Fonte: elaborazioni IRPET su dati AIDA

La redditività operativa appare particolarmente limitata per due imprese Asa e Gaia durante tutto il periodo preso in considerazione, e la leva del debito resta, dunque, negativa. Le conseguenze sull'equilibrio economico finanziario delle due imprese sono particolarmente rilevanti dal momento che queste ultime si indebitano progressivamente dovendo far fronte agli investimenti, ed essendo al tempo stesso poco capitalizzate - l'indice di indipendenza finanziaria risulta sempre molto al di sotto del valore soglia (33). In una situazione simile versa nei primi anni di gestione anche Acquedotto del Fiora che, tuttavia, da una redditività negativa dei primi anni recupera nel tempo l'equilibrio economico finanziario. La mancanza di una sostenibilità del debito è quindi alla base della impossibilità a far fronte a tutti gli investimenti previsti dal piano di ambito, condizione nella quale si trovano nei primi anni di gestione Asa, Acquedotto del Fiora, e Gaia. Da notare inoltre che le due

²⁷ Per quanto riguarda la gestione di Asa i relativi dati di bilancio si riferiscono al complesso dell'attività che comprendono sia alla gestione del SII integrato sia la gestione della distribuzione di gas, sia la produzione di energie rinnovabili.

società più in difficoltà sono anche quelle per le quali lo scostamento medio annuo dei volumi fatturati rispetto ai volumi previsti è di gran lunga più rilevante (cfr. Graf. 8.6).

Anche l'equilibrio economico finanziario di Publiacqua per lungo tempo, fino al 2007, è rimasto abbastanza precario. La redditività della gestione operativa pur crescendo in modo costante non riesce infatti a tener dietro all'aumento del costo del debito, particolarmente elevato per il biennio 2006-2007. Il ritorno all'equilibrio economico finanziario per Publiacqua appare determinato da un lato dall'aumento progressivo delle tariffe, e dunque dei margini sulle vendite, e dall'altro da una riduzione progressiva del ricorso al debito e del suo costo unitario. A partire dal 2006 il valore del rapporto debt equity scende mantenendosi ben al di sotto della soglia critica di 1. Ciò è possibile anche perché Publiacqua è una società ben capitalizzata. Questo percorso "virtuoso" genera i suoi frutti in termini di redditività complessiva dell'impresa. Il ROE torna, a partire dal 2007, in terreno positivo fino ad arrivare al valore di 11% nel 2010. Tuttavia se consideriamo l'intero periodo 2002-2010 il ROE medio si attesta intorno al 5,7% un valore inferiore a quello previsto per il capitale investito dal metodo tariffario, pari al 7%. Non si segnala dunque la presenza strutturale di sovraprofitto di monopolio anche se la tendenza all'espansione del ROE negli ultimi anni deve costituire un punto cui fare attenzione.

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

Tabella 8.9
REDDITIVITÀ COMPLESSIVA DELL'INVESTIMENTO (ROE)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Intero periodo
Acque	58,9	1,9	8,6	13,8	19,0	12,8	26,0	17,2	28,3	18,1
Publiacqua	83,7	0,6	3,1	0,1	0,0	3,7	5,4	7,8	11,0	5,7
Nuove Acque	1,3	2,3	3,5	1,2	3,3	1,9	2,8	3,3	5,5	2,9
Asa	-1,2	-21,4	-4,1	-17,6	0,2	-51,4	3,5	7,5	10,6	-4,1
Acquedotto del Fiora	-249,6	7,2	-31,4	1,4	7,4	9,6	8,7	10,7	16,4	2,5
Gaia				-62,7	10,0	2,7	0,9	0,4	0,1	-0,9
SOMMA DELLE SOCIETÀ	2,1	-3,9	0,2	0,4	3,6	2,3	8,4	8,5	13,2	5,3

Fonte: elaborazioni IRPET su dati AIDA

La gestione di Nuove Acque mostra un costante equilibrio economico-finanziario. La redditività della gestione operativa appare infatti sempre contenuta ma sufficiente a coprire il costo del debito e dunque a generare una leva finanziaria non negativa, cui l'impresa fa ricorso, indebitandosi progressivamente per far fronte con successo al piano di investimenti previsto, visto che soffre come molte altre imprese di una relativa sotto-capitalizzazione. Naturalmente anche in questo caso la redditività della gestione operativa è mantenuta dall'aumento progressivo delle tariffe, ma non appare generare profitti elevati, principalmente a causa dell'incidenza degli oneri finanziari, sia se misurata sul risultato operativo, sia rispetto agli utili. Complessivamente nel periodo 2002-2010 la gestione ha realizzato un ROE medio pari a 2,9% anche se nel 2010 il Roe si è attestato sul 5,5%.

Infine descriviamo l'andamento del costo medio della produzione complessiva. Quest'ultimo aumenta in modo rilevante per tutti i gestori analizzati, passando nel complesso da 115 a 156 euro per abitante l'anno, una aumento del 35% in termini nominali e del 17% una volta scontato l'aumento dei prezzi al consumo. La gran parte dell'aumento a prezzi correnti è determinato dall'incidenza degli investimenti che pesano per il 58% dell'aumento complessivo, riflettendosi sui costi attraverso gli ammortamenti. Anche il costo del lavoro e i servizi incidono, ma decisamente meno, sull'aumento del costo complessivo, rispettivamente per il 20% e 10%. Gli investimenti incidono sull'aumento del costo complessivo in particolare per i gestori che investono di più, ad esempio Publiacqua (78%) Nuove Acque (62%) e Acque (50%) ma anche Acquedotto del Fiora (47%).

Tabella 8.10
COSTO DELLA PRODUZIONE PER ABITANTE (ANNO 2020) E VARIAZIONE % RISPETTO AL 2002

	Acque	Publiacqua	Nuove Acque	Asa*	Acquedotto del Fiora	Gaia**	SOMMA DELLE SOCIETÀ
2010	162	125	120	295	163	136	156
Var. % su 2002	79,0	34,1	29,7	12,8	54,3	23,0	35,3

* Per quanto riguarda Asa l'indicatore di costo è comprensivo anche degli altri servizi prodotti dalla multi utility quali la distribuzione del gas e la produzione di energie rinnovabili

** I dati relativi a Gaia si riferiscono all'intervallo temporale 2005-2010

Fonte: elaborazioni IRPET su dati AIDA, ISTAT, Autorità di Ambito

Tabella 8.11
INCIDENZA DELLE DIVERSE VOCI DI COSTO SULLA VARIAZIONE DEL COSTO COMPLESSIVO DELLA PRODUZIONE PER ABITANTE. 2002-2010

	Ammortamenti e svalutazioni	Costo del personale	Beni di terzi	Servizi	Materie prime e consumo
Acque	50	12	-5	29	9
Publiacqua	78	7	2	4	-21
Nuove Acque	62	12	12	13	3
Asa*	35	35	21	-61	52
Acquedotto del Fiora	47	44	3	0	1
Gaia**	36	26	1	2	17
SOMMA DELLE SOCIETÀ	58	20	-2	10	1

* Per quanto riguarda ASA l'indicatore di costo è comprensivo anche degli altri servizi prodotti dalla multi utility quali la distribuzione del gas e la produzione di energie rinnovabili

** I dati relativi a Gaia si riferiscono all'intervallo temporale 2005-2010

Fonte: elaborazioni IRPET su dati AIDA, ISTAT, Autorità di Ambito

Quanto abbiamo appena descritto ci riporta inevitabilmente a uno dei temi cruciali dell'attuale dibattito intorno ai servizi di pubblica utilità e in particolare intorno al servizio idrico. Come fare a garantire la mole cospicua di investimenti necessari a raggiungere gli elevati standard ambientali richiesti dalla normativa europea e a garantire adeguati livelli di servizio ai cittadini, senza gravare in maniera eccessiva sulle tariffe, mettendo a rischio la possibilità di garantire un accesso universale al servizio? Tutto ciò in presenza di vincoli di finanza pubblica sempre più stringenti.

Da questo punto di vista riportiamo alcune delle proposte avanzate dal focus group recentemente organizzato dall'IRPET e composto da alcuni dei maggiori esperti italiani del settore.

Un primo punto da sottolineare è il fatto che la tariffa resta per molte ragioni lo strumento principe per il finanziamento del servizio idrico integrato in una forma "industriale". Prima di tutto per una ragione allocativa: se questo è un servizio che si presta alla tariffazione è più corretto indirizzare altrove (istruzione, sanità) gli strumenti di fiscalità generale, a settori per i quali lo strumento tariffario non è disponibile. Accanto alla tariffa emergono, tuttavia, alcuni strumenti finanziari che potrebbero utilmente essere sviluppati ed affiancati al primo per alleggerire il peso del costo del finanziamento per le imprese e indirettamente per calmierare l'inevitabile aumento delle tariffe.

1. Una tassazione di scopo mirata a finanziare gli interventi "strategici", quelli orientati alla protezione e all'uso razionale della risorsa. Una tassazione la cui base imponibile potrebbero essere i valori immobiliari e dunque per sua natura "progressiva".
2. La costituzione di un fondo rotativo, simile a quanto avviene in molte esperienze internazionali nel settore²⁸, che potrebbe essere finanziato parzialmente dalla stessa imposta di scopo. Si tratta una sorta di sistema cuscinetto tra i singoli gestori e il sistema degli intermediari finanziari che potrebbe realizzare "economie di scala finanziarie", ridurre il rischio percepito da questi ultimi nel finanziare il settore, diminuendo il costo del finanziamento per i gestori e in ultima analisi per gli utenti.

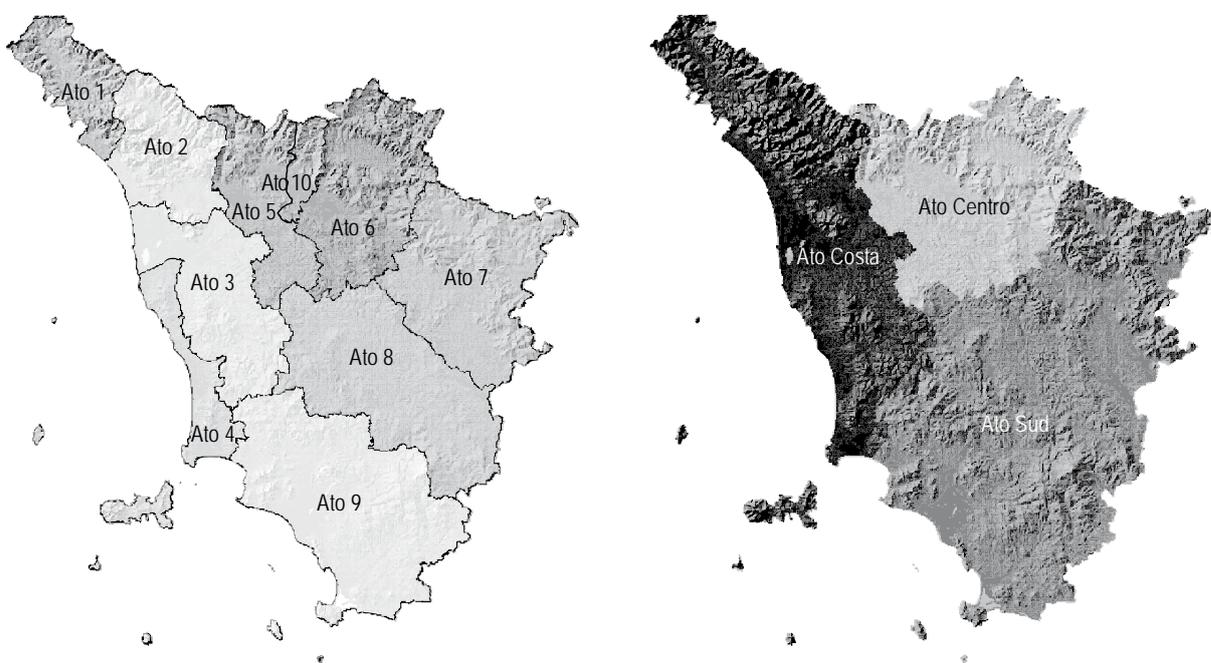
²⁸ Dai Revolving funds americani (che prestano a rotazione alle gestioni municipali facendo provvista sul mercato con la garanzia pubblica) alla "Banca dell'acqua" olandese (una sorta di Cassa Depositi e Prestiti specializzata nel settore idrico, che si finanzia emettendo bond garantiti dallo stato), alle Banche Locali tedesche. In Portogallo la holding statale Aguas de Portugal si finanzia sul mercato internazionale e sostiene gli investimenti delle gestioni locali sia con prestiti che con capitale di rischio.

3. Per limitare l'impatto distributivo dell'aumento delle tariffe possiamo immaginare due diversi scenari. In presenza di un mutamento del quadro normativo nazionale in merito alla tariffa, potrebbe essere opportuna l'imposizione di una quota fissa rilevante, parametrata ad esempio sul valore dell'immobile, con un effetto progressivo che allevierebbe la pressione sui decili più poveri della popolazione. A quadro normativo invariato, invece, potrebbe essere opportuno estendere e rafforzare il meccanismo attualmente presente nell'Ato 2 dove il differenziale positivo eventualmente emergente tra il gettito che proviene dalla concreta applicazione della tariffa (attraverso la sua articolazione) e quello previsto dalla TRM, va a confluire in un fondo gestito dai singoli Comuni che possono re-distribuire i fondi ottenuti alle famiglie che ne fanno richiesta sulla base dell'indicatore ISEE. La proposta potrebbe dunque essere quella di generalizzare questo meccanismo applicandolo all'ambito unico regionale e di rafforzarlo adeguatamente, anche utilizzando nuovi e più efficaci criteri di individuazione delle fasce ISEE.

9. IL SERVIZIO DI IGIENE URBANA

Il processo di riforma avviato dal “decreto Ronchi”²⁹ e proseguito con la legge Regionale 61/2007, ha determinato un processo di concentrazione industriale per aggregazione delle imprese che, tuttavia, in Toscana, non ha raggiunto ancora oggi livelli sufficienti. Il settore della raccolta e gestione dei rifiuti solidi urbani è, infatti, ancora oggi caratterizzato da un’elevata frammentazione e dalla piccola dimensione media, dove le imprese gestiscono di volta in volta una o più fasi della filiera, dalla raccolta, al trattamento, recupero e smaltimento. La legge Regionale numero 61 del 2007 ha ridotto il numero degli ambiti territoriali ottimali di gestione del servizio da 10 (le provincie) a 3, Ato Sud, Ato Centro, Ato Costa. Inoltre, recependo il concetto di gestione integrata dei rifiuti urbani presente nel testo unico sull’ambiente n. 152/2006, la legge ha previsto per la prima volta esplicitamente l’affidamento della gestione integrata del servizio di igiene urbana nel territorio dell’ambito a un gestore unico.

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



Tuttavia l’attuazione della legge regionale appare oggi in notevole ritardo ma in misura e con problemi diversi nei diversi territori. Nell’Ato Sud, si è già proceduto all’aggregazione dei gestori precedentemente affidatari nei rispetti Ato in un soggetto unico denominato “Progetto 6”³⁰, che ha quindi richiesto di partecipare alla gara.. La prima fase della gara per l’affidamento del gestore unico per il servizio di gestione dei rifiuti nell’Ato Toscana Sud, si è completata il 20 luglio scorso con l’ammissione di tutti e tre i raggruppamenti che avevano inoltrato domanda di partecipazione, nei termini previsti del 31 agosto 2010. Oltre a Progetto 6 sono stati ammessi Hera S.o.A e il Raggruppamento temporaneo d’impresa (RTI) composto da Iren Ambiente S.p.A. e Tekneko srl. Prossima tappa sarà l’invio delle lettere d’invito da parte di Ato Toscana Sud ai tre ammessi e una volta pubblicato il bando le aziende e i tre raggruppamenti che si sono prequalificati potranno inviare

²⁹ D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.

³⁰ I gestori precedentemente affidatari, facenti parte di Progetto 6 sono: Aisa, Casentino Servizi, Csa, Csaì, Sienambiente, Coseca, oggi ne fanno parte a pieno titolo partner industriali che operano come leader nazionali e regionali nella valorizzazione delle raccolte differenziate quali Revet, Ecolat Cooplat, CRCM e STA S.p.A., già partner industriale in numerose aziende toscane di gestione dei rifiuti.

le loro offerte. Ato Toscana Sud potrebbe quindi essere il primo degli ambiti regionali a concludere il percorso per individuare il gestore unico del territorio che comprende una popolazione di circa 850.000 abitanti, distribuiti nelle tre province di Arezzo, Siena e Grosseto.

Per quanto riguarda gli altri due Ato, il 30 settembre 2011 Ato Costa e Ato Centro hanno scelto la forma di gestione per l'affidamento del servizio integrato dei rifiuti e hanno presentato il cronoprogramma delle scadenze utili ad arrivare all'affidamento del servizio. L'Ato Centro ha scelto di affidare il servizio tramite gara, mentre l'Ato Costa ha optato di individuare una società mista vendendo il 40% delle sue quote a un privato. Quanto ai tempi, Ato Centro emanerà il bando di gara entro il 28 febbraio 2012, l'aggiudicazione provvisoria arriverà entro il 30 ottobre 2012 e quella definitiva entro il 31 dicembre 2012. Ato Costa entro il 31 dicembre 2011 avrà pubblicato il bando di gara sottoforma di richiesta di manifestazione di interesse per la scelta del socio privato.

Dal punto di vista gestionale oggi la situazione, non appare significativamente mutata rispetto al quadro consolidato negli anni più recenti. Vi sono infatti:

- 24 aziende pubbliche o a maggioranza pubblica che servono 231 Comuni con una popolazione residente pari al 92% di quella regionale;
- 4 aziende pubbliche o a maggioranza pubblica non toscane che servono 12 Comuni con una popolazione residente pari al 2% di quella regionale;
- 8 aziende private che servono 22 Comuni con una popolazione residente pari al 3% di quella regionale;
- 22 Comuni che gestiscono i servizi in economia, con una popolazione residente pari al 3% di quella regionale.

L'assetto attuale è il risultato del passaggio progressivo dalle gestioni in economia (prevalenti fino alla fine degli anni '90) alle attuali società di proprietà pubblica o a maggioranza pubblica.

I dati di dettaglio confermano l'elevata frammentazione delle gestioni anche a scala di macro Ato:

- nell'Ato Centro sono attive 10 diverse aziende e 2 gestioni in economia per 73 Comuni. Le due aziende più importanti per bacino d'utenza servono, assieme, poco meno del 60% della popolazione residente;
- nell'Ato Costa sono attive 17 diverse aziende e 13 gestioni in economia per 111 Comuni. Le due aziende più importanti per bacino d'utenza servono, assieme, quasi il 40% della popolazione residente, una delle due serve un solo Comune;
- nell'Ato Sud sono attive 9 diverse aziende e 7 gestioni in economia per 103 Comuni. Le due aziende più importanti per bacino d'utenza servono, assieme, il 54% della popolazione residente.

Tabella 9.2
FORMA DI GESTIONE DEI SERVIZI PER ATO. 2009

Gestione	N. aziende attive	Comuni serviti	Popolazione residente	% popolazione residente
Azienda pubblica o a maggioranza pubblica	6	61	1.460.067	95
Azienda pubblica o a maggioranza pubblica non toscana	2	8	36.698	2
In economia	-	2	8.458	1
Privati	2	2	26.921	2
TOTALE ATO CENTRO	10	73	1.532.144	100
Azienda pubblica o a maggioranza pubblica	12	80	1.222.166	90
In economia	-	13	61.330	5
Privati	5	18	67.935	5
TOTALE ATO COSTA	17	111	1.351.431	100
Azienda pubblica o a maggioranza pubblica	6	90	757.649	89
Azienda pubblica o a maggioranza pubblica non toscana	2	4	46.769	6
In economia	-	7	22.614	3
Privati	1	2	19.523	2
TOTALE ATO SUD	9	103	846.555	100
TOTALE TOSCANA	36	287	3.730.130	100
Azienda pubblica o a maggioranza pubblica	24	231	3.439.882	92
Azienda pubblica o a maggioranza pubblica non toscana	4	12	83.467	2
In economia	-	22	92.402	3
Privati	8	22	114.379	3

Fonte: ARRR

Il quadro appena sintetizzato descrive la situazione della gestione dei servizi di igiene urbana affidati dai comuni alle Aziende elencate nelle prossime pagine. A queste aziende vanno aggiunte numerose altre imprese private che gestiscono almeno una parte dei servizi di raccolta di una o più frazioni merceologiche su incarico delle amministrazioni comunali ovvero attraverso convenzioni stipulate direttamente con le aziende oggetto di questa analisi.

Inoltre, il quadro degli impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani indifferenziati comprende anche impianti gestiti da (poche) aziende che non svolgono servizi di raccolta.

9.1

Le aziende pubbliche toscane

La tabella che segue elenca ragioni sociali ed assetti proprietari delle aziende pubbliche e a maggioranza pubblica attive in Toscana nel settore dei servizi di igiene urbana.

Si tratta di un totale di 30 Aziende che operano in larga maggioranza nella raccolta e trattamento dei rifiuti urbani e assimilati, salvo alcuni casi di Aziende attive solo nell'uno o nell'altro ambito di attività (raccolta o trattamento). In particolare, l'elenco che segue comprende:

- le 24 aziende totalmente pubbliche ovvero a maggioranza pubblica richiamate nel paragrafo precedente in quanto affidatarie dei servizi di gestione del ciclo dei rifiuti;
- altre sei aziende pubbliche o a maggioranza pubblica, cinque delle quali gestiscono impianti di trattamento, riciclo o smaltimento di rifiuti urbani, mentre la sesta (Sea Risorse) svolge i servizi di raccolta differenziata per conto di Sea Ambiente, propria controllata.

Il numero elevato di aziende pubbliche e miste attive conferma che nell'ultimo decennio è mancato il salto di qualità verso la creazione di soggetti industriali di grandi dimensioni:

- solo cinque aziende hanno bacini di utenza di più di 200.000 abitanti;
- tre capoluoghi di provincia (Massa, Carrara e Livorno) hanno un'azienda di proprietà dedicata a raccogliere solo i rifiuti della città;
- tredici aziende hanno bacini di utenza che non arrivano a 100.000 abitanti;
- quindici aziende servono meno di dieci comuni ognuna.

Come è ragionevole attendersi le differenze tra i bacini di utenza sono macroscopiche anche dal punto di vista dell'estensione del territorio servito e della densità di popolazione residente: dagli oltre 4.000 Km² serviti da Sienambiente a meno di 100 dell'Amia di Carrara, da quasi 1.800 residenti per Km² nel territorio servito da Quadrifoglio a 50 o meno per Severa, Casentino Servizi e Scansano Servizi.

Tabella 9.3
FORMA SOCIETARIA E COMPAGINE SOCIALE DEI GESTORI PUBBLICI REGIONALI

Società	Tipologia	Associata Confservizi
Aamps	S.p.A.	Si
Amia	S.p.A.	Si
Asav	S.p.A.	Si
Ascit	S.p.A.	Si
Asiu	S.p.A.	Si
Asm	S.p.A.	Si
Asmiu	Azienda speciale	Si
Casentino Servizi	S.r.l.	No
Cermec	S.p.A.	Si
Cis	S.p.A.	Si
Coseca	S.p.A.	Si
Ersu	S.p.A.	Si
Esa	S.p.A.	Si
Publiambiente	S.p.A.	Si
Quadrifoglio	S.p.A.	Si
Safi	S.p.A.	Si
Scansano Servizi	S.r.l.	No

Fonte: ARRR

Tabella 9.4
FORMA SOCIETARIA E COMPAGINE SOCIALE DEI GESTORI A MAGGIORANZA PUBBLICA

Società	Tipologia	Compagine sociale	Associata Confservizi
Revet	S.p.A.	Fidi Toscana e Aziende pubbliche e private	Si
Belvedere	S.p.A.	Azionariato diffuso al 47%	Si
Sistema ambiente	S.p.A.	Soci privati al 47%	Si
Csa	S.p.A.	Soci privati al 40%	Si
Csa Impianti	S.p.A.	Soci privati al 40%	Si
Geofor	S.p.A.	Soci privati al 40%	Si
Sea Ambiente	S.p.A.	Soci privati al 40%	Si
Sea Risorse	S.p.A.	Soci privati al 40%	Si
Sienambiente	S.p.A.	Soci privati al 40%	Si
Rea	S.p.A.	Soci privati al 29%	Si
Severa	S.p.A.	Soci privati al 10%	Si
Aer	S.p.A.	Soci privati al 5%	Si
Aisa	S.p.A.	Soci privati al 4%	Si

Fonte: ARRR

9.2

Efficienza ed efficacia del sistema di gestione degli RSU nel confronto nazionale e internazionale

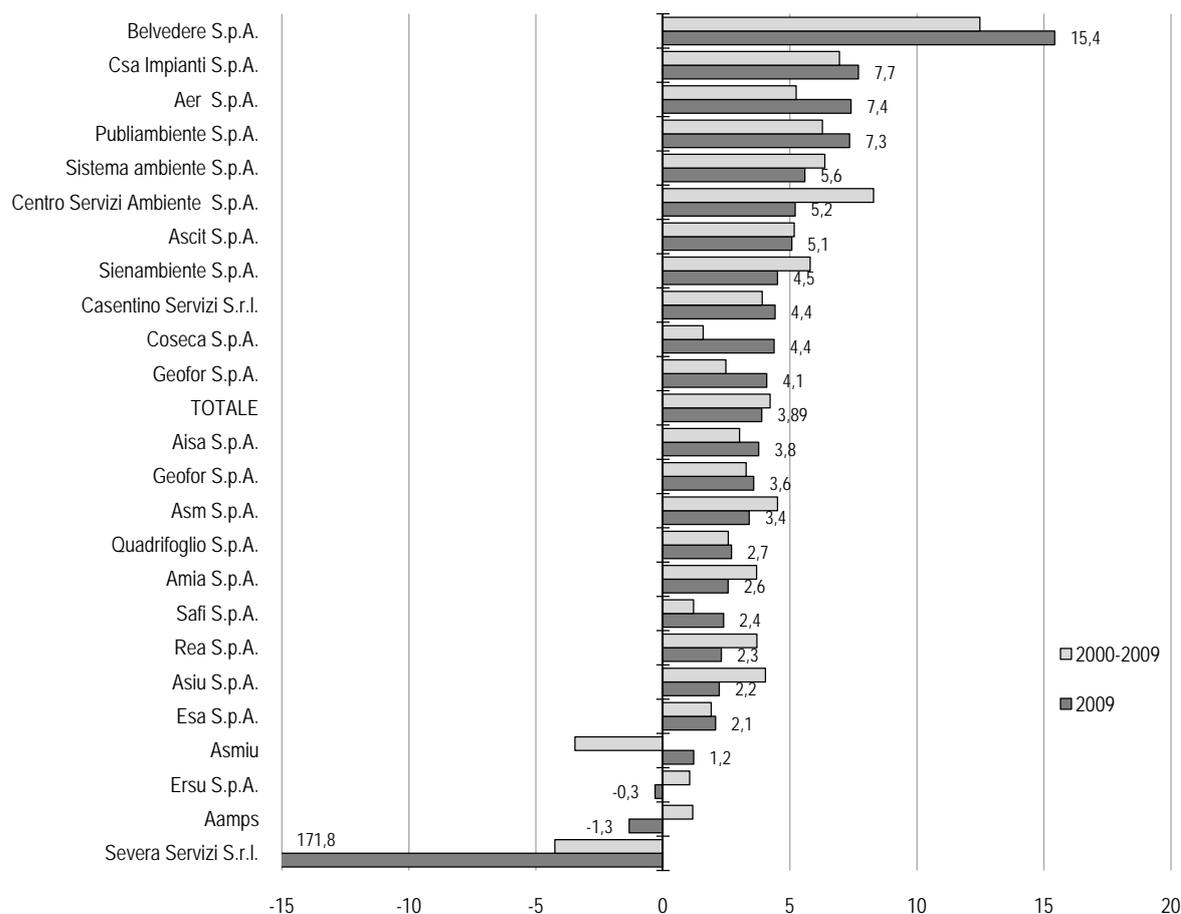
Il paragrafo è il risultato sintetico di una attività di ricerca pluriennale volta da analizzare l'efficacia e l'efficienza dei servizi di igiene urbana della Toscana. L'attività di ricerca si è sviluppata in tre step. Il primo è costituito da un'indagine approfondita della dotazione infrastrutturale, del comportamento e della performance di sei tra i principali gestori toscani³¹. Il secondo è costituito dal confronto, attraverso un set più limitato di indicatori gestionali, delle performance delle sei aziende toscane con alcune delle principali aziende italiane di gestione del Servizio di Igiene Urbana. Il terzo è costituito dalla sintesi di uno studio che il Prof. Antonio Massarutto ha condotto per IRPET, volto ad analizzare per tematismi, le caratteristiche del sistema italiano di gestione dei RSU, a confronto con i principali modelli di gestione internazionali attraverso il confronto interno tra i principali gestori toscani ed un confronto su scala nazionale e internazionale.

L'analisi dei 6 principali gestori di RSU toscani fa emergere l'esistenza di una relazione forte tra i risultati in termini economico finanziari delle diverse aziende e la disponibilità ed accessibilità da parte di queste ultime ad un congruo sistema di impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti. Le imprese autosufficienti dal punto di vista impiantistico riescono a tenere più basse le tariffe e a realizzare un miglior equilibrio economico-finanziario della gestione. Questo risultato è confermato sostanzialmente dall'analisi dei bilanci effettuata sulle 24 aziende pubbliche e sulle principali società di gestione degli impianti di smaltimento e dall'attività di ricerca condotta per IRPET dal Prof. Massarutto. Tra le realtà con la redditività operativa più elevata, frutto di un cospicuo margine tra costi e ricavi, emergono certamente le imprese specializzate nella fase finale di smaltimento dei rifiuti e in particolare le discariche maggiori della regione (Belvedere S.p.A., CSA Impianti, ma anche Geofor Patrimonio S.p.A.). Viceversa, dall'analisi dei 6 gestori principali, emerge come la mancanza di autosufficienza impiantistica si rifletta in un aumento medio dei costi unitari di trattamento-smaltimento per tonnellata di rifiuto trattata che si aggira intorno al +50%. Si tratta di una rendita di scarsità, che i gestori non autosufficienti pagano ai soggetti privati o pubblici titolari degli impianti, non di rado soggetti esterni alla regione.

Una parte minoritaria, ma non irrilevante del sovra-prezzo è costituita dalle diverse tipologie di indennità versate agli enti locali, talvolta ai diversi livelli, comunale, di ambito e provinciale, sedi di impianto, con differenze molto consistenti tra i diversi gestori nel territorio regionale. A ciò vanno aggiunti i maggiori costi di trasporto che i gestori privi di impianti di smaltimento devono sopportare, e le rilevanti esternalità negative dal punto di vista ambientale rappresentate dal trasporto.

³¹ Aamps S.p.A., Geofpor S.p.A., Publiambiente S.p.A., ASM Prato S.p.A., Quadrifoglio S.p.A., Sienambiente S.p.A..

Grafico 9.5
ROI OPERATIVO (REDDITO DELLA GESTIONE OPERATIVA EBIT/CAPITALE OPERATIVO INVESTITO*100). 2009
E INTERO PERIODO 2000-2009 PER GLI ANNI DISPONIBILI



Fonte: elaborazioni IRPET su banca dati Aida-Bureau Van Dick. Vi sono alcuni gestori per i quali l'intervallo considerato è più breve a causa della indisponibilità dei bilanci di esercizio

Una criticità evidente emerge, inoltre, dal punto di vista della sostenibilità ambientale delle attuali modalità di trattamento e smaltimento dei rifiuti solidi urbani. In primo luogo vi è una ancora troppo elevata dipendenza dalla modalità di smaltimento in discarica. In secondo luogo, nonostante gli investimenti cospicui sostenuti da quasi tutte le aziende, tra i sei gestori analizzati soltanto due Publiambiente S.p.A. e Siena Ambiente S.p.A. sono attualmente autosufficienti dal punto di vista del trattamento e smaltimento dei rifiuti, e di questi solo uno, Siena Ambiente S.p.A., presenta un orizzonte temporale di vita utile dei propri impianti di smaltimento sufficientemente ampio per pianificare, senza affanni, l'evoluzione dei propri sistemi di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

La verifica di una funzione logaritmica effettuata attraverso un modello di regressione lineare, effettuata su un sottoinsieme di 18³² imprese toscane, conferma il ruolo significativo e positivo di tre fattori determinanti sul costo unitario della gestione. I coefficienti possono essere interpretati come elasticità puntuali.

1. Il livello delle immobilizzazioni per tonnellata di rifiuto raccolto. Gli investimenti si riflettono sui costi unitari attraverso gli ammortamenti. Un aumento di un punto percentuale delle immobilizzazioni per tonnellata raccolta determina un aumento del costo unitario a t. di 0,27 euro.

³² Si è selezionato un sottoinsieme di 18 imprese sulla base della disponibilità e affidabilità dei dati, escludendo tra le altre quelle imprese (REA S.p.A. e CSA S.p.A.) che prevalentemente erano caratterizzate da gestione di discarica, per le quali l'indicatore dei costi per tonnellata di RSU raccolta non aveva senso.

2. La percentuale di raccolta differenziata effettuata. Differenziare i rifiuti aumenta i costi unitari. Una variazione percentuale unitaria della percentuale di raccolta differenziata determina un aumento di 0,37 euro del costo unitario a tonnellata. Ad esempio un aumento della raccolta differenziata dal 20% al 50% aumenta il costo unitario della gestione dell'RSU di circa 55 euro a tonnellata.
3. La percentuale di rifiuti inviati direttamente in discarica senza trattamento. A prima vista una relazione positiva tra questa grandezza e i costi unitari appare contro-intuitiva. Tuttavia, quest'ultimo fattore potrebbe essere considerato una proxy inversa dell'industrializzazione della gestione. Più una gestione è industrializzata meno costa.

Il costo unitario complessivo, d'altra parte, non sembra influenzato in modo sistematico né dalla scala di produzione, né dalla densità media del territorio servito né dalla scelta di un modello gestionale più o meno internalizzato. Ma al proposito una analisi come la presente non può che costituire uno step iniziale di ricerca.

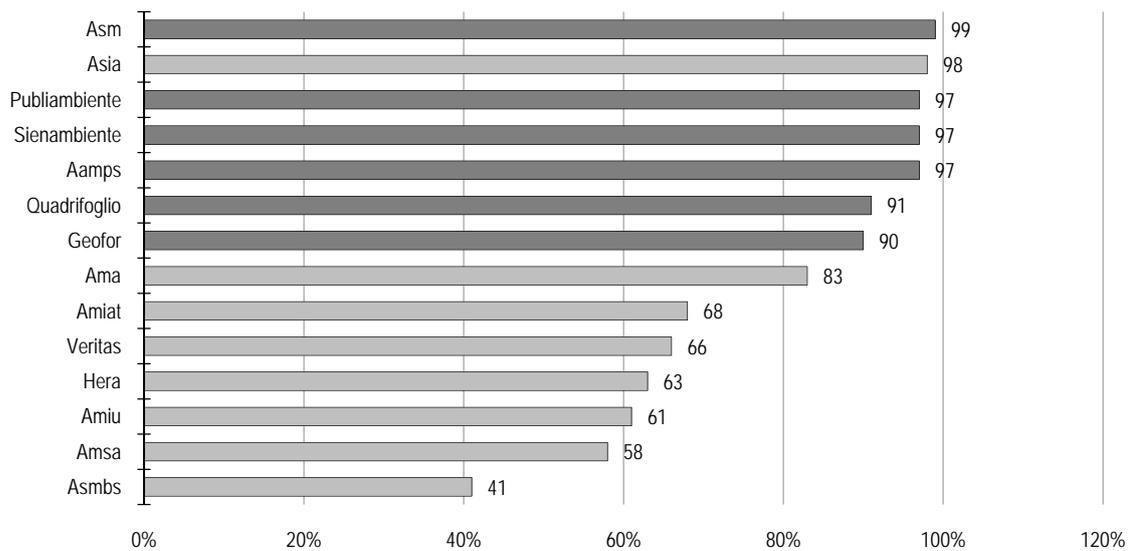
L'analisi quantitativa dei flussi di rifiuti all'interno del ciclo tecnologico delle imprese fa emergere in modo chiaro come l'aumento dei livelli di raccolta differenziata, pur se spinto sino a percentuali difficilmente raggiungibili, in linea con i best performers europei, non elimina la necessità delle discariche e come in tal senso la soluzione ottimale sia costituita da un'"alleanza virtuosa" tra la raccolta differenziata capace di recuperare cospicue quote di materiali e l'utilizzo dei termovalorizzatori.

L'aumento della raccolta differenziata è dunque uno strumento essenziale per aumentare la percentuale del recupero di materia seconda dai rifiuti. Si tratta, tuttavia, di un recupero potenziale che rischia oggi di non tradursi in recupero effettivo dal momento che non sempre sembrano esistere le condizioni di mercato per l'assorbimento delle materie seconde, né congrue capacità impiantistiche.

Il confronto con alcuni campioni nazionali qualifica meglio alcune evidenze emerse dall'analisi dei gestori toscani.

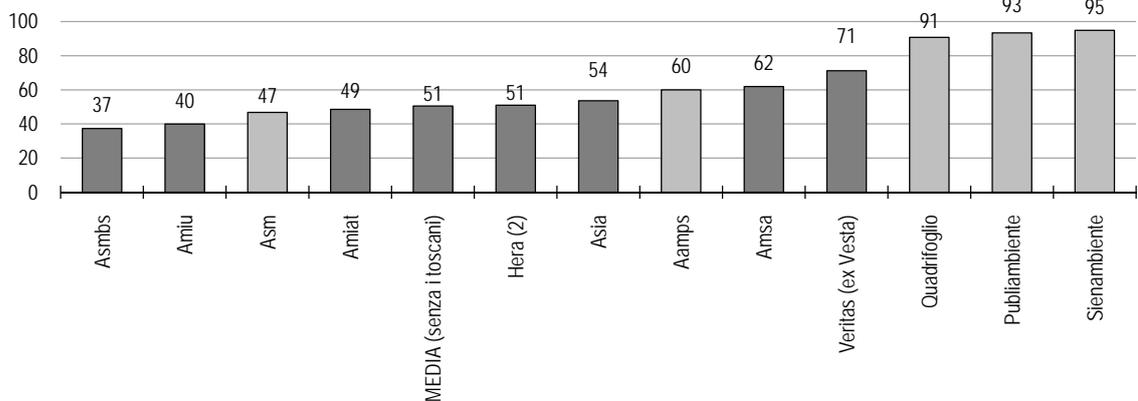
1. L'autosufficienza impiantistica e l'integrazione del ciclo dei rifiuti costituiscono una chiave di accesso per i gestori a costi unitari per tonnellata di rifiuto raccolto inferiori e dunque una chiave per l'equilibrio economico finanziario e, indirettamente, un calmierante per le tariffe. L'integrazione del ciclo a valle sottrae infatti i gestori e la collettività al dover pagare una rendita di posizione, spesso cospicua, ai proprietari, pubblici o privati di impianti di smaltimento finale, in particolare le discariche.
2. Dal punto di vista dei costi le imprese toscane analizzate, con l'esclusione di Aamps, sostengono costi unitari a t. di RSU raccolta in linea con il benchmark Hera e inferiori alla maggior parte dei gestori non toscani con l'esclusione di Asm Brescia.
3. A fronte di ciò la maggior parte delle imprese toscane analizzate evidenziano tariffe superiori alla maggior parte delle imprese non toscane. La ragione di ciò risiede nel fatto che i ricavi da tariffa costituiscono pressoché l'unica fonte di ricavo per le aziende toscane. Così non è per la quasi totalità delle aziende non toscane confrontate. Per queste ultime, ad esclusione di Ama e Asia, la percentuale di ricavi provenienti da Tia/Tarsu sul totale è sempre inferiore al 70%, nel caso di Hera è pari al 63% e nel caso di Asm Brescia è pari addirittura al 41%. In sostanza le tariffe toscane sono alte non tanto perché il costo unitario del servizio offerto sia superiore quanto perché, non esistendo quasi del tutto profitti extra-tariffari, le tariffe devono coprire la quasi totalità dei costi sostenuti. Il ragionamento torna dunque alla capacità impiantistica delle diverse gestioni. Imprese con un ciclo integrato e un parco tecnologico in grado di fornire ai privati servizi ulteriori rispetto al Servizio di igiene Urbana, si pensi ad esempio alla capacità di generare e vendere energia elettrica o termica da termovalorizzazione, o di trattare rifiuti speciali, realizzano ricavi extra tariffari che sussidiano il servizio di igiene urbana risultando decisivi a mantenere l'equilibrio economico finanziario della gestione, alleggerendo le tariffe all'utenza. Si manifestano, dunque, evidenti economie di integrazione verticale, ma anche orizzontale tra le diverse tipologie di servizio offerto.
4. In ultimo, le imprese toscane risultano in partenza meno capitalizzate rispetto alla maggior parte delle imprese delle regioni settentrionali analizzate. Sostengono dunque investimenti cospicui, spesso superiori alle imprese del Nord in relazione alla loro dimensione, sostenendo più elevati oneri finanziari, con aggravio ulteriore sulle tariffe.

Grafico 9.6
QUOTA DEI RICAVI DETERMINATA DALLA TASSA/TARIFFA. 2007



Fonte: "Le società controllate dai maggiori comuni italiani: costi, qualità ed efficienza", CIVICUM, edizione 2009"; elaborazioni IRPET su dati dei gestori

Grafico 9.7
INCIDENZA PERCENTUALE DEGLI INVESTIMENTI TECNICI EFFETTUATI TRA IL 2003 E IL 2007 DALLE IMPRESE SUL TOTALE DELLE IMMOBILIZZAZIONI LORDE AL 2007



Fonte: "Le società controllate dai maggiori comuni italiani: costi, qualità ed efficienza", CIVICUM, edizione 2009"; elaborazioni IRPET su dati dei gestori

Il confronto con le modalità di governance e di gestione del settore degli RSU nei principali paesi europei conferma le conclusioni dell'analisi sui casi nazionali e mette in evidenza alcune ulteriori caratteristiche di fondo:

1. una chiara tendenza del settore, in Europa, a strutturarsi intorno a grandi operatori pubblico-privati, che gestiscono un ciclo integrato, in particolare a valle della raccolta;
2. per quanto riguarda l'Italia e a maggior ragione la Toscana, emerge chiaramente come gli attuali impianti di trattamento/smaltimento (termovalorizzatori in particolare) siano troppo piccoli, non sfruttino le economie di scala e abbiano una insufficiente resa energetica. La compresenza delle diverse tipologie di impianti in ogni territorio potrebbe rendere difficile ottenere quelle economie di scala che quasi tutte le tipologie di impianti oramai permettono.

Dall'analisi emergono tre alternative sistemiche di "policy":

1. costruire ambiti grandi e una gestione integrata (ma le dimensioni devono raggiungere almeno 1 milione di abitanti, originando problemi di governance);
2. mantenere ambiti piccoli ma favorire un'integrazione industriale a una scala maggiore (es. modello emiliano), facilitando o permettendo il ricorso a una rete integrata di impianti da parte di ambiti diversi;
3. mantenere ambiti piccoli per alcune fasi, centralizzandone altre (richiede un ruolo attivo di istituzioni di livello superiore).

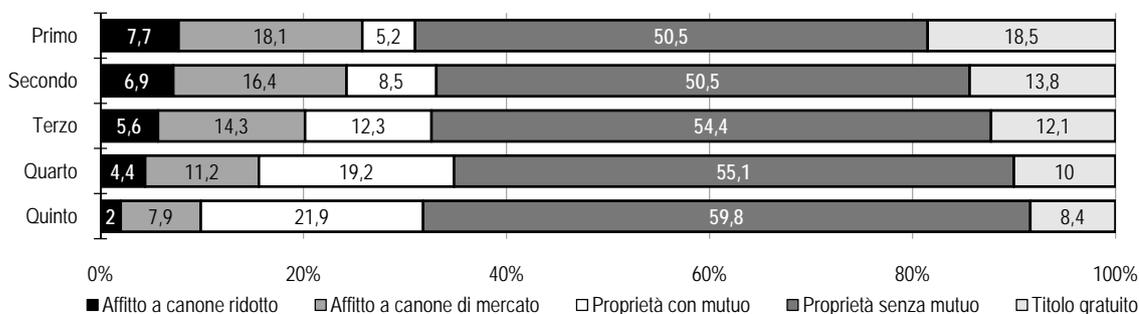
10.1

La persistenza del problema casa

Se c'è un dato che a lungo è stato considerato un indicatore di benessere economico e che ha mostrato nel lungo periodo, che in questo caso significa negli ultimi 50-60 anni, un andamento costantemente crescente è quello relativo alla diffusione della proprietà della casa tra le famiglie; per rimanere al caso regionale, ma il trend è stato lo stesso a livello nazionale, le famiglie toscane proprietarie dell'abitazione di residenza erano circa 1/3 del totale nel 1951 e sono salite a 3/4 al 2001. Anche se alcuni dati più recenti sembrano indicare una debole inversione di tendenza (secondo i dati dell'indagine europea Eu-silc sui redditi e sulle condizioni di vita delle famiglie, le famiglie toscane con casa di proprietà erano il 75% nel 2004, per scendere al 71% nel 2008), è indubbio che il fenomeno dominante sia stato quello dell'accesso di massa alla proprietà dell'abitazione. Tale andamento può trovare però due spiegazioni diverse: in una prima fase esso è stato indubbiamente il risultato del miglioramento delle condizioni economiche della popolazione, più recentemente, invece, e precisamente in corrispondenza dell'ultimo ciclo espansivo del mercato immobiliare (1997-2007) almeno una parte dell'accesso alla proprietà può essere considerata una risposta difensiva delle famiglie a reddito medio-basso alla combinazione di costi dell'abitare fortemente crescenti, profonda debolezza delle politiche pubbliche per la casa, tassi dei mutui particolarmente bassi e modalità di accesso al credito non troppo restrittive. Il risultato complessivo è stato quello della crescita della diffusione della casa di proprietà, ma anche l'introduzione di forti rigidità sia nelle scelte residenziali delle famiglie (case piccole in aree suburbane), sia nell'allocazione delle loro risorse economiche (alta incidenza delle spese per abitazione sul totale dei consumi). Altra conseguenza negativa è stata la riduzione del comparto dell'affitto per usi primari ad un settore residuale, con alta concentrazione di famiglie a basso reddito e bassa patrimonializzazione, non in grado di reggere a lungo spese abitative molto onerose.

La distribuzione delle famiglie italiane per titolo di godimento dell'abitazione di residenza e quintile di reddito mostra una chiara correlazione negativa fra affitto di mercato e livello di reddito e una relazione opposta tra proprietà con mutuo e livello di reddito (Graf. 10.1); la relazione è meno evidente nel caso della proprietà senza mutuo perché compensata da un effetto età: il 71% delle famiglie con figli maggiorenni ha una casa di proprietà senza mutuo contro il 42% di famiglie con figli minori, mentre il 79% delle coppie con oltre 65 anni ha una casa di proprietà senza mutuo contro il 23% delle coppie fino a 34 anni (ISTAT, 2010c). Per la Toscana, l'età media del capofamiglia in proprietà senza mutuo è di 61 anni contro i 44 di quello con proprietà con mutuo (Eu-silc, 2008).

Grafico 10.1
FAMIGLIE PER TITOLO DI GODIMENTO DELL'ABITAZIONE E QUINTILI DI REDDITO*. ITALIA. 2008
Valori %



* Il primo quintile corrisponde ai redditi più bassi e il quinto ai redditi più alti

Fonte: ISTAT

L'indice di Gini³³, che misura la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi fra le famiglie, passa da 0,314 se calcolato sui redditi al netto dei fitti figurativi a 0,292 se si tiene conto anche di tale componente. L'inclusione dei fitti figurativi, che si ricorda rappresentano i costi che i proprietari di casa dovrebbero sostenere per vivere nell'abitazione occupata se non fosse di loro proprietà, produce dunque due effetti opposti: da un lato riduce la disuguaglianza complessiva, perché la proprietà dell'abitazione è tradizionalmente diffusa anche tra famiglie a reddito medio-basso; dall'altro amplia però la disuguaglianza fra i redditi delle famiglie proprietarie e quelli delle famiglie di inquilini (ISTAT, 2010a), oltre a quella fra popolazione anziana e giovani adulti. È importante ricordare, inoltre, che la concentrazione della ricchezza, costituita per circa la metà da abitazioni, è molto maggiore rispetto a quella del reddito: l'indice di concentrazione di Gini al 2008 è pari a 0,353 nel caso del reddito delle famiglie italiane e pari a 0,613 nel caso della ricchezza netta, più precisamente la metà più povera della famiglie italiane detiene meno del 10% della ricchezza totale, mentre il 10% più ricco ne detiene quasi la metà (BdI, 2010).

Tornando al disagio abitativo, secondo la rilevazione più recente disponibile (Eu-Silc, 2008) sono oltre 110mila le famiglie toscane che sopportano un peso economico della casa molto oneroso (Tab. 10.2), delle quali circa 77mila pagano un affitto di mercato e 16mila un mutuo ipotecario.

Tabella 10.2
TOSCANA. SPESE PER LA CASA E INCIDENZA SUL REDDITO PER TITOLO DI GODIMENTO. 2008

	Spesa media mensile per l'abitazione (euro)	Reddito familiare medio mensile (euro)	Inc. % media della spesa per l'abitazione sul reddito	Famiglie con rapporto spesa/reddito >40% (V.A.)	Famiglie con rapporto spesa/reddito >40% (%)
Affitto canone ridotto	476	2.175	21,9	9.992	10,9
Affitto canone di mercato	703	2.256	31,1	76.931	41,8
Proprietà con mutuo	584	3.920	14,9	15.827	6,4
Proprietà senza mutuo	277	3.509	7,9	7.535	0,9
Usufrutto/titolo gratuito	225	2.718	8,3	1.024	0,5
TOTALE	380	3.256	11,7	111.309	7,0

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Eu-Silc

10.2

Determinanti e dinamica dei valori immobiliari

Il livello e la dinamica dei valori immobiliari, vale a dire dei prezzi delle case da cui derivano poi anche i canoni di affitto, sono variabili economiche tenute di solito sotto attenta osservazione da parte delle autorità di politica economica e monetaria e, in generale, dai *policy maker*. Questo perché i prezzi delle abitazioni costituiscono un fattore chiave nei due momenti cruciali del funzionamento di un sistema economico: 1) nella fase della produzione, perché influenzano le decisioni di investimento delle imprese; 2) nella fase di distribuzione del reddito perché influenzano il livello generale dei prezzi, approfondiscono il differenziale di ricchezza tra famiglie proprietarie e famiglie affittuarie e aumentano la trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze (cfr. Amato, 2006).

La letteratura sulle determinanti dei prezzi delle abitazioni può essere distinta in due grandi filoni, quello macroeconomico e quello microeconomico (cfr. Stanca, 2008). Il primo concentra l'attenzione su come i prezzi immobiliari cambiano nel tempo e sulle variabili economiche di base che li influenzano (i cosiddetti "fondamentali"), tra cui figurano le caratteristiche della popolazione (numero di residenti e di famiglie, struttura per età della popolazione, densità territoriale, tasso di formazione di nuove famiglie, ecc.), il reddito disponibile, il tasso di interesse sui mutui e le modalità di accesso al credito, il rendimento degli investimenti alternativi al mattone, la presenza di politiche fiscali favorevoli, le aspettative degli operatori. Il secondo approccio, invece, concentra l'attenzione sulla distribuzione territoriale dei prezzi delle abitazioni e spiega i differenziali presenti (la cosiddetta

³³ L'indice assume valore 0 nel caso di minima concentrazione e 1 nel caso di massima concentrazione del fenomeno misurato.

“segmentazione del mercato”) ricorrendo a variabili quali il reddito delle famiglie, ma anche la disponibilità di suolo, la qualità dell’ambiente naturale e costruito, ecc. Di solito la dinamica dei prezzi a livello locale è il risultato dell’interazione fra entrambi i tipi di variabili, quelle che agiscono a livello di sistema economico complessivo e quelle che hanno una specificità locale.

Come è noto, i prezzi delle abitazioni sono soggetti a forti oscillazioni cicliche e talvolta a vere e proprie bolle speculative, ovvero a repentini rialzi che non sono giustificati dall’andamento delle variabili reali del sistema economico. La crescita anomala dei prezzi è fonte di costi economici e sociali sia nella espansiva (*boom*) che in quella di repentino sgonfiamento (*bust*); nella prima fase essa distorce il comportamento delle imprese, inducendole a investimenti eccessivi nel comparto immobiliare a scapito di altri settori economici, distorce le decisioni di consumo e investimento delle famiglie, obbligandole a pagare prezzi superiori al valore corretto del bene nel caso dell’abitazione di residenza e spingendole a investire troppo nel settore immobiliare nel caso di scelte allocative del risparmio; infine essa distorce anche il comportamento delle banche, che finiscono con l’erogare una quantità eccessiva di mutui ipotecari, coperti da garanzie sopravvalutate rispetto al loro vero valore. Dopo lo scoppio della bolla, la repentina caduta dei prezzi mette in difficoltà tutti gli operatori che si sono indebitati.

Se nei manuali di economia è descritto con precisione il meccanismo di funzionamento di una bolla speculativa, nella realtà non è facile stabilire se la crescita dei prezzi sia giustificata o meno dall’andamento dei fondamentali economici. Nel caso della fase espansiva sviluppata nel decennio 1997-2007, ad esempio, l’effetto di alcune variabili reali (crescita del numero delle famiglie, aumento del reddito disponibile) si è sommato a quello di alcuni artifici finanziari (erogazioni di mutui *subprime*³⁴, pratica del *mortgage equity withdrawal*³⁵, diffusione dei cosiddetti strumenti derivati³⁶), provocando effetti in parte comuni e in parte diversificati per paese. Così, mentre c’è consenso diffuso nell’affermare che negli Stati Uniti si sia verificata una vera e propria bolla immobiliare, nel caso italiano molti osservatori sostengono che, nonostante si sia verificato un apprezzamento notevole dei valori immobiliari, l’andamento delle quotazioni non appare fuori linea rispetto all’evoluzione delle determinanti di fondo, il livello di indebitamento complessivo delle famiglie non è preoccupante, la fase discendente del ciclo immobiliare si è scaricata più sul numero delle transazioni (che sono fortemente diminuite) e sui tempi di compravendita (che si sono allungati), che sul livello dei prezzi e dei canoni di locazione³⁷, che hanno subito solo modeste riduzioni (cfr. Banca d’Italia, 2009).

L’ultimo ciclo dei prezzi immobiliari, secondo la serie storica ricostruita dalla Banca d’Italia³⁸ (Graf. 10.3) è stato particolarmente lungo e intenso, con un rialzo pari a quasi il 5% annuo in termini reali rispetto al minimo del 1999. La crescita dei prezzi ha mostrato rilevanti differenze territoriali tra tipologie di aree (l’aumento è stato del 7% nei comuni capoluogo e del 3,5% negli altri) e tra regioni. La Toscana, per le sue caratteristiche di pregio urbanistico e territoriale e la sua attrattività turistica, è uno dei territori in cui i prezzi delle case sono mediamente più elevati, mostrano una bassa variabilità territoriale e sono cresciuti di più durante l’ultimo ciclo espansivo. Secondo l’ultima rilevazione Istat sui consumi delle famiglie al 2010 la Toscana, insieme a Lazio e Liguria è tra le regioni italiane con le quote più elevate della spesa destinate all’abitazione (rispettivamente 31,2%, 32,6% e 35,7% del totale contro la media nazionale pari al 28,4%); l’Italia centrale, proprio per la presenza di Lazio e Toscana,

³⁴ Un mutuo *subprime* è per definizione un mutuo concesso ad un soggetto che non può avere accesso ad un tasso più favorevole (*prime*) nel mercato del credito. Esso è concesso, ad alto tasso di interesse, a soggetti caratterizzati da cattiva storia creditizia e/o con situazioni finanziarie poco chiare o difficilmente documentabili. Date le caratteristiche descritte, si tratta di prestiti molto rischiosi sia per i creditori che per i debitori. Molto diffusi negli USA, non esistono in Italia.

³⁵ Per *mortgage equity withdrawal* si intende la pratica che consente di ottenere un nuovo credito dalla banca, da destinare di solito al consumo, a seguito dell’apprezzamento dell’immobile oggetto del mutuo ipotecario originario. Molto sviluppata negli USA, è praticamente inesistente in Italia.

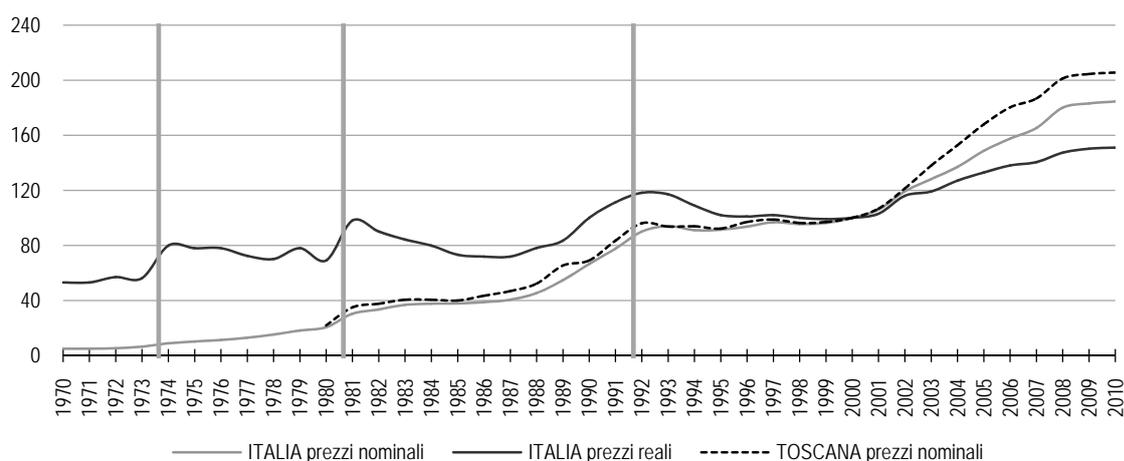
³⁶ In finanza uno strumento derivato è un titolo il cui prezzo è basato sul valore di mercato di altri beni di varia natura (beni, azioni, obbligazioni, ecc.). Sono strumenti finanziari molto opachi, ad alto rischio, che vengono negoziati su mercati specifici, a bassa regolamentazione e a bassa liquidità.

³⁷ Nel mercato immobiliare i prezzi e i canoni di locazione sono strettamente connessi per il fatto che il prezzo di compravendita dovrebbe corrispondere alla somma dei proventi attesi in futuro dalla locazione. Per tale ragione, in periodi di forte incremento dei prezzi, i canoni tendono a salire di conseguenza per poi recepire con un certo ritardo la fase discendente del ciclo. L’andamento del rapporto prezzi/canoni rispetto alla media storica è tra gli indicatori utilizzati nell’analisi economica per individuare la presenza di eventuali bolle speculative. Esso è salito negli anni 2000 per poi assestarsi a fine decennio su valori meno lontani dalla media di lungo periodo (BdI, 2009).

³⁸ L’Italia, come altri paesi dell’area euro e contrariamente a quanto accade ad esempio negli USA, non dispone ancora di un indice ufficiale dei prezzi delle abitazioni; la ricostruzione degli andamenti di lungo periodo è dunque difficile e varia al variare della fonte utilizzata. Per la costruzione dell’indice in questione si veda BdI 2008.

mostra canoni di locazione e rate dei mutui ipotecari mediamente più alti (431 euro mensili contro 398 nel Nord Italia per i canoni e 515 contro 508 per le rate dei mutui). Altri due indicatori di sofferenza delle famiglie in merito alla spesa per abitazioni raggiungono livelli abbastanza critici: i provvedimenti di sfratto emessi nel 2010 sono 4.906 (dato Ministero degli Interni), pari a 27 ogni 1.000 famiglie in affitto di mercato, contro un valore medio nazionale pari a 20; la quota di prestiti alle famiglie (i 3/5 dei prestiti a medio e lungo termine sono utilizzati per l'acquisto di abitazioni) entrata in sofferenza e/o ristrutturati si mantiene invece su valori molto contenuti, grazie anche alle politiche di allungamento del debito o sospensione dei pagamenti attuate dagli intermediari a fronte di difficoltà di rimborso da parte delle famiglie (BdI, 2011).

Grafico 10.3
I CICLI DEI PREZZI DELLE ABITAZIONI IN ITALIA E TOSCANA
Numeri indice 2000=100



Fonte: BdI (QEF, n.17, 2008) e stime IRPET per 2008-2009-2010

10.3

Le politiche per la casa: strumenti diretti e indiretti

La casa è allo stesso tempo un bene necessario per far fronte ad un bisogno primario e un importante bene di investimento, il cui prezzo, oltre ad essere mediamente elevato rispetto al reddito e alla ricchezza familiare, è soggetto a forti oscillazioni cicliche che possono ridurre le possibilità di accesso delle famiglie meno abbienti.

Per tali caratteristiche, la casa è tradizionalmente uno dei settori di intervento delle politiche di *welfare*.

Dal punto di vista strettamente economico, la ragione di fondo che giustifica l'intervento pubblico nel mercato immobiliare residenziale è la convinzione che un mercato caratterizzato da buona offerta di abitazioni a prezzo accessibile, in proprietà e in affitto, sia la condizione necessaria per favorire sia la crescita economica che il benessere sociale; esso permette infatti la mobilità territoriale della forza lavoro, le scelte di indipendenza delle generazioni più giovani, la sostenibilità della spesa per un'ampia quota di famiglie, la possibilità di adeguare velocemente le caratteristiche dell'alloggio (posizione, dimensione) al variare delle esigenze familiari, una minore disuguaglianza nei livelli di reddito e ricchezza e una minore trasmissione intergenerazionale di tale disuguaglianza.

Sebbene gli strumenti di politica della casa siano molto variabili al variare del contesto geografico e al periodo storico di riferimento, possiamo individuare quattro grandi famiglie di interventi utilizzati solitamente per correggere i fallimenti dei meccanismi di funzionamento spontaneo del mercato. Esse sono:

- a) gli strumenti finalizzati alla regolamentazione dell'attività degli agenti economici, tra cui rientra tutta l'attività di pianificazione territoriale, dall'individuazione delle aree edificabili alla definizione degli standard di edificazione da utilizzare, ma anche il controllo del costo dell'abitare tramite la fissazione di tetti ai canoni di affitto e di regole circa la durata dei contratti;
- b) gli strumenti finalizzati ad influenzare il comportamento spontaneo degli agenti economici, modificando la convenienza di alcune azioni, tra cui rientrano l'introduzione di prelievi fiscali o di agevolazioni creditizie e fiscali sull'attività di edificazione, sulla proprietà della casa, sui contrasti di locazione, come pure l'erogazione di veri e propri sussidi a favore di costruttori e/o alle famiglie;
- c) la fornitura diretta del bene o del servizio, che implica l'uso di risorse pubbliche per la costruzione di alloggi da destinare a proprietà e/o affitto per le famiglie a basso reddito o in situazioni di particolare disagio;
- d) nel caso italiano alcuni autori (Poggio, 2006) ritengono che un ruolo importante sia stato svolto anche dalle cosiddette "non-politiche", ovvero la mancata regolamentazione di alcune attività che ha lasciato ampia libertà di manovra all'iniziativa spontanea dei privati (ampia tolleranza di abusi edilizi, lavoro irregolare ed evasione fiscale).

Nel caso italiano, come di altri paesi dell'area mediterranea, solo una quota minoritaria della politica per la casa è dunque rappresentata dalla costruzione di alloggi con risorse pubbliche da destinare prevalentemente all'affitto (il vero e proprio *social housing*), mentre una parte importante è stata realizzata tramite gli strumenti "indiretti" delle non-politiche e delle agevolazioni fiscali, che hanno promosso l'accesso di massa alla proprietà della casa. L'evoluzione dell'ultimo decennio, caratterizzata dalla necessità sempre più stringente di ridurre la spesa pubblica, non ha fatto che rafforzare questa caratteristica: il patrimonio pubblico, infatti, oltre ad essere di dimensioni estremamente esigue è di fatto bloccato dal mancato *turnover* degli assegnatari, da introiti da canone estremamente esigui e dall'assenza di nuovi investimenti, mentre il sostegno al reddito introdotto con la liberalizzazione del mercato delle locazioni (L. 431/98) ha subito la contrazione continua dei finanziamenti (cfr. Iommi, 2010).

La fiscalità immobiliare è dunque rimasta uno dei pochi strumenti di politica della casa ancora vigenti, il cui funzionamento merita pertanto un approfondimento.

La tassazione degli immobili è materia piuttosto complessa, perché si differenzia per la modalità con cui colpisce il bene (la distinzione è tra imposizione diretta sul valore del patrimonio e sul reddito annuale da esso prodotto e imposizione indiretta sui trasferimenti -compravendite, successioni, donazioni- e sui contratti -ad esempio di locazione-), come pure in relazione alla natura dell'immobile (terreno, fabbricato ad uso produttivo, fabbricato ad uso residenziale) e in funzione dei soggetti coinvolti (privati o imprese). Proprio perché la casa risponde ad un bisogno primario, sono molti i paesi che riservano un trattamento fiscale agevolato alla casa di residenza (la cosiddetta "prima casa"), rispetto alle altre abitazioni possedute a scopo di investimento o per altri usi. Per l'Italia, la struttura dell'imposizione fiscale sulla casa di residenza è quella ricostruita nelle tabelle 10.4 e 10.5.

Tabella 10.4
L'IMPOSIZIONE DIRETTA SUGLI IMMOBILI RESIDENZIALI (IMPOSTE SUL POSSESSO)*

	Casa di residenza	Altra casa affittata a canone sociale	Altra casa affittata a canone di mercato	Altra casa non affittata
Reddito	Deduzione ai fini IRPEF del canone figurativo (rendita catastale)	Tassazione IRPEF ad aliquota marginale del reddito da locazione, abbattuto del 15% (spese di gestione e manut.), abbattuto ancora del 30%	Tassazione IRPEF ad aliquota marginale del reddito da locazione, abbattuto del 15% (spese di gestione e manutenzione)	Tassazione IRPEF ad aliquota marginale del canone figurativo (rendita catastale aumentata di 1/3)
Patrimonio	Dal 2008, ICI solo su immobili di lusso (A1, A8, A9)	ICI ad aliquota agevolata	ICI (aliquota 4-9%)	ICI (aliquota 4-9%)

* Dal 1998, per tutte le categorie di immobili residenziali sono inoltre previsti sgravi fiscali sulle opere di miglioria: detraibilità ai fini IRPEF del 36% delle spese di ristrutturazione e del 55% delle spese per risparmio energetico, IVA agevolata al 10% invece che al 20%

Tabella 10.5
L'IMPOSIZIONE INDIRETTA SUGLI IMMOBILI RESIDENZIALI (IMPOSTE SU TRASFERIMENTI E CONTRATTI)

	Casa di residenza (1° casa)	Altra casa
Vendita	Esenzione ai fini IRPEF* dei guadagni in c/to capitale o plusvalenze	Tassazione IRPEF* ad aliquota marginale (o tassazione sostitutiva al 20%) della plusvalenza, se immobile ceduto entro 5 anni dall'acquisto
Acquisto	Imposte d'atto: - i. di registro (3%valore catastale se venditore persona fisica, 168 euro se venditore impresa e vendita entro 4 anni) - i. ipotecaria (168 euro sia se venditore impresa non costruttrice sia se venditore costruttore e vendita entro 4 anni) - i. catastale (168 euro per venditore costruttore e vendita sia prima che dopo 4 anni) Spese notarili (2-3% valore di mercato) IVA al 4% del valore di mercato, solo se venditore impresa e vendita entro 4 anni Detraibilità ai fini IRPEF* del 19% interessi passivi sui mutui	Imposte d'atto: - i. di registro (7% valore catastale se venditore persona fisica, 168 euro se venditore impresa e vendita entro 4 anni) - i. ipotecaria (2% del v. catastale se impresa non costruttrice, 168 euro se venditore costruttore e vendita entro 4 anni) - i. catastale (1% del v. catastale con venditore costruttore e vendita dopo 4 anni, 168 euro se vendita entro 4 anni) Spese notarili (2-3% valore di mercato) IVA al 10% del valore di mercato, solo se venditore impresa e vendita entro 4 anni
Successione/donazione	Imposta di successione al 4% per parenti in linea retta (coniuge, figli, nipoti) se patrimonio netto > 1 milione di euro Imposte d'atto: - i. di registro (esenzione parenti in linea retta) - i. ipotecaria (168 euro parenti in linea retta) - i. catastale (168 euro parenti in linea retta)	Imposta di successione al 4% per parenti in linea retta (coniuge, figli, nipoti) se patrimonio netto > 1 milione di euro Imposte d'atto: - i. di registro (esenzione parenti in linea retta) - i. ipotecaria (3 % del valore catastale) - i. catastale (1% del valore catastale)
Locazione		Imposta registro pari al 2% del canone (da dividere con il conduttore) per i contratti di locazione a canone di mercato. Riduzione del 30% base imponibile per canone concordato. Dall'aprile 2011, possibile opzione per cedolare secca (in sostituzione di prelievo IRPEF, imposta di registro e imposta di bollo) con aliquota al 21% (19% per canone concordato)

* Le imposte ai fini IRPEF colpiscono il reddito dei soggetti e dunque sono da considerarsi più esattamente imposte dirette, in questo caso vengono però inserite nella presente tabella perché applicate solo in fase di trasferimento del bene

Dal confronto internazionale (Tab. 10.6) si evince che il trattamento fiscale della I casa in Italia è più favorevole che in altri paesi e soprattutto è sproporzionato rispetto alle agevolazioni fiscali riconosciute alle famiglie in locazione per residenza primaria³⁹, mentre i costi di transazione, gravanti in particolar modo sui contratti di compravendita e di affitto, sono complessivamente più elevati (BdI, 2009; Baldini, 2010).

Per quanto riguarda il trattamento fiscale della casa di residenza, la situazione di eccessivo vantaggio è il risultato di tre fattori in particolare: a) la compresenza di non inclusione della rendita figurativa nella base imponibile e di detraibilità degli interessi passivi sul mutuo, che comporta di fatto un sussidio all'acquisto; b) il calcolo della rendita figurativa basato su valori catastali molto inferiori a quelli mercato⁴⁰, c) l'assenza, dal 2008, di una tassa sulla proprietà immobiliare indipendentemente dal valore commerciale dell'immobile, fatta eccezione per le categorie catastali di lusso. Per quanto riguarda i costi di transazione, risultano invece eccessivi e costosi gli adempimenti burocratici obbligatori, a partire dalle spese notarili per arrivare alle imposte di atto.

³⁹ Dal 1999 sono state introdotte anche detrazioni ai fini IRPEF per gli affittuari con contratto di locazione a canone concordato e reddito contenuto (496 euro di detrazione per redditi imponibili familiari annui fino a 15.494 euro; 248 euro di detrazione per redditi compresi tra tale soglia e 30.987 euro), mentre dal 2001 tali agevolazioni sono state estese ai lavoratori dipendenti che si sono trasferiti per motivi di lavoro e abbiano un contratto di locazione per abitazione principale concordato o meno e gli stessi limiti di reddito (le detrazioni ammontano in tal caso rispettivamente a 992 e 496 euro). Dal 2007, infine, le detrazioni per l'affitto sono state estese agli inquilini a basso reddito anche con canone di affitto non concordato (300 euro di detrazione se il reddito complessivo non supera 15.494 euro e 150 euro se il reddito complessivo è compreso fra tale soglia e 30.987 euro) e ai giovani con età compresa fra 20 e 30 anni con gli stessi limiti di reddito che abbiano stipulato un contratto di affitto autonomo (la detrazione massima è fissata in 950 euro e spetta soltanto per i primi tre anni). Tutte le detrazioni a fini IRPEF dipendono dal reddito individuale del titolare del contratto di affitto e non dalle condizioni economiche della famiglia o dalla presenza di carichi familiari; esse non riguardano gli alloggi di ERP e non sono cumulabile con il contributo pubblico per l'affitto.

⁴⁰ In Italia la rendita catastale è il valore ufficiale di riferimento per la tassazione, diretta e indiretta, degli immobili. Essa costituisce il reddito figurativo dell'immobile ai fini IRPEF e serve a calcolare il valore catastale ai fini ICI e per le imposte sulle successioni e donazioni, nonché per le imposte ipotecaria e catastale.

Tabella 10.6
IL TRATTAMENTO FISCALE DELLA CASA DI RESIDENZA IN UN CONFRONTO INTERNAZIONALE

	Inclusione della rendita figurativa* nella base imponibile	Deducibilità/detraibilità interessi passivi sul mutuo**	Tassazione delle plusvalenze	Tassa di successione	Imposte d'atto (imposta di registro)	Tassa di proprietà (ICI)
ITALIA	No (da 2001)	DETRAIB. (19%)	No	Si (franchigia)	3%	No (da 2008)
Belgio	Si (deduzione)	DEDUCIB.	No	Si	5-12,5%	No
Finlandia	No	Deducib.	No	Si	No	-
Francia	No	No	No	Si	2-3%	Si
Germania	No	No	No	Si (agevolata)	3,5%	Si
Paesi Bassi	Si	Deducib.	No	Si (franchigia)	6%	Si
Regno Unito	No	No	No	Si	1-4%	Si
Spagna	No	Detraib.	No	Si	-	Si
Stati Uniti	No	Deducib.	No	Si	-	Si
Svezia	No	Deducib.	Si	Si	1,5-3%	Si

* Per l'Italia la rendita immobiliare è calcolata sul valore catastale, di solito molto inferiore al valore di mercato

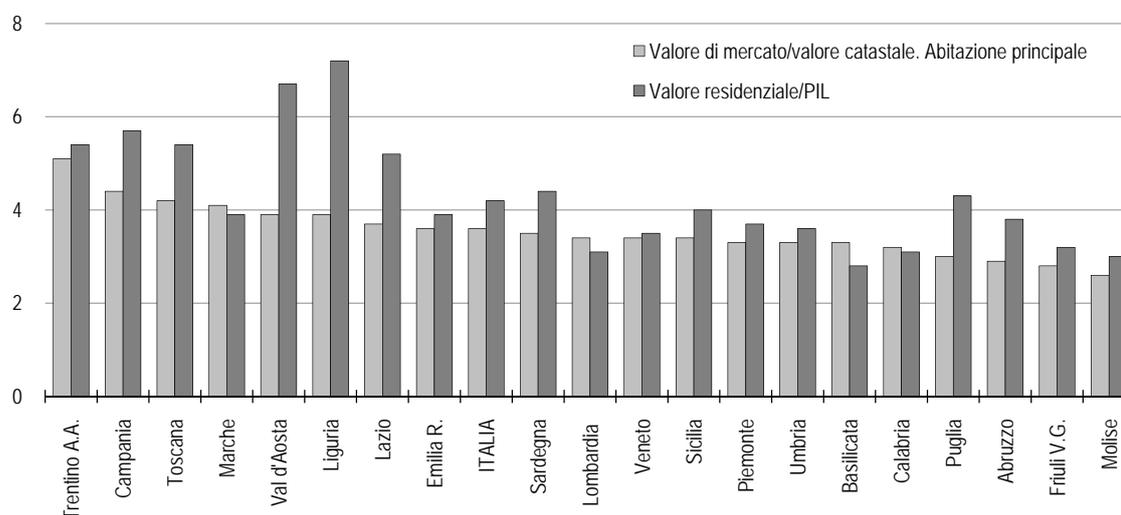
** I costi deducibili vengono sottratti al reddito prima di calcolare l'imposta, quelli detraibili dopo sull'imposta da versare

In un sistema a scaglioni, le detrazioni sono considerate più eque

Fonte: Baldini, 2010 e OECD, 2004

Sebbene il trattamento agevolato della prima casa sia in parte giustificato per i motivi già citati, un eccesso di agevolazione può produrre effetti indesiderati in campo economico (eccesso di investimenti nel settore immobiliare), sociale (ritardo nell'uscita dei giovani dalle famiglie di origine, aumento delle disuguaglianze, trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze, forte indebitamento delle famiglie meno abbienti) e territoriale (l'accesso alla proprietà spesso comporta abitazioni troppo piccole rispetto ai bisogni, abitazioni troppo decentrate rispetto ai luoghi di lavoro, con conseguente aumento di *sprawl* e pendolarismo, fuoriuscita dai maggiori centri urbani della componente più dinamica della popolazione, scoraggiamento della mobilità residenziale verso le città da parte delle giovani generazioni, conseguenze sulle funzioni urbane attivate).

Grafico 10.7
RAPPORTO TRA VALORE DI MERCATO E VALORE CATASTALE E TRA VALORE IMMOBILIARE E PIL PER REGIONE. 2009



Fonte: Dip. Finanze e Agenzia del Territorio, 2011

Come molti esperti di finanza pubblica affermano da tempo, per il nostro paese sarebbe auspicabile una riforma complessiva del sistema fiscale (da attuarsi a livello nazionale, dunque più che regionale) tesa, oltre che a recuperare ampie sacche di evasione ed elusione, a spostare il prelievo dal reddito dal lavoro a quello derivante da altra fonte (redditi fondiari e da capitale) e dal reddito *tout court* al patrimonio, quest'ultimo nelle due componenti di ricchezza immobiliare e mobiliare. Per quanto riguarda più strettamente il settore delle politiche per la casa, tale operazione potrebbe fornire il vantaggio di reperire risorse da destinare anche al potenziamento di quelli che abbiamo definito gli strumenti diretti di politica della casa, come il patrimonio pubblico locato a canoni sociali e il sostegno ai redditi delle famiglie meno abbienti per la soddisfazione di un bisogno primario. Più in generale, il maggior prelievo sul patrimonio immobiliare avrebbe, però, il vantaggio di limitare le distorsioni economiche, sociali e territoriali ricordate in precedenza, riavvicinando così la struttura del prelievo fiscale ai principi di equità orizzontale e verticale⁴¹ cui dovrebbe ispirarsi.

L'attuale condizione di crisi economica e finanziaria potrebbe costituire l'occasione per l'avvio della riforma, a causa della necessità stringente di trovare nuove risorse senza compromettere le capacità dei sistemi economici di tornare a crescere. Non a caso, è in corso un dibattito abbastanza vivace sul tema dell'introduzione di un'eventuale e al momento molto generica imposta patrimoniale, come pure sulla modulazione di una nuova imposta locale sugli immobili, anche se le soluzioni appaiono al momento molto lontane.

Rimanendo invece a interventi di natura più settoriale, l'iniziativa più recente e, potenzialmente di più ampio respiro, ma ancora in fase di attuazione è rappresentata dal Piano Nazionale per l'Edilizia Abitativa (L. 113/2008 e DPCM 16 luglio 2009) finalizzato ad accrescere l'offerta di abitazioni a canone moderato per la cosiddetta "fascia grigia" della domanda, ovvero le famiglie a reddito medio-basso. Per finanziare l'intervento è stato pensato un Sistema Integrato di Fondi Immobiliari di tipo chiuso (SIF), cui dovrebbero partecipare anche soggetti istituzionali di livello centrale e locale e soggetti privati e non-profit. Il sistema dei fondi, ad oggi, però, è ancora in fase di implementazione e il livello di risorse pubbliche ad esso destinate appare troppo incerto, esiguo e soprattutto non in grado di bilanciare altri provvedimenti nel frattempo intrapresi o annunciati (riduzione del fondo nazionale per il contributo in conto affitto, campagne di vendita del patrimonio residenziale pubblico a prezzi molto lontani dai valori di mercato, ecc.). A causa del peggioramento generale delle condizioni economiche connesso alla crisi e dell'applicazione di politiche restrittive sull'accesso al credito sembra inoltre destinato ad indebolirsi il ruolo fin qui giocato dalla famiglia di origine nel tutelare le generazioni più giovani nell'accesso ad un bene primario come la casa.

⁴¹ In economia pubblica, l'equità orizzontale è il principio per cui i soggetti aventi la stessa capacità contributiva devono essere tassati allo stesso modo, mentre l'equità verticale implica che soggetti con capacità contributive diverse devono essere tassati in modo diverso. Per rimanere nell'ambito della tassazione immobiliare, la mancata inclusione della rendita figurativa e delle plusvalenze nell'imposta sul reddito può rendere eccessivamente vantaggioso l'investimento in abitazioni a scapito di quello nei settori produttivi, con conseguenze importanti sulla crescita del sistema economico; la totale esclusione della rendita figurativa dalla tassazione, a prescindere dal suo importo, come la sua generale sottostima (rendita catastale) finisce inoltre per applicare lo stesso trattamento a contribuenti con abitazioni molto diverse, con un forte effetto regressivo; tale trattamento genera inoltre un vantaggio a favore delle famiglie proprietarie rispetto a quelle non proprietarie, di solito meno abbienti, e delle generazioni più anziane a scapito di quelle più giovani (Baldini, 2010).

11. L'ASSOCIAZIONISMO TRA COMUNI, QUALI EFFETTI SUI COMUNI TOSCANI? LA RIORGANIZZAZIONE DEGLI STRUMENTI DELLA PIANIFICAZIONE

11.1

Le ragioni della pianificazione intercomunale

Nei decenni più recenti si è progressivamente affermato un nuovo modello di pianificazione che tenta di includere all'interno degli strumenti che regolano le trasformazioni del territorio la categoria della flessibilità. Da questo processo è scaturita la destrutturazione del vecchio Prg in una componente stabile di lungo periodo che rinuncia a disciplinare in modo rigido e dettagliato l'uso del suolo e in una a valenza quinquennale, conformativa della proprietà privata a contenuto gestionale e operativo.

La necessità di rivedere la forma di piano si pose in seguito all'emergere delle crescenti difficoltà mostrate dallo strumento urbanistico nel seguire il passo delle trasformazioni socio-economiche ed una chiaro indicatore di tali difficoltà era il frequente ricorso alla variante⁴². La pianificazione territoriale ha infatti rinunciato per lungo tempo a fornire un progetto strategico per le città e i territori in favore di logiche incrementalistiche e di scelte occasionali messa a punto di volta in volta.

Tuttavia, la crisi della forma di piano non ne ha messa in discussione né la sua necessità né tanto meno la sua titolarità, primariamente pubblica. Infatti quei modelli di pianificazione che riducono pesantemente il ruolo del soggetto pubblico nella regolazione degli assetti urbani e territoriali o più in generale i tentativi di *deregulation* o di elusione della pianificazione generale hanno drasticamente ridotto le dotazioni della città producendo un netto vantaggio per l'operatore privato a discapito della collettività. Ciò non toglie che questo strumento debba diventare più efficiente ed efficace anche nella prospettiva della persistente ristrettezza finanziaria delle amministrazioni locali.

Parallelamente al concludersi della crisi del piano, va in crisi anche l'architettura istituzionale fino a quel momento improntata al modello gerarchico che deve misurarsi con la progressiva affermazione del concetto di sussidiarietà. Questi fattori portarono la Toscana, prima tra le regioni italiane, ad approvare la legge urbanistica di seconda generazione.

Il nuovo modello di piano ha allargato i temi di interesse, esprime infatti obiettivi non solo urbanistici ma anche sociali ed economici oltre ad aver assunto forme e rappresentazioni diverse da quelle tradizionali. Fanno inoltre parte del piano strutturale la strategia di governo e le politiche territoriali, le conoscenze e le scelte non negoziabili (invarianti strutturali). Il piano dunque è strumento di controllo e al contempo strumento di promozione nel tentativo di assolvere alla duplice funzione di fornire certezza agli investimenti privati e di tutelare gli interessi collettivi (Mazza, 2004⁴³).

Un sistema così strutturato definisce le politiche territoriali attraverso il ricorso alle pratiche di *multi-level governance* e fonda la propria efficacia non tanto sulla conformità tra strumenti (intesa come aderenza ad un complesso di regole rigidamente definite) ma piuttosto sulla coerenza ovvero sull'esistenza di un sistema di relazioni logiche, interne ed esterne allo strumento.

La prima esigenza di un sistema fondato sulla coerenza di obiettivi è da individuare nella loro capacità di figurarsi vicendevolmente e non di contraddirsi nelle linee di azione che lo implementano. Per questo nella pianificazione la nozione di coerenza evoca la corrispondenza logica delle azioni, il legame causale tra obiettivi e decisioni, la mutua compatibilità tra strategie e obiettivi. Da ciò deriva l'esigenza di massimizzare la coerenza di strumenti sia all'interno della "filiera" di pianificazione sia all'esterno, cioè tra quel piano e le molteplici politiche con cui deve confrontarsi. In quest'ottica, la rete cooperativa translocale e l'accordo volontario tra istituzioni di pari livello, può essere assunta come buona pratica di governo. La frammentarietà amministrativa infatti se da un lato costituisce una garanzia a tutela della varietà delle molteplici identità territoriali, dall'altro è da sempre un fattore di debolezza della pianificazione rispetto ai compiti di governo territoriale.

⁴² Molteplici le critiche che vengono mosse nei confronti del piano, all'interno di questa estrema varietà possiamo individuare almeno "tre versanti critici" (Mazza, 2004): il primo che possiamo chiamare versante sociale, chiede al piano di essere uno strumento per esprimere, rappresentare, mobilitare, governare la società. E quindi chiede di allargare le occasioni di partecipazione della popolazione alle scelte di pianificazione. Un altro versante che possiamo chiamare ambientalistico che interpreta il piano come strumento a tutela dell'ambiente naturale e del patrimonio storico. Infine un versante aziendale che chiede al piano maggiore efficienza e tempestività nel fornire risposte.

⁴³ Mazza L. (2004), *Piano, progetti, strategie*, FrancoAngeli, Milano.

La spinta verso la ricerca di una maggiore efficienza in particolare per la gestione di alcuni servizi sta promovendo nuove forme di collaborazione tra enti, anche per la condivisione nei propri strumenti di pianificazione, di obiettivi di governo territoriale.

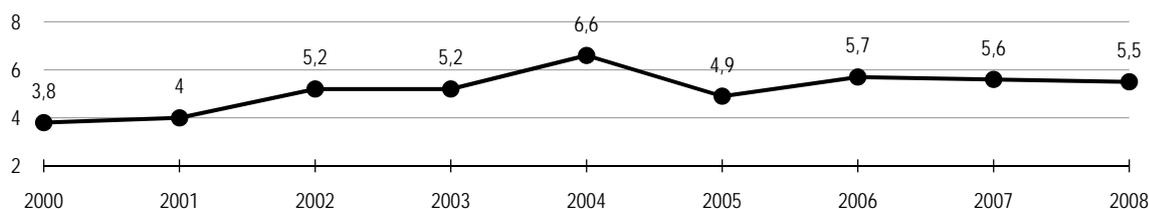
Il tema della pianificazione intercomunale è tuttavia un tema tutt'altro che nuovo nel dibattito disciplinare. Basti ricordare le parole di Adriano Olivetti che, intervenendo al VI Congresso Inu a Torino nel 1956, individuava proprio nell'associazione sovracomunale la scala in cui meglio possono intrecciarsi programmazione economica, pianificazione urbanistica e valori democratici. È utile ricordare anche come gli esiti delle esperienze di pianificazione degli anni sessanta e settanta nate sulla scorta della legge 1150 del 1942 (art. 12: piani regolatori generali intercomunali) furono tutt'altro che positivi. Anche l'istituzione delle aree metropolitane non ha impresso nuovo impulso alla pianificazione territoriale di scala sovralocale.

Nonostante i risultati di questo bilancio non siano molto confortanti, il tema è tornato di grande attualità anche perché la collaborazione amministrativa viene rilanciata in sede di riforma della disciplina degli enti con la legge n. 142 del 1990 che intende arginare l'eccessiva frammentazione affermatasi nel dopoguerra. L'idea di promuovere forme di pianificazione intercomunale si rafforza inoltre nella fase più recente con l'emergere di una pluralità di fattori tra cui la tendenza insediativa ed in particolare la diffusione degli insediamenti sul territorio, il cosiddetto *sprawl* urbano, e la crescente separazione tra i luoghi di residenza e di lavoro.

I processi appena descritti hanno teso a ampliare la forbice tra scala della pianificazione e processi che essa dovrebbe regolare, ponendo al centro dell'attenzione il tema della adeguatezza della scala della pianificazione territoriale. A testimonianza di quanto è stato affermato possiamo portare la localizzazione della crescita insediativa avvenuta nella fase più recente che ha riguardato principalmente le aree di collegamento tra i centri urbani esistenti affrancandosi quindi dai confini amministrativi.

Tra le ragioni che spingono a sostenere la necessità di una pianificazione di scala intercomunale vi è la crescente ristrettezza finanziaria delle amministrazioni pubbliche. In relazione a questo aspetto la pianificazione che si svincola dai confini amministrativi potrebbe da un lato attenuare i comportamenti concorrenziali tra i comuni che si innescano per ospitare le nuove localizzazioni sul proprio territorio anche alla luce del crescente peso che hanno assunto gli oneri di urbanizzazione sulle entrate complessive congiuntamente alla possibilità di utilizzare una parte di queste entrate per il finanziamento della spesa corrente, dall'altro potrebbe ridurre i costi che l'amministrazione sostiene per la predisposizione dei piani strutturali e dei relativi atti di governo.

Grafico 11.1
PESO DEGLI ONERI DI URBANIZZAZIONE RISPETTO ALLE ENTRATE COMPLESSIVE COMUNALI. 2000-2008
Valori %



Fonte: elaborazioni IRPET su dati dei certificati consuntivi di bilancio comunali

La pianificazione intercomunale dovrebbe inoltre essere promossa anche per rimediare alle crescenti fragilità finanziarie degli enti locali. Il piano strutturale in particolare è diventato uno strumento molto complesso; tale complessità può essere colta sia nei tempi mediamente impiegati per espletare le diverse fasi di formazione, sia nella numerosità degli studi prodotti per la messa a punto di un piano strutturale. In molti casi il numero di tali elaborati (a cui di frequente corrisponde una consulenza offerta da un professionista esterno all'amministrazione) è piuttosto elevato con le ovvie conseguenze sui costi della pianificazione.

Per quanto riguarda invece i tempi della pianificazione, è stato evidenziato come i comuni più piccoli impieghino mediamente più tempo per dotarsi di strumenti di pianificazione del territorio a testimonianza della loro maggiore fragilità. Mediamente un comune con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti impiega 7 anni per dotarsi sia di piano strutturale che di regolamento urbanistico.

Un ulteriore elemento che ha indubbiamente contribuito a ricollocare al centro del dibattito il tema della scala più opportuna per la pianificazione è la nuova forma di piano che, come è noto, esige scelte strategiche. Quest'ultimo elemento non appare affatto secondario rispetto alle rinnovate esigenze di governo del territorio espresse dai mutati assetti insediativi poiché difficilmente un piano riesce ad assumere carattere strategico se sceglie di limitare la propria azione di governo entro i confini giurisdizionali invece di rivolgersi ad una porzione territoriale che funzioni in modo sistemico e all'interno della quale si evidenzia una forte interdipendenza economica e territoriale. A tal scopo gli ambiti che costituiscono i luoghi di produzione e di consumo del reddito (i sistemi economici locali, che ricordo sono stati perimetrali proprio sulla base delle relazioni casa-lavoro) o una loro ulteriore aggregazione (per esempio in aree metropolitane) potrebbero costituire un ambito pertinente anche il governo dei processi territoriali. Le scelte strategiche hanno come naturale ambito di riferimento la scala territoriale effettivamente interessata da quelle opzioni. La distribuzione delle attività sul territorio e delle possibilità di spostamento tra queste dovrebbe tener conto dello spazio territoriale effettivamente interessato da tali processi.

Il piano strutturale dovrebbe dunque rafforzare i contenuti strategici rendendo più solida e coerente la sequenza strategie-obiettivi-indirizzi e linee di azione e dall'altro rinunciare completamente alle contaminazioni operative che invece slittano nel regolamento urbanistico.

Una più netta distinzione tra le due dimensioni della pianificazione territoriale potrebbe inoltre consentire di attribuire ai due strumenti due diversi livelli territoriali. La dimensione strategica a scala sovralocale, l'unica dimensione pertinente alla individuazione di obiettivi e indirizzi di lungo periodo, e quella gestionale-operativa alla scala locale. Distinzione dei contenuti da un lato e dei livelli di governo dall'altro dovrebbe da un lato massimizzare l'efficacia degli strumenti perché rende più esplicita la distinzione di compiti e ruoli dei due segmenti oltre a ridurre lo sforzo da parte delle singole amministrazioni comunali che attualmente sono obbligate a dotarsi sia di un piano strutturale che di un regolamento urbanistico e ad aggiornarlo ogni volta che interviene un cambiamento normativo o quando regione o provincia rinnovano il proprio strumento.

11.2

Pianificazione intercomunale e perequazione urbanistica

Anche in Toscana, dopo una stagione in cui le visioni si sono progressivamente ristrette e le politiche si sono ridotte negli ambiti comunali, si sta riaffermando l'associazionismo intercomunale che di fatto sta ridisegnando il territorio secondo geometrie variabili non istituzionali. Ricordiamo tra i casi toscani più recenti di pianificazione coordinata di livello sovra comunale, l'esperienza avviata del comune di Pisa insieme ai comuni che costituiscono la sua prima cintura urbana. Quello che invece ancora è raro trovare sono le esperienze che interessano i territori più polverizzati, contesti in cui l'associazionismo avrebbe teoricamente ancor più ragione di essere.

Eppure soprattutto in ambito europeo il tema della pianificazione translocale, specialmente nella declinazione della cooperazione orizzontale tra territori, ha trovato negli ultimi anni un nuovo interesse e un nuovo supporto offerto anche dalle Politiche Comunitarie attraverso un'attività di *moral suasion* finalizzata al coordinamento delle strumentazioni di governo.

A titolo esemplificativo, citiamo le esperienze del Regno Unito di coordinamento intergovernativo fondate su coalizioni metropolitane a geometria territoriale variabile o le forme di coalizione volontaria fra comuni per la pianificazione dell'uso del suolo e dei trasporti promosse dal governo Olandese (Quinto rapporto sulla pianificazione fisica del 2004) finalizzate alla densificazione delle aree a più intensa urbanizzazione. In tema di intercomunalità, comunque l'esperienza più nota in ambito europeo è quella francese. La legge Chevènement ("*Renforcement et simplification de la coopération intercommunale*", 1999) è il provvedimento legislativo più recente, che ha sistematizzato e semplificato alcune disposizioni normative precedenti imprimendo un nuovo impulso alla formazione di coalizioni tra amministrazioni locali. Il sistema francese prevede tre diversi livelli di cooperazione, ove le modalità di associazione tra i comuni sono correlate alla dimensione demografica e a cui consegue un diverso regime di competenze. Ciascun livello è dotato di autonomia finanziaria in gran parte basata su la cosiddetta *Taxe professionnelle unique* (T.P.U), ovvero su un'imposta inerente le attività produttive.

Tuttavia il sistema francese, e la legge appena citata ne è un esempio, mantiene una caratterizzazione centralistica ove il ruolo statale ha contorni e spazi difficilmente rintracciabili nella pratica italiana. Più facilmente replicabili appaiono invece le esperienze maturate dalla Regione Emilia Romagna che fin dagli anni Novanta ha incentivato forme volontarie di attivazione di piani strutturali comunali con modalità coordinate e da tempo i comuni possono stipulare accordi territoriali per lo svolgimento in collaborazione delle funzioni di pianificazione territoriale⁴⁴.

La cooperazione intercomunale costituisce dunque l'opportunità per attivare la perequazione territoriale, ovvero quello strumento che consente di distribuire le entrate legate all'attività edilizia in modo proporzionale alle esternalità generate. In senso etimologico perequare vuol dire rendere simili due o più condizioni che sono diverse, o più esattamente, visto che si è nel campo delle politiche pubbliche, riportare fino ad un livello ritenuto tollerabile il divario tra alcune condizioni.

Il termine perequazione non è nuovo per la letteratura economica (si pensi alla perequazione finanziaria e fiscale), né per quella urbanistica, mentre inedito appare l'interesse politico-amministrativo esistente intorno agli strumenti perequativi e l'accostamento del concetto di perequazione alle trasformazioni territoriali (Ervet, 2005⁴⁵). Il legame tra principio di perequazione e scelte urbanistiche deriva dalla consapevolezza della diversa distribuzione, tra territori e tra attori economici, dei costi e dei benefici derivanti da tali scelte e dal fatto che la diversa distribuzione di vantaggi e svantaggi può determinare scelte indesiderabili dal punto di vista collettivo, quali l'eccessivo consumo di risorse in alcune aree e la fornitura sub-ottimale di alcune dotazioni di uso pubblico.

Gli strumenti di perequazione fiscale e finanziaria, sono tutti quei meccanismi di redistribuzione delle risorse economiche che mirano a ridurre le differenze esistenti tra i gettiti fiscali delle diverse aree territoriali che compongono un sistema economico nazionale, al fine di garantire ovunque la possibilità di erogare un livello minimo uniforme di servizi pubblici. Gli strumenti di perequazione finanziaria e fiscale diventano dunque tanto più importanti quanto più spinto è il federalismo fiscale (cioè quanto più è richiesto ad ogni comunità locale di autofinanziarsi) e quanto più differenziata è la distribuzione territoriale della ricchezza. Tale forma di perequazione è di solito condotta dal governo centrale, o comunque da un livello istituzionale superiore a quello cui appartengono le giurisdizioni direttamente interessate, mediante un trasferimento di risorse erariali. Inoltre essa riguarda prevalentemente la fase di attuazione delle scelte pubbliche, in quanto mira a finanziare l'erogazione dei servizi, mentre di solito non impone vincoli alla fase decisionale.

Gli strumenti di perequazione territoriale, diversamente dai precedenti, sono meccanismi di redistribuzione delle risorse economiche che mirano a ripartire in maniera più equa esternalità positive e negative tra territori, appartenenti ad amministrazioni diverse, ma estremamente integrati e interdipendenti sul piano economico-funzionale. L'obiettivo principale della perequazione territoriale è dunque di rendere i comportamenti cooperativi tra enti territoriali più convenienti di quelli concorrenziali e di sfruttare le economie di scala derivanti dalla messa in comune delle risorse. Le esperienze più consolidate di perequazione territoriale nel contesto italiano riguardano la fase attuativa delle politiche pubbliche, quelli che cercano cioè di ripartire in maniera più equa tra territori l'onere finanziario dei servizi collettivi (si pensi alle forme di gestione associata dei servizi nelle aree montane e agli accordi cooperativi tra comuni appartenenti alle aree metropolitane). Le esperienze più recenti, invece, cercano di allargare la funzione perequativa anche alla fase decisionale, facendo dipendere le scelte di futuro utilizzo delle risorse territoriali di una certa area dalla concertazione tra tutte le istituzioni coinvolte. In questo secondo caso la perequazione è particolarmente legata alle scelte urbanistiche e mira a porre rimedio in primo luogo alla dispersione degli insediamenti e ai correlati costi pubblici (relativi all'erogazione dei servizi, alla realizzazione delle opere infrastrutturali) e ai costi collettivi (dovuti al consumo di risorse, all'aumento della mobilità privata, ecc.). In altri termini, questo secondo tipo di perequazione, mira ad ottenere un uso del suolo più razionale, distribuendo in maniera più equa costi e benefici tra tutte le istituzioni appartenenti ad un determinato sistema territoriale.

In conclusione, si sottolinea la crescente necessità di coerenza e complementarità tra obiettivi di governo territoriale da realizzare sia attraverso una pianificazione del territorio che si affranchi dai confini amministrativi sia attraverso l'integrazione di risorse finanziarie correlate all'attività edilizia.

⁴⁴ La pianificazione translocale ha recentemente trovato spazio anche nei contesti normativi di Calabria, Veneto, Campania, Lombardia, ma anche in Friuli V.G., Toscana e in Piemonte.

⁴⁵ Ervet (2005), *La perequazione territoriale in Emilia-Romagna. Esperienze, problemi, prospettive*, Regione Emilia-Romagna, Bologna.

12.

IL GOVERNO DEL TERRITORIO: PIANI STRUTTURALI E REGOLAMENTI URBANISTICI. L'APPLICAZIONE DELLA L. 1/05 E GLI STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE LOCALE

12.1

Le riforme normative

La Toscana, come è noto, con l'approvazione del nuovo testo unico in materia di governo del territorio (L.R. 1/05) ha sancito la conclusione del processo di riforma avviato nel 1995 con la legge regionale 5 (L.R. 5/95) che ha destrutturato il vecchio sistema di pianificazione in favore di un nuovo modello che introduce la distinzione tra dimensione strategica e statutaria e dimensione gestionale-operativa della pianificazione.

A distanza di qualche anno dalla conclusione di quel processo, proponiamo un bilancio sullo stato di avanzamento della pianificazione e una valutazione sui tempi necessari alla formazione dei piani strutturali comunali e dei relativi atti di governo del territorio.

La Toscana è nota per la consolidata tradizione pianificatoria: già nel 1982 il territorio regionale era tutto pianificato e nel 1975 sono ben 220 i Comuni toscani dotati di uno strumento urbanistico (Prg o Pdf).

Con l'avvio della riforma, i Comuni toscani hanno conosciuto un nuovo impulso in direzione del rinnovamento della loro strumentazione registrabile già a pochi anni di distanza dall'approvazione della legge 5. Dopo dieci anni sono 255 i comuni che hanno avviato le procedure di formazione dei nuovi piani, 136 i piani adottati, 93 quelli adottati, e 57 di questi hanno anche approvato il segmento gestionale-operativo. Ad oggi il 90% dei comuni toscani ha un piano strutturale approvato e quasi il 65% dei comuni ha sia lo strumento di pianificazione territoriale sia il relativo atto di governo (Ps+Ru) approvati ex Lr 5/95 o ex L.R. 1/05. Il primo aspetto da evidenziare riguarda dunque la prontezza con cui i comuni toscani hanno risposto al processo di riforma.

Tra le numerose innovazioni introdotte dal mutato quadro legislativo è necessario ricordare le procedure di formazione degli strumenti che riflettono il nuovo quadro delle autonomie territoriali e il recepimento dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza introdotti dalla riforma del Titolo V. Prima della riforma, gli strumenti di pianificazione comunale erano approvati dalla Regione in seguito a questo passaggio lo strumento entrava in vigore⁴⁶. Le fasi antecedenti alla validazione finale erano l'adozione e la pubblicazione del piano. Per cui l'unico bilancio possibile circa i tempi di formazione degli strumenti era il tempo trascorso tra adozione e approvazione dello strumento.

La Legge 5 introduce per ciascun ente territoriale il principio dell'autoapprovazione degli strumenti e prevede momenti di cooperazione interistituzionali a monte della formazione dello strumento volti a rafforzare il quadro delle conoscenze da un lato e a massimizzare la coerenza tra i progetti istituzionali dall'altro. Sempre sotto il profilo procedurale, la 5 apporta una ulteriore innovazione attraverso l'istituzionalizzazione dell'avvio del procedimento (fase peraltro irrobustita dalla 1) permettendo una valutazione completa dei tempi, comprensiva della fase della progettazione del piano ovvero del tempo intercorso tra l'avvio del procedimento e l'adozione. Si tratta di una informazione preziosa, perché nell'economia generale dei tempi impiegati per la definizione dei piani, la fase di costruzione dello strumento occupa una quota importante.

Prima di passare alla pianificazione comunale tracciamo un breve quadro dello stato di attuazione degli strumenti di pianificazione alle altre scale. A luglio 2007 la Regione ha approvato il proprio strumento di pianificazione (Pit), il secondo dopo l'avvio della riforma⁴⁷, a giugno 2009 ha invece adottato il piano paesaggistico contenuto nel Pit; a livello provinciale gli strumenti sono ad oggi tutti approvati⁴⁸ ed alcuni già in fase di revisione: i nuovi Ptc di Lucca e Firenze sono stati avviati, quello di

⁴⁶ La Commissione regionale tecnico-amministrativa, istituita nel 1972, aveva funzioni di consulenza tecnica del Consiglio e della Giunta in materia di urbanistica ed esprimeva pareri obbligatori sugli strumenti urbanistici.

⁴⁷ Il primo piano di indirizzo territoriale era stato approvato nel 2000.

⁴⁸ Il Ptc di Firenze è stato il primo piano provinciale approvato nel 1998, a seguire quelli di Livorno, Pisa e Grosseto, tutti nel 1998-99; l'ultimo è stato il Ptc di Prato, approvato nel dicembre del 2003.

Siena è adottato mentre Grosseto, Massa Carrara, Pisa, Pistoia e Prato sono giunti fino all'approvazione.

12.2

Piani strutturali e regolamenti urbanistici

Dall'entrata in vigore della legge 5/95 ad oggi, tutti i comuni hanno avviato il procedimento di formazione del piano strutturale e ben 16 comuni hanno avviato la formazione del loro secondo strumento di pianificazione (Tab. 12.1 e Fig. 12.2).

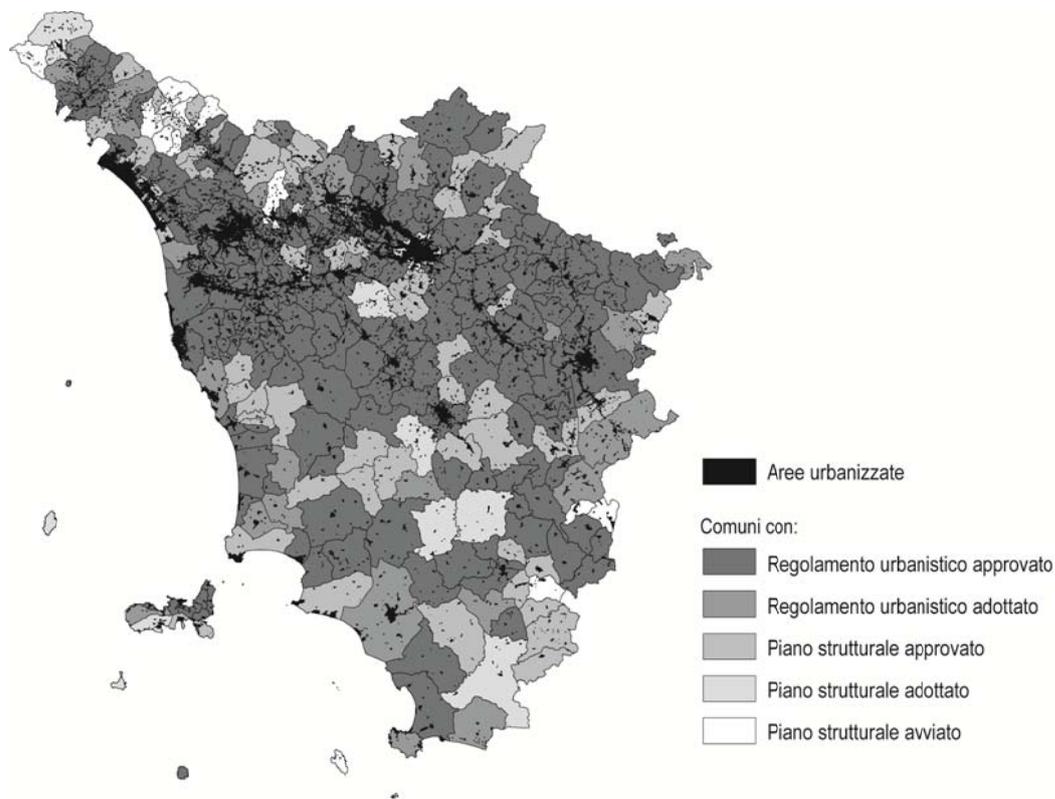
Tabella 12.1
LO STATO DI AVANZAMENTO NELLA FORMAZIONE DEI PIANI STRUTTURALI E DEI REGOLAMENTI URBANISTICI

	Ps avviati	Ps adottati	Ps approvati	Ru adottati	Ru approvati
Numero	287 (+16*)	272 (+9*)	257 (+6*)	208 (+9*)	184 (+7*)
Numero (%)	100%	94,8%	89,5%	72,5%	64,1%
Popolazione	3.749.813	3.669.116	3.205.402	2.757.646	2.389.000
Popolazione (%)	100,0%	97,8%	85,4%	73,5%	63,7%
Superficie territoriale (Kmq)	22.994	22.058	20.485	16.371	13.227
Superficie territoriale (%)	100,0%	95,9%	89,0%	71,1%	57,5%

* Di questi 6 Comuni sono al loro effettivo secondo piano strutturale, per gli altri si tratta del secondo avvio di uno stesso strumento di pianificazione (+): secondo strumento di pianificazione o atto di governo del territorio

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Toscana, settembre 2011

Figura 12.2
LO STATO DI AVANZAMENTO NELLA FORMAZIONE DEI PIANI STRUTTURALI E DEI REGOLAMENTI URBANISTICI



Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Toscana, settembre 2011

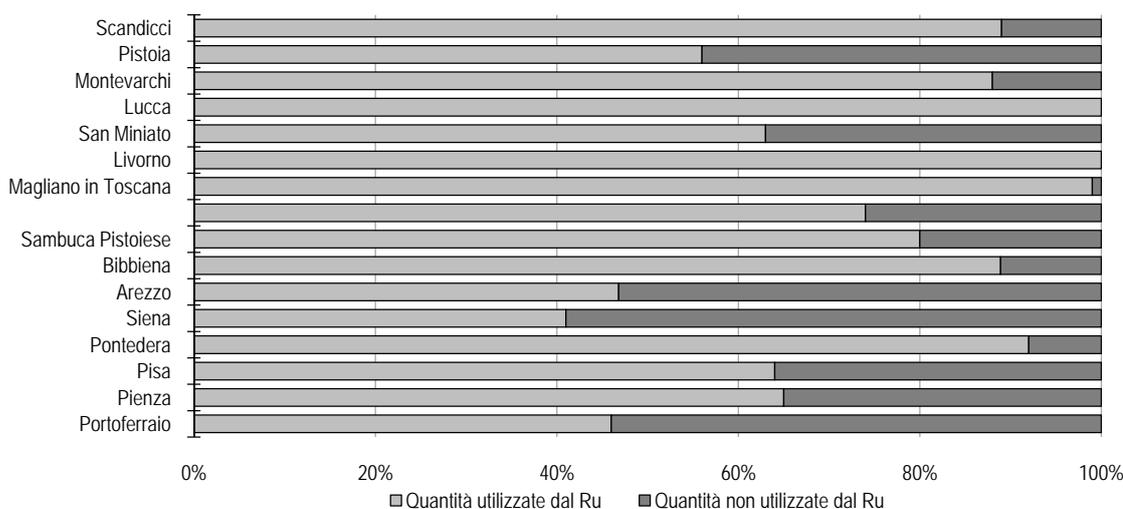
A questo proposito un aspetto di interesse, anche se riguarda un campione piuttosto esiguo, è la durata dei primi piani approvati dopo l'avvio della riforma. In media i primi piani strutturali, hanno avuto una durata di circa otto anni; si tratta di un arco di vita relativamente breve se relazionato alla natura dello strumento e alla valenza che la legge gli attribuisce ovvero di strumento a carattere strategico con, teoricamente, validità a tempo indeterminato. Molteplici le determinanti che hanno ridotto l'arco di vita di questi strumenti; la prima è da ricercare nelle caratteristiche dei piani di primissima generazione in particolare nei loro contenuti, spesso contaminati da riferimenti eccessivamente operativi e quindi difficilmente traguardabili in un orizzonte temporale di lungo periodo.

Un indizio di tale approccio è la numerosità degli ambiti che costituiscono il riferimento territoriale per definire le ipotesi di crescita, ovvero le Unità territoriali organiche elementari (Utoe). L'elevata parcellizzazione del territorio comunale, che mostra una certa correlazione con la complessità territoriale e sociale dei comuni, implica l'individuazione di strategie, di regole statutarie e dimensionali di maggior dettaglio e quindi una minore flessibilità in sede di regolamento urbanistico.

Un'altra è individuabile nelle modalità con cui si determinano e nella rapidità con cui si attuano le previsioni di crescita, ancora frequentemente basate sul metodo del cosiddetto "calcolo del fabbisogno" ovvero sulla proiezione di trend demografici pregressi e quasi sempre interamente consumate con il primo regolamento urbanistico. Le ipotesi di crescita all'interno del piano strutturale vengono infatti definite a partire dalla proiezione di trend demografici (pregressi o stimati) dalle quali consegue il fabbisogno abitativo. Le previsioni di popolazione vengono traguardate in un orizzonte temporale decennale probabilmente ricalcando la scansione temporale dei censimenti Istat. La necessità di proiettare le dinamiche della popolazione su un orizzonte temporale definito impone che il dimensionamento del piano non possa essere atemporale, mentre teoricamente il piano dovrebbe essere tale. È chiaro come questa contraddizione attribuibile a taluni tecnici e/o amministratori che interpretano in tale modo l'ordinamento toscano, implichi un ricambio più rapido degli strumenti urbanistici sollevando la questione della opportunità di piegare la durata dello strumento urbanistico stesso all'orizzonte temporale usato per definire le previsioni di crescita.

L'altra questione riguarda il rapporto tra il dimensionamento del piano strutturale e quello del regolamento urbanistico (Graf. 12.3). Il dimensionamento disposto da un Regolamento urbanistico è assumibile come corretto (o quantomeno coerente con la logica della legge), se non consuma nella propria scansione quinquennale la totalità delle previsioni trasformative ammesse dimostrandosi sufficientemente parsimonioso da consentire alle scelte del piano strutturale di poter essere vigenti nel lungo termine. La questione della definizione dei carichi massimi sostenibili, interseca quindi anche gli aspetti che riguardano la durata dei piani.

Grafico 12.3
RAPPORTO TRA LE DIMENSIONI MASSIME SOSTENIBILI DEL PIANO STRUTTURALE ED IL DIMENSIONAMENTO DEL REGOLAMENTO URBANISTICO PER LA FUNZIONE RESIDENZIALE RELATIVAMENTE AD UN PANEL DI COMUNI
Valori %



Fonte: nostra elaborazione su dati dei piani strutturali e dei regolamenti urbanistici

Torniamo allo stato di attuazione della pianificazione comunale. I Comuni che hanno concluso la prima ratifica istituzionale (adozione) sono 272, il 95%, di questi 257 sono anche approvati (90%). Per quanto riguarda i regolamenti urbanistici, sono 208 i Comuni che sono giunti all'adozione e 184 quelli approvati, pertanto le trasformazioni territoriali nel 65% dei Comuni toscani sono, ad oggi, regolate da strumenti di pianificazione formati dopo l'entrata in vigore della riforma (cfr. Tab. 12.1 e Fig. 12.2).

Il rinnovamento degli strumenti urbanistici a livello provinciale, evidenzia alcune differenze. Prato, Pisa e Pistoia sono le province che hanno approvato il numero maggiore di piani strutturali. Gli ambiti provinciali che invece presentano maggiori ritardi nel rinnovamento degli strumenti di pianificazione strutturale sono Lucca e Siena, dove comunque circa l'80% dei Comuni è arrivato alla fase della ratifica istituzionale (Tab. 12.4).

Tabella 12.4
LO STATO DI AVANZAMENTO NELLA FORMAZIONE DEI PIANI STRUTTURALI NELLE PROVINCE TOSCANE

Provincia	N. comuni	Avvio procedimento piano strutturale	Avvio procedimento piano strutturale (% n. comuni)	Piano strutturale adottato	Piano strutturale adottato (% n. comuni)	Piano strutturale approvato	Piano strutturale approvato (% n. comuni)
Arezzo	39	39	100,0	39	100,0	35	89,7
Firenze	44	44	100,0	44	100,0	42	95,5
Grosseto	28	28	100,0	27	96,4	25	89,3
Livorno	20	20	100,0	20	100,0	18	90,0
Lucca	35	35	100,0	28	80,0	27	77,1
Massa Carrara	17	17	100,0	16	94,1	15	88,2
Pisa	39	39	100,0	39	100,0	38	97,4
Prato	7	7	100,0	7	100,0	7	100,0
Pistoia	22	22	100,0	21	95,5	21	95,5
Siena	36	36	100,0	31	86,1	29	80,6
TOTALE	287	287	100,0	272	94,8	257	89,5

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Toscana, settembre 2011

Guardando agli atti di governo del territorio (regolamenti urbanistici), oltre il 70% dei Comuni della Provincia di Arezzo, Pisa, Firenze e Prato hanno approvato anche lo strumento che dà operatività al piano strutturale. È in questo caso la provincia di Grosseto a registrare i maggiori ritardi, solo il 43% dei Comuni infatti è dotato di un regolamento urbanistico (Tab. 12.5).

Tabella 12.5
LO STATO DI AVANZAMENTO NELLA FORMAZIONE DEI RU NELLE PROVINCE TOSCANE

Provincia	N. comuni per provincia	Regolamento urbanistico adottato	Regolamento urbanistico adottato (% n. comuni)	Regolamento urbanistico approvato	Regolamento urbanistico approvato (% n. comuni)
Arezzo	39	34	87,2	31	79,5
Firenze	44	34	77,3	32	72,7
Grosseto	28	17	60,7	12	42,9
Livorno	20	16	80,0	12	60,0
Lucca	35	18	51,4	17	48,6
Massa Carrara	17	12	70,6	9	52,9
Pisa	39	32	82,1	30	76,9
Prato	7	5	71,4	5	71,4
Pistoia	22	17	77,3	15	68,2
Siena	36	23	63,9	21	58,3
TOTALE	287	208	72,5	184	64,1

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Toscana, settembre 2011

12.3

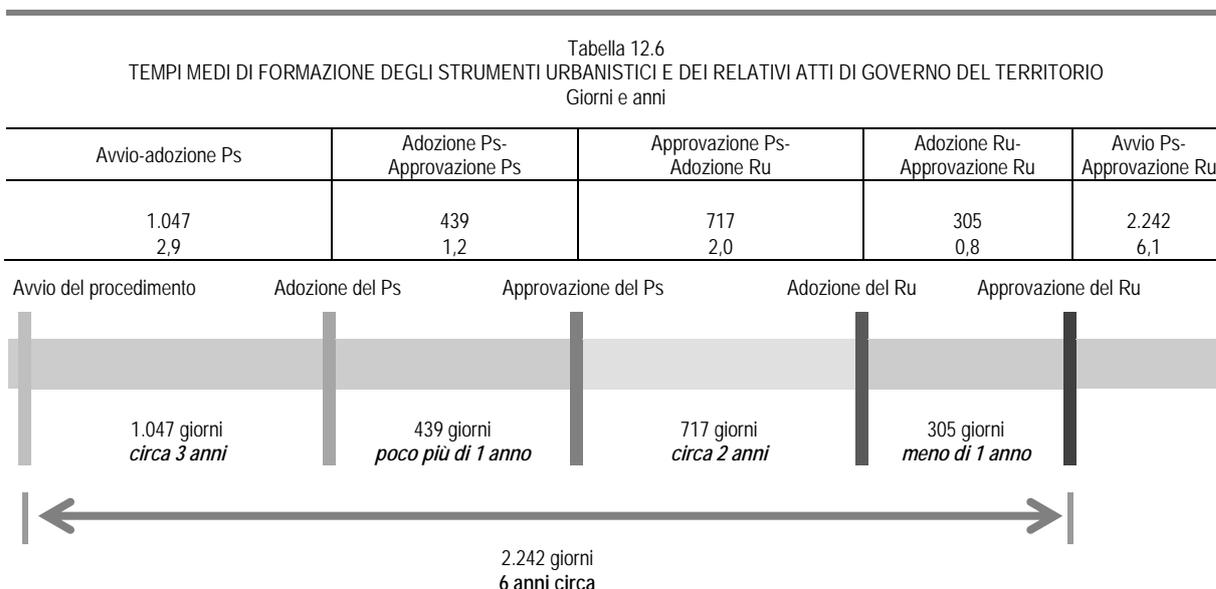
I tempi di formazione degli strumenti urbanistici

La questione dei tempi necessari alla formazione degli strumenti urbanistici è un aspetto di assoluto rilievo poiché i cosiddetti tempi lunghi dell'urbanistica possono compromettere l'efficacia dello strumento a causa dello scollamento che si può verificare tra ipotesi progettuali individuate dal piano e dinamiche socio-economiche via via in atto.

Grazie alle innovazioni procedurali introdotte con l'approvazione della riforma (in particolare con l'istituzionalizzazione dell'avvio del procedimento), siamo in grado di effettuare un bilancio complessivo sui tempi necessari alla formazione degli strumenti urbanistici.

Il bilancio restituisce il seguente quadro di sintesi: la fase di costruzione del piano strutturale (dall'avvio all'adozione) dura in media 3 anni; per la fase della ratifica istituzionale (dall'adozione-all'approvazione) i comuni toscani impiegano poco più di un anno; i tempi necessari per la costruzione dei regolamenti urbanistici sono relativamente brevi: due anni trascorrono tra approvazione del Ps e adozione del regolamento e in poco meno di un anno si arriva anche alla sua approvazione.

Considerando i tempi complessivi che vanno dall'avvio del procedimento di formazione del piano strutturale all'approvazione del relativo atto di governo, i comuni toscani hanno finora impiegato di media poco più di 2.200 giorni, che corrispondono a circa sei anni. Si tratta di un valore medio che presenta sensibili variazioni a livello comunale che vanno dal un minimo di 688 giorni impiegati da Bagno a Ripoli ad un massimo di 5.000 giorni di Montignoso in provincia di Massa Carrara (Tab. 12.6).



Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Toscana, settembre 2011

Guardando alle singole fasi di formazione degli strumenti di pianificazione quella che assume il peso maggiore è, come è ovvio, quella della costruzione del piano ovvero quella che va dall'avvio all'adozione dello strumento. Infatti, fatto 100 il tempo complessivo impiegato per arrivare alla ratifica istituzionale del piano strutturale, il 47% del tempo viene speso per questa fase che comprende quindi sia l'acquisizione e la sistematizzazione delle conoscenze disponibili sia la messa a punto della dimensione progettuale del piano. Questo segmento assume più peso nei comuni di dimensione più piccola e quindi presumibilmente quelli con le risorse minori, che impiegano più tempo per dotarsi di uno strumento di pianificazione territoriale. I tempi medi impiegati per la predisposizione degli strumenti urbanistici variano infatti in modo inversamente proporzionale alla grandezza del comune. Sono i comuni più piccoli, con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, ad impiegare più tempo nella formazione del Piano strutturale e del correlato regolamento urbanistico (7 anni) mentre sono i comuni più grandi ad essere più veloci nell'espletamento delle diverse fasi (5 anni e mezzo) (Tab. 12.7).

Tabella 12.7
TEMPI MEDI DI FORMAZIONE DEGLI STRUMENTI PER CLASSE DEMOGRAFICA DEI COMUNI
Giorni e anni

Comuni per classe demografica	Avvio Ps- Adozione Ps	Adozione Ps- Approvazione Ps	Approvazione Ps- Adozione Ru	Adozione Ru- Approvazione Ru	Avvio Ps- Approvazione Ru
Pop.<5.000	1.605 4,4	462 1,3	586 1,6	301 0,8	2.559 7,0
5.000<pop.<10.000	1.116 3,1	421 1,2	615 1,7	274 0,8	2.257 6,2
10.000<pop.<25.000	996 2,7	493 1,4	817 2,2	299 0,8	2.322 6,4
25.000<pop.<50.000	920 2,5	367 1,0	642 1,8	328 0,9	2.125 5,8
Pop.>50.000	1.198 3,3	425 1,2	804 2,2	432 1,2	2.028 5,6
MEDIA COMPLESSIVA	1.047 2,9	439 1,2	717 2,0	305 0,8	2.242 6,1
TEMPI TOTALI =100	46,7	19,6	32,0	13,6	100,0

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Toscana, settembre 2011

Nei tempi di formazione di tali strumenti contano sia i cosiddetti tempi tecnici sia quelli legati alla decisione politica (emblematico è il caso del capoluogo toscano). Inutile precisare che in questo tipo di valutazioni l'apporto degli uni e degli altri non possa essere quantificato, tuttavia appare necessario sottolineare come una eccessiva dilatazione dei tempi necessari alla messa punto della strumentazione di pianificazione del territorio indipendentemente dalla cause che la determinano, rischia di indebolire l'efficacia degli strumenti e di ridurre sensibilmente la loro capacità di governare i processi di trasformazione territoriale in atto.

BIBLIOGRAFIA

- AGNOLETTI C. (2011), *Strumenti di governo del territorio: la pianificazione di livello comunale. Contributo al monitoraggio del Pit*, IRPET, Firenze
- AGNOLETTI C., ALLEGRI R. (2005), *Piano di indirizzo territoriale 2005-2010, I piani strutturali locali*, Edizioni giunta regionale, Firenze
- AMATO A. (a cura di) (2006), *Saggi di economia immobiliare. Modelli econometrici e problematiche valutative*, FrancoAngeli, Milano
- ANCI-DIP. FUNZIONE PUBBLICA (2007), *Rapporto sullo stato del processo di esternalizzazione delle funzioni e dei servizi dei Comuni*, www.anci.it
- ASTRID (a cura di) (2008), *La ripartizione delle competenze fra le istituzioni territoriali e le possibili ipotesi di razionalizzazione: il caso della Toscana*, www.astrid-online.it
- BALDINI M. (2010), *La casa degli italiani 2010*, Il Mulino, Bologna
- BANCA D'ITALIA (a cura di) (2009), *L'andamento del mercato immobiliare italiano e i riflessi sul mercato finanziario*, *Questioni di Economia e Finanza - Occasional Papers*, n. 59
- BANCA D'ITALIA (a cura di) (2010), "La ricchezza delle famiglie italiane 2009", *Supplemento al Bollettino Statistico. Indicatori monetari e finanziari*, n. 67
- BANCA D'ITALIA (a cura di) (2011), *Economie regionali. L'economia della Toscana*, n. 10
- BOSI P. (a cura di) (2006), *Corso di scienza delle finanze*, Il Mulino, Bologna
- CALAFATI A. G. (2009), *Economie in cerca di città: la questione urbana in Italia*, Donzelli, Roma
- CAMAGNI R. (1993), *Principi di economia urbana e territoriale*, Carocci, Roma
- CAMAGNI R., GIBELLI M.C., RIGAMONTI P. (2002), *I costi collettivi della città dispersa*, Alinea, Firenze
- CASACCHIA O., NUVOLATI G., PIRODDI E., REYNAUD C. (2006), *La statistica per le aree metropolitane e sulle aree metropolitane: proposta per un sistema informativo integrato. Rapporto di indagine*, www.governo.it
- CASELLI R. (2010), "Rendita, posizioni dominanti, inefficienza: quali effetti sullo sviluppo regionale", in AA.VV., *La crescita economica fra rendita e competitività. Toscana 2030*, IRPET, Firenze
- CASELLI R., IOMMI S. (2003), *I servizi pubblici locali nei piccoli comuni della Toscana*, IRPET, Firenze
- CASELLI R., IOMMI S., BINDI S. (2004), *Montagne di Toscana. Rapporto 2004*, IRPET, Firenze
- CONFCOOPERATIVE-FEDERSOLIDARIETÀ (2010), *Relazione all'assemblea regionale*, www.toscana.confcooperative.it
- DE LUCA G. (2001), *Pianificazione e programmazione. La questione urbanistica in Toscana: 1975-1995*, Alinea, Firenze
- DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA-ISTAT (2005), *Le esternalizzazioni nelle amministrazioni pubbliche. Indagine sulla diffusione delle pratiche di outsourcing*, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma
- DIPARTIMENTO DELLE FINANZE-AGENZIA DEL TERRITORIO (2011), *Gli immobili in Italia. Distribuzione del patrimonio e dei redditi dei proprietari*, www.agenziaterritorio.it
- GIBELLI M.C., SALZANO E. (a cura di) (2006), *No Sprawl*, Alinea, Firenze
- GIOVANNONI G. (2004), *Governare il territorio. Una riflessione sul caso toscano*, FrancoAngeli, Milano
- GUERRA M. C., ZANARDI A. (a cura di) (2011), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2011*
- IFEL (2011), *Effetti della manovra finanziaria sui Comuni*
- IOMMI S. (2005), *La cooperazione sociale nel sistema di welfare toscano. Primo rapporto*, IRPET, Firenze
- IOMMI S. (2008), *Specificità e tendenze evolutive della cooperazione sociale in un contesto a forte intensità di capitale sociale: il caso della Toscana*, paper presentato al II° Colloquio Scientifico sull'impresa sociale, Bari 23-24 maggio
- IOMMI S. (2009), "Efficienza dei servizi e ambiti di offerta ottimali. Le gestioni associate dei servizi comunali", in Lattarulo P. (a cura di), *Buone pratiche nelle imprese, nei servizi pubblici, nella società*, IRPET, Firenze
- IOMMI S. (2010), *La questione abitativa e le politiche per la casa in Toscana*, IRPET, Firenze
- IRES Piemonte, IRPET, SRM, ÉUPOLIS Lombardia, IPRES (2011), *La finanza locale in Italia. Rapporto 2011*
- IRES Piemonte, IRPET, SRM, IRER, IPRES (2010), *La finanza locale in Italia. Rapporto 2010*

- IRPET (2010), *La finanza locale in Toscana. Rapporto 2010*
- ISNET-UNIONCAMERE (2011), *Quali opportunità per la cooperazione sociale in Toscana*, www.starnet.unioncamere.it
- ISTAT (2001), *Istituzioni nonprofit in Italia. I risultati della prima rilevazione censuaria. Anno 1999*, Statistiche in breve
- ISTAT (2005), *Le organizzazioni di volontariato. Anno 2003*, Statistiche in breve
- ISTAT (2006), *Statistiche delle amministrazioni pubbliche*, CSR, Roma
- ISTAT (2007), *Le cooperative sociali. Anno 2005*, Statistiche in breve
- ISTAT (2010a), *Distribuzione del reddito e condizioni di vita in Italia. Anni 2008-2009*, www.istat.it
- ISTAT (2010b), *Interventi e servizi sociali dei comuni. Anno 2007*, Statistiche in breve
- ISTAT (2010c), *L'abitazione delle famiglie residenti in Italia. Anno 2008*, Statistiche in breve, www.istat.it
- ISTAT (2010d), *L'assistenza residenziale e socio-assistenziale in Italia. Anno 2006*, Statistiche in breve
- ISTAT (2011), *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia. Anno 2009-2010*, Statistiche in breve
- LEGACOOP-SERVIZI (2011), *Rapporto sociale. Anno 2010*, www.legacoopservizitoscana.it
- MAZZA L. (2004), *Piano, progetti, strategie*, FrancoAngeli, Milano
- MORISI M., MAGNIER A. (a cura di) (2003), *Governo del territorio: il modello Toscana*, Il Mulino, Bologna
- OECD (a cura di) (2004), *Housing Markets, Wealth and the Business Cycle*, OECD Economics Department Working Papers, n. 394
- PETRETTO A. (2008), "La riforma della Pubblica Amministrazione in Italia secondo un approccio Industrial Organization", *Mercato, concorrenza, regole*, n. 1, pp. 87-115
- POGGIO T. (2006), "Proprietà della casa, disuguaglianze sociali e vincoli del sistema abitativo", *Rivista delle politiche sociali*, n. 3, pp. 27-40
- PORCIANI L. (2009), "L'affidamento dei servizi pubblici alle organizzazioni di volontariato: la diffusione sul territorio toscano", in Guidi R. (a cura di), *Una promessa mantenuta? Volontariato, servizi pubblici, cittadinanza in Toscana*, I Quaderni del CESVOT, n.45/1, pp. 97-126
- RAMELLA F. (2007), *Se la politica perde il territorio*, Il Mulino, Bologna
- REGIONE TOSCANA-CONSIGLIO REGIONALE (2006), *Il Governo locale in Toscana*, I, Pubblicazioni del Consiglio delle Autonomie locali
- REGIONE TOSCANA-CONSIGLIO REGIONALE (2009), *Il Governo locale in Toscana*, I, Pubblicazioni del Consiglio delle Autonomie locali
- STANCA L. (2008), *Le determinanti dei prezzi delle abitazioni: aspetti microeconomici*, Università di Milano Bicocca-Dipartimento di economia, Working Paper Series, n. 148
- STEVENS A. (2009), *Donne, potere, politica*, Il Mulino, Bologna, ed. or. 2007
- UNIONCAMERE-UNIVERSITÀ DI FIRENZE-REGIONE TOSCANA (2009), *Cooperazione e appalti pubblici in Toscana. Progetto di ricerca*, www.regione.toscana.it
- URBANI P. (2007), *Territorio e poteri emergenti: le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Giappichelli, Torino
- VENTURA P. (2005), *Rassegna di piani territoriali e urbanistici in Toscana*, Edifir, Firenze

IRPET-Consiglio Regione Toscana

Collana Studi per il Consiglio

Anno 2008

1. Le politiche della Regione Toscana a favore dei comuni disagiati: il caso della L.R. 39/04
2. Offerta e domanda di capitale umano qualificato in Toscana

Anno 2009

3. Le politiche regionali per la disciplina e lo sviluppo dell'agriturismo in Toscana
4. Le Università per Adulti in Toscana

Anno 2010

5. L'indebitamento degli enti territoriali in Toscana e il ricorso agli strumenti derivati

Anno 2011

6. Partecipazione, politiche pubbliche, territori. La L.R. 69/2007
7. Valutazione di impatto degli interventi formativi per i disoccupati e gli inoccupati. Il caso della Toscana

Anno 2012

8. Il governo locale in Toscana. Identikit 2011

Finito di stampare nel mese di Aprile 2012
da Pacini Editore Industrie Grafiche - Ospedaletto (Pisa)
per conto di Edifir - Edizioni Firenze

ISBN 978-88-6517-037-3

