

17.

L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali (CPT). Il decentramento delle funzioni sul territorio: Servizio Idrico Integrato e Gestione dei Rifiuti Urbani

Lorenzo Savi*

Ottobre 2012

1. Premessa

Il presente lavoro è stato tratto dalla pubblicazione: *L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali (CPT). Il decentramento delle funzioni sul territorio – Servizio idrico Integrato e gestione dei Rifiuti Urbani – Regione Toscana*, che è il risultato di un lavoro collettivo dell'intera Rete dei Nuclei dei Conti Pubblici Territoriali. Ciascuna monografia è stata curata dal Nucleo Regionale CPT della Regione interessata. L'Unità Tecnica Centrale CPT, che ha ideato e promosso la raccolta delle monografie, ha costantemente affiancato i Nuclei regionali guidando la stesura dei singoli volumi e curando l'omogeneità e gli aspetti redazionali dei testi pubblicati. Le opinioni espresse impegnano solo gli autori, responsabili unici del prodotto finale nonché di eventuali errori o omissioni.

Il Nucleo Regionale dei Conti Pubblici Territoriali della Regione Toscana opera presso il Dipartimento Organizzazione e Risorse – Settore Politiche Fiscali e Finanza Locale ed è composto da: Agnese Parrini, Roberto Bigini, Daniela Marconi, Lucia Martellacci.

2. Il decentramento sul territorio

2.1 Il contesto nazionale del decentramento

Il processo di decentramento trae origine dalla legge 142/1990, relativa alla riorganizzazione degli enti locali, e prosegue con la legge 59/1997 e le riforme costituzionali del titolo V della Costituzione. Tali interventi normativi implicano una riforma del sistema di distribuzione delle funzioni e dell'assetto organizzativo di ogni livello istituzionale, introducendo nell'ordinamento italiano il principio di sussidiarietà.

*Regione Toscana.

Gli autori del volume originale sono: Roberto Bigini e Daniela Marconi per il paragrafo 2; Riccardo Grifoni (Regione Toscana – Settore "Tutela e Gestione delle risorse Idriche") per paragrafo 3; Massimiliano Di Mattia (ARRR SpA – Agenzia Regionale Recupero Risorse) e Vania Petruzzi (Settore "Rifiuti e Bonifiche dei siti Inquinanti") per il paragrafo 4.

La nota presente riflette il percorso metodologico e istituzionale del progetto Conti Pubblici Territoriali ed è stato elaborato a cura di Lorenzo Savi. I dati riportati sono stati tratti prevalentemente dalla Banca Dati CPT e sono aggiornati al maggio 2011.

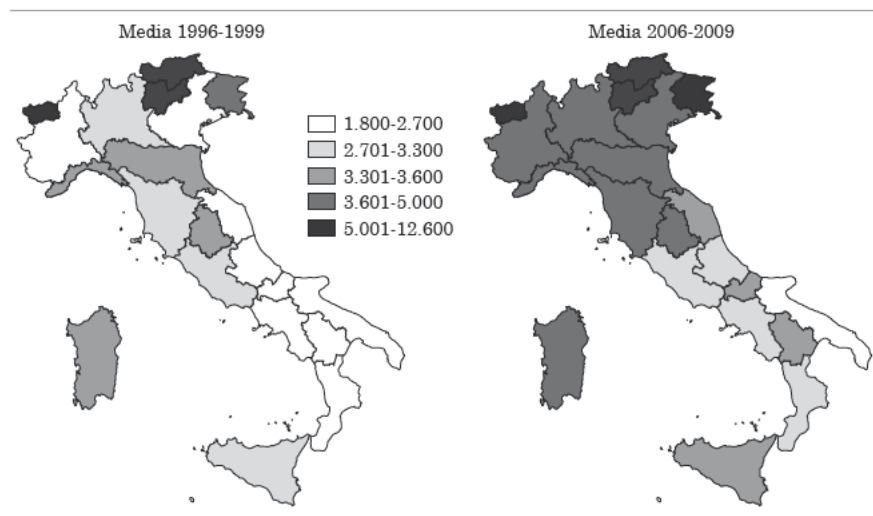
Ad oggi la transizione costituzionale si può dire tutt'altro che conclusa essendo ancora in fase di realizzazione l'adeguamento dei sistemi finanziari e legislativi dei governi sub-centrali ai nuovi dettami costituzionali. Le pubbliche amministrazioni, infatti, stanno tuttora vivendo un periodo di transizione legato proprio al processo di decentramento di alcune funzioni amministrative, con effetti sia sulle spese che sulle entrate. In Italia, il processo è avvenuto con una distribuzione funzionale dall'alto verso il basso, e con il mantenimento in capo al governo centrale di limitate funzioni di rilevanza nazionale.

Alcune significative novità, rispetto al panorama legislativo vigente, sono state introdotte con l'approvazione della legge delega sul federalismo fiscale. In particolare, gli apporti più innovativi sono attinenti al tema del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, alla definizione degli ambiti di autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali, all'introduzione del principio dei costi e dei fabbisogni standard nonché la perequazione per i territori a minore capacità fiscale.

L'analisi della spesa per livelli di governo assume particolare rilevanza volendo evidenziare fenomeni quali il decentramento delle funzioni e studiarne l'evoluzione nel tempo. In Italia, nel periodo 1996-2009, non vi sono stati spostamenti significativi di spesa dal livello centrale a quello locale, né dalle Amministrazioni Regionali e Locali (AR e AL) ai Soggetti Pubblici Locali (SPL).

La figura 1 mostra come la spesa media del comparto locale della Toscana è passata da 3.264,46 euro costanti pro capite del periodo 1996-1999 a 3.734,93 euro costanti pro capite del periodo 2006-2009, allineandosi ai valori presenti nelle regioni vicine.

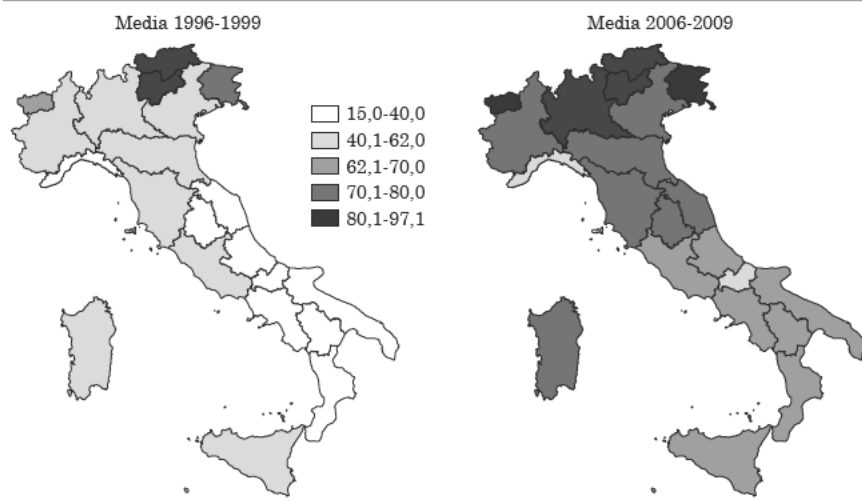
Figura 1 SPA – SPESA TOTALE DEL COMPARTO LOCALE (AR, AL, SPL) IN ITALIA
Medie 1996-1999 e 2006-2009, euro pro capite costanti 2000



Fonte: Conti Pubblici Territoriali

La figura 2 evidenzia come il finanziamento medio delle AR e AL nella Regione Toscana è passato da circa il 50% del periodo 1996-1999 al 75% del periodo 2006-2009.

Figura 2 SPA – FINANZIAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI E LOCALI (AR E AL) IN ITALIA
Medie 1996-1999 e 2006-2009, valori percentuali

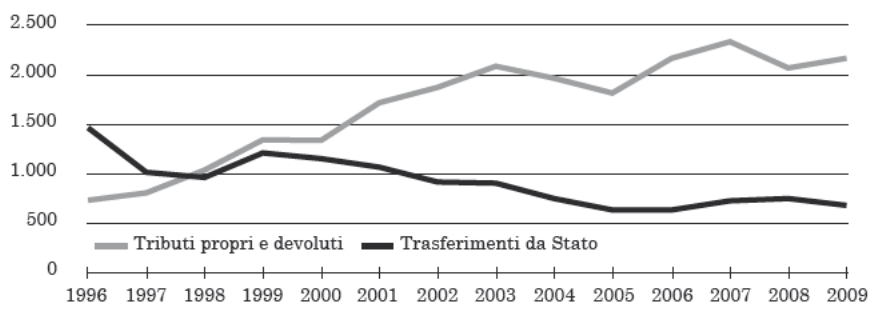


Fonte: Conti Pubblici Territoriali

La causa è stata il passaggio da una finanza di tipo derivato (basata su trasferimenti da parte dello Stato) ad una finanza di tipo autonomo (basata su tributi propri della regione).

Quanto suddetto trova pieno riscontro dall'analisi del grafico 3, da cui risulta in maniera evidente come il processo di decentramento abbia portato ad un aumento delle entrate proprie e ad una diminuzione dei trasferimenti dallo Stato.

Grafico 3 SPA – EVOLUZIONE DEL FINANZIAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI E LOCALI (AR E AL) IN ITALIA. 1996-2009
Euro pro capite costanti 2000

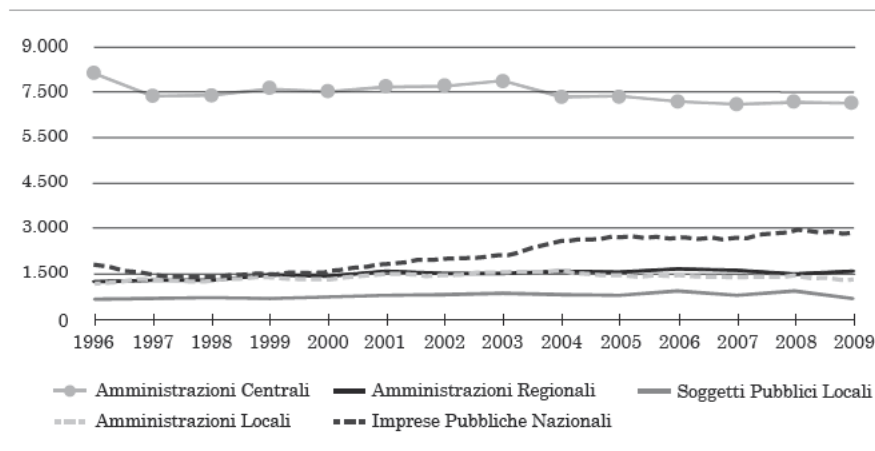


Fonte: Conti Pubblici Territoriali

2.2. La declinazione del decentramento nella Regione

Declinando all'interno della realtà toscana quanto visto nel capitolo precedente, dal grafico 4 risulta una situazione analoga a quella nazionale. Nel nostro territorio, nel periodo 1996-2009, non vi sono stati spostamenti significativi di spesa dal livello centrale a quello locale, né dalle AR e AL agli SPL.

Grafico 4 SPA – SPESA TOTALE PER LIVELLI DI GOVERNO NELLA REGIONE. 1996-2009
Euro pro capite costanti 2000



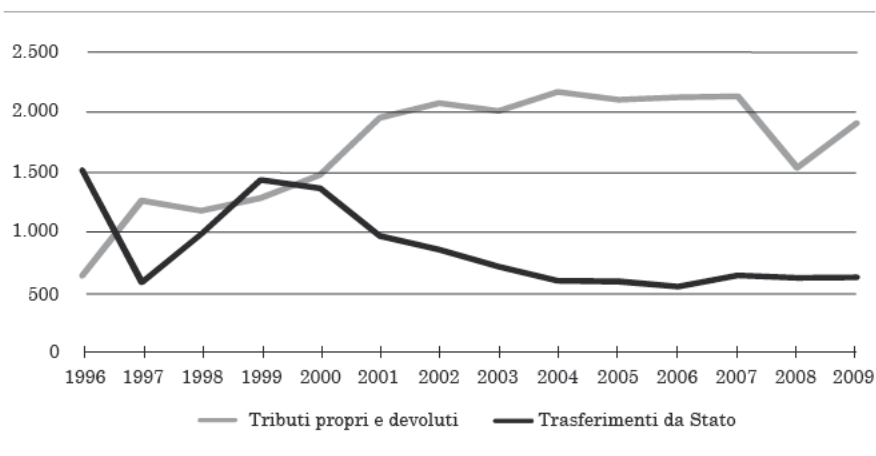
Fonte: Conti Pubblici Territoriali

In termini di incidenza della spesa emerge che mediamente nel periodo 2007-2009, rispetto all'intervallo 2000-2002, il peso delle AL si è leggermente contratto rispetto a quello degli SPL e delle AR. Il motivo va rilevato nei vincoli imposti dal patto di stabilità interno, che non hanno consentito agli enti locali di spendere tutte le disponibilità di cassa generate. Per ovviare a tale situazione la Regione Toscana, nel 2008 recependo quanto previsto dalla normativa nazionale, ha disciplinato con propria legge il "patto di stabilità regionalizzato", consentendo una redistribuzione delle risorse sul territorio tra livelli diversi di governo.

Con il grafico 5 l'analisi si sposta sull'evoluzione del finanziamento delle AR e AL ponendo a confronto le risorse proprie (tributi propri) con quelle derivate (trasferimenti statali).

La situazione della Toscana riflette quella nazionale, risultando in maniera evidente come il processo di decentramento porti ad un aumento delle entrate proprie e ad una diminuzione dei trasferimenti da parte dello Stato. L'andamento dei Tributi è segnato dalle tappe di abolizione del Fondo Sanitario Nazionale; dall'introduzione dell'Irap e dell'Addizionale Irpef (1997); dal successivo incremento dallo 0,5% allo 0,9% dell'aliquota dell'Addizionale Irpef (2000); e della compartecipazione regionale all'Iva (2001).

Grafico 5 SPA – EVOLUZIONE DEL FINANZIAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI E LOCALI (AR E AL) NELLA REGIONE. 1996-2009
Euro pro capite costanti 2000



Fonte: Conti Pubblici Territoriali

Contemporaneamente, per quanto riguarda i trasferimenti dallo Stato, sia correnti che in conto capitale, si rileva un forte crollo nel primo biennio, con una ripresa nel biennio 1998-1999, il tutto seguito da un'ulteriore contrazione nel periodo successivo.

2.3. La nascita e lo sviluppo dei Soggetti Pubblici Locali (SPL)

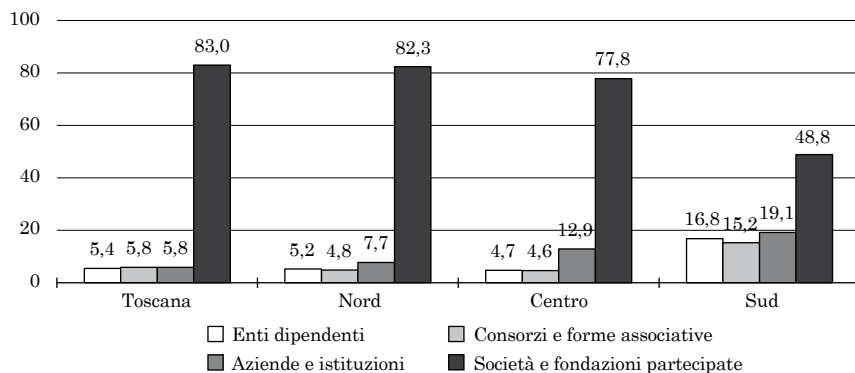
Nel corso degli anni Novanta il processo di snellimento della pubblica amministrazione ha subito una forte accelerazione attraverso il trasferimento da parte degli enti territoriali a soggetti terzi della gestione dei servizi, con concessione di assumere natura imprenditoriale.

Già la legge 142/1990 aveva introdotto la possibilità di affidare a SpA con prevalenza di capitale pubblico, la gestione dei servizi locali. Solo successivamente è venuto meno il vincolo della proprietà maggioritaria da parte della pubblica amministrazione. Con l'approvazione del Testo Unico degli enti locali del 2000, la società per azioni diventa l'unica forma di gestione per i servizi di rilevanza economica.

La Toscana, secondo l'ultimo censimento (CPT 2010), registra sul proprio territorio la presenza di 303 SPL ripartiti in 24 enti dipendenti, 24 consorzi, 46 aziende e istituzioni e 209 società.

Dal grafico 6 appare evidente come la Toscana presenti un'incidenza mediamente più alta che nel resto Italia delle società e fondazioni partecipate. La ragione è da ricercare nel massiccio ricorso alla gestione indiretta dei servizi pubblici avviata negli anni Novanta.

Grafico 6 SPESA TOTALE DEI SOGGETTI PUBBLICI LOCALI PER CATEGORIA DI ENTI.
 MEDIA 2000-2009
 Valori percentuali



Fonte: Conti Pubblici Territoriali

Nel periodo 2000-2010, in alcuni settori strategici come l'acqua, l'energia e i servizi ambientali viene dato avvio ad un processo di accorpamento e fusione da parte di più imprese con conseguente nascita di holding e società pluriservizi.

In termini di spesa, il macrosettore di rilevanza maggiore è quello relativo alle reti infrastrutturali, a cui fanno capo i numerosi processi di esternalizzazione dei servizi pubblici operati soprattutto da imprese nazionali. Ad esso fanno seguito per spesa le attività produttive, le opere pubbliche, il ciclo integrato dell'acqua e il sistema integrato dei rifiuti (Tab. 7).

Tabella 7 SPESA TOTALE PER MACROSETTORI DEI SOGGETTI PUBBLICI LOCALI. MEDIA 2000-2009
 Euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali

	Euro pro capite costanti 2000				Valori percentuali			
	Toscana	Nord	Centro	Sud	Toscana	Nord	Centro	Sud
Amministrazione generale	7,46	2,33	2,35	0,22	0,85	0,18	0,30	0,05
Servizi generali	0,11	7,31	0,03	0,01	0,00	0,53	0,00	0,00
Conoscenza, culturale e ricerca	33,26	43,15	26,88	22,94	4,24	4,20	3,49	6,03
Ciclo integrato dell'acqua	142,56	99,46	117,98	61,17	17,84	9,40	14,91	15,98
Sistema integrato dei rifiuti	129,11	150,72	99,23	51,95	16,44	13,47	12,94	13,51
Ambiente e gestione del territorio	21,81	25,08	17,40	28,59	2,80	2,48	2,29	7,38
Sanità	46,89	26,88	28,72	7,59	6,01	2,56	3,76	1,96
Politiche sociali	1,72	27,89	2,13	1,45	0,22	2,64	0,27	0,37
Attività produttive e opere pubbliche	134,59	158,19	124,14	105,29	17,22	15,24	16,27	27,94
Mobilità	121,95	194,25	184,78	92,04	15,60	18,38	24,23	24,23
Reti infrastrutturali	148,95	345,82	166,42	9,80	18,77	30,93	21,54	2,55
TOTALE	788,40	1.081,08	770,07	381,04	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Conti Pubblici Territoriali

Un confronto delle aree italiane in termini di spesa pro capite, mostra come in Toscana la spesa in ambito socio sanitario arrivi quasi a doppiare quella sostenuta dalle altre regioni del Centro-nord, e sia ben cinque volte quella del Sud. Le ragioni per cui vi vengono destinate una grossa parte delle risorse, vanno ricercate in:

- un elevato indice di vecchiaia della popolazione, con conseguente aumento del fabbisogno di assistenza socio-sanitaria;
- una crescita nella popolazione della componente straniera;
- forte attrazione del sistema sanitario toscano anche sui residenti fuori regione.

Il citato processo di societizzazione degli SPL in termini quali-quantitativi, intesi come numerosità e peso percentuale sulla spesa degli enti, evidenzia un andamento temporale di forte crescita tra il (1999-2006) con valori pari al 91%, a cui fa seguito un calo nel periodo successivo.

I fattori che hanno maggiormente contribuito al fenomeno sono stati:

- lo scioglimento delle ATER, nel 2004, fino ad allora controllate dalle AR, e dal 2005 interne agli SPL;
- fine anni Novanta nascita dei soggetti gestori nell'ambito del ciclo integrato dell'acqua nel rispetto dell'applicazione della legge Galli che ha visto la sua piena realizzazione proprio in questi anni.

Un altro fenomeno importante da rilevare è la costituzione, in questi anni, da parte delle Regioni di enti dipendenti per lo svolgimento di funzioni di gestione indiretta dei numerosi servizi pubblici. Negli ultimi anni si è così assistito alla trasformazione della natura giuridica degli organismi affidatari di tali servizi da consorzi o aziende in società di capitali.

La realtà toscana nel periodo compreso tra il 2000 e il 2006 si è caratterizzata per due aspetti principali:

- la scelta di procedere a un'esternalizzazione di alcune funzioni tramite la creazione di propri enti dipendenti;
- un avvio pregresso, poiché già nel 2000 una grossa parte dei servizi risultava esternalizzato a favore di organismi diversi dagli enti locali.

Nell'ultimo triennio si è verificato un basso livello di esternalizzazione dei servizi dimostrando come il fenomeno della societizzazione sia entrato in una fase di maturità.

La necessità di successivi aggiustamenti e in alcuni casi di ripensamenti, legati sia all'eccessivo uso dello strumento, che alle cessazioni programmate, portano ad un consistente rallentamento.

Nella medesima direzione vanno anche gli ultimi interventi normativi statali, che orientano gli enti pubblici verso un minore e più razionale ricorso a società partecipate, in un'ottica di contrazione della spesa attraverso la scelta di molte società di seguire un processo di accorpamento e fusione con la nascita di holding e la formazione di società pluriservizi. In Toscana il caso più eclatante, per l'impatto che ha avuto

sul territorio, è stata la trasformazione della società Publiservizi SpA in holding e il conseguente assorbimento di molte società in precedenza oggetto di rilevazione da parte del nucleo regionale CPT.

3. L'attività dei soggetti a rilevanza regionale e locale nel settore ciclo integrato dell'acqua

3.1 Il ciclo integrato dell'acqua nella Regione

- *Legislazione nazionale e regionale*

Il D.Lgs. 152/2006 conferma l'obiettivo perseguito dalla legge 36/1994 di riorganizzare il servizio idrico integrato, inteso quale l'insieme dei servizi pubblici e privati di captazione, adduzione e distribuzione delle acque ad uso civile, di fognatura e depurazione dei reflui. Nello specifico viene riconfermata l'inderogabile necessità di eliminare le gestioni locali per realizzare una riorganizzazione industriale del servizio idrico in modo integrato e quindi includendovi i servizi di fognatura e depurazione, mediante il superamento delle gestioni comunali attraverso l'individuazione di Ambiti Territoriali Ottimali di pianificazione e di gestione del servizio.

In Toscana l'attuazione della legge 36/1994 è stata avviata con l'approvazione della LR 81/1995 che ha portato all'istituzione di 6 Ambiti Territoriali Ottimali (Ato), i cui confini sono stati definiti sulla base della configurazione geografica dei bacini idrografici: il bacino dell'Arno, essendo il più esteso della Regione, è stato suddiviso a sua volta in tre ambiti (Alto, Medio e Basso Valdarno). La formazione delle Autorità di Ambito è avvenuta, mediante la costituzione di Consorzi tra i comuni rientranti nell'area di riferimento, definendo il quadro di funzionamento istituzionale e la regolamentazione dell'organizzazione delle Ato, e disciplinando i contenuti dello Statuto consortile, sulla base di uno Statuto Tipo definito dalla Regione.

- *Il ruolo della Regione*

Col D.Lgs 152/2006, si conferma alle Regioni la competenza per l'organizzazione territoriale sulla base di ambiti territoriali ottimali del servizio idrico integrato, che sostanzialmente si esplicita con la potestà di:

- delimitare gli Ato, di dimensione sovracomunale, coincidenti con i bacini idrografici;
- definire le modalità di aggregazione dei Comuni nella veste di Autorità di Ambito Territoriale Ottimale (Consorzio obbligatorio o Convenzione);
- definire lo Statuto Tipo dell'Autorità per consentire l'insediamento;
- regolamentare il passaggio di personale dai precedenti gestori al gestore unico di Ambito;

Gli obiettivi perseguiti dalla Regione Toscana nella delimitazione degli Ato sono stati:

- assicurare una gestione della risorsa che garantisca la copertura del fabbisogno attuale e futuro sulla base di una corretta gestione del bilancio idrico;
- assicurare la preservazione e la tutela della risorsa idrica destinata a soddisfare il fabbisogno idropotabile, in un contesto sovracomunale e provinciale;
- assicurare il disinquinamento delle acque sia di superficie che sotterranee.

3.2 Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio

- *Gli investimenti nel Servizio Idrico Integrato*

Di seguito viene svolta l'analisi della serie storica degli investimenti sostenuti dai singoli gestori per il servizio idrico integrato nel quinquennio 2003-2007, da considerarsi al netto dell'eventuale finanziamento pubblico. Lo studio permette di effettuare un confronto tra il piano degli investimenti ipotizzato nelle prime stesure e ciò che si è realmente realizzato con l'implementazione dei piani di ambito (cfr. Tabb. 8 e 9).

Gli scostamenti tra quanto realizzato e quanto programmato dipendono da una commistione di fattori tra cui vale la pena di ricordare, la scarsità di risorse, la mancata riscossione del totale delle tariffe e, in taluni casi, la mancata concessione di mutui e prestiti in conto capitale.

Tabella 8 ANDAMENTO DEGLI INVESTIMENTI. 2003-2007
Valori reali in KEuro

Ato	Totale investimenti per ambito				
	2003	2004	2005	2006	2007
Ato 1 - Toscana Nord	–	–	6.092	9.207	10.843
Ato 2 - Basso Valdarno	24.997	32.788	23.024	34.322	61.025
Ato 3 - Medio Valdarno	59.099	46.036	53.783	39.465	34.281
Ato 4 - Alto Valdarno	7.425	10.282	10.450	15.002	16.919
Ato 5 - Toscana Costa	8.292	10.991	10.556	8.553	5.942
Ato 6 - Ombrone	–	–	–	–	–
TOTALE	99.813	100.097	103.913	106.549	129.010

Tabella 9 INVESTIMENTI PROGRAMMATI DEI GESTORI DEL SERVIZIO NELLA REGIONE
Milioni di euro

Gestori	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ato 1 – Toscana Nord				32,38	9,45	20,97	21,34	18,89
Ato 2 – Basso Valdarno	24,98	38,17	23,87	34,72	61,06	57,40	48,96	47,73
Ato 3 - Medio Valdarno	47,62	54,28	54,51	62,22	69,91	61,46	63,73	69,55
Ato 4 – Alto Valdarno	10,91	7,97	11,2	10,64	15,01	16,91	17,54	18,86
Ato 5 – Toscana Costa	37,9	55,85	54,55	47,55	52,11	62,87	60,09	28,13
Ato 6 – Ombrone	19,37	28,52	29,19	31,12	27,75	25,39	23,34	22,94
TOTALE	140,78	184,79	173,32	218,63	226,29	245,00	235,00	206,10

Fonte: *L'industria dell'acqua e dei rifiuti in Toscana. Analisi dei principali gestori dei servizi idrici e di igiene urbana*, Irpet e-book 9/2010 (da Piani di Ambito)

L'andamento degli investimenti dovrebbe essere direttamente connesso con quanto stabilito nei Piani di Ambito. Normalmente il settore prevede una forte crescita nei primi 8-10 anni in cui si tende a realizzare quegli interventi strutturali che permettono il raggiungimento degli standard previsti, essenzialmente attraverso la realizzazione di nuove opere in ambito fognario e depurativo.

Nel periodo successivo, sono generalmente previsti interventi di manutenzione straordinaria che portano ad una riduzione degli importi previsti rispetto al primo decennio.

La realizzazione del Piano di Ambito permette di stabilire *ex-ante* l'ammontare degli investimenti che il gestore è tenuto a sostenere, e che ha come corrispettivo la tariffa sostenuta dall'utente. Di fatto il reale ammontare degli interventi realizzabili e la sua distribuzione nel tempo dipende da una serie di fattori, tra cui il più significativo risulta essere l'accesso al credito da parte del gestore.

La tariffa infatti consente ogni anno l'integrale remunerazione dei costi di gestione, senza considerare la percentuale di miglioramento dell'efficienza che il gestore è chiamato a operare, viene così garantita la copertura del costo di investimento solo in un orizzonte temporale di lungo periodo, che si estende fino al termine della vita utile delle opere, riconoscendo annualmente solo la quota di investimento che corrisponde all'ammortamento. Questa condizione determina quindi la necessità di accedere al credito bancario per sostenere gli investimenti.

- *Il personale*

Uno degli aspetti fondamentali nell'analisi dei costi di gestione è il dimensionamento delle aziende e la tipologia degli addetti, parametri fortemente influenzati dal livello di esternalizzazione dei servizi.

Confrontando l'andamento del numero degli addetti nel quinquennio 2003-2007, si notano due differenti trend: da una parte le aziende che riducono il numero degli addetti e dall'altra quelle che li incrementano. Publiacqua, operante nell'Ato 3, ha subito in cinque anni una continua contrazione del personale con una riduzione di 64 unità, mentre nell'Ato 5 dopo una sostanziale stabilizzazione nel periodo 2003-2006, il personale è stato ridotto nell'ultimo anno di 34 unità.

Risultano invece in crescita gli altri gestori, da un minimo di 14 unità per Nuove Acque, gestore dell'Ato 4, fino ad un massimo di 94 addetti operanti all'interno dell'Ato 6.

A parziale spiegazione di tale trend c'è da rilevare comunque che tra il 2004 e il 2005 ASA, gestore dell'Ato 5, ha aumentato il numero dei comuni gestiti di 8 unità, passando da 25 agli attuali 33 e Acquedotto del Fiora che opera nell'Ato 6 nel 2007 ha esteso il servizio a 3 nuovi comuni rispetto all'anno precedente.

Il panorama toscano dei gestori del servizio idrico è caratterizzato da una più grande azienda, che è quella che gestisce il servizio nell'Ato 3 medio

Valdarno con 688 addetti, e da altre 4 aziende, con un numero di personale comparabile, oscillante tra i 405 addetti e i 346.

L'azienda più piccola è invece Nuove Acque, Ato 4, con 204 dipendenti.

- *La dotazione infrastrutturale*

L'analisi della dotazione infrastrutturale di ciascun gestore ci dà una prima idea, unitamente alle caratteristiche del territorio gestito, della complessità del sistema e delle principali problematiche presenti in termini di qualità del servizio e costi della gestione.

Copertura del servizio. Il parametro più significativi riguarda la copertura del servizio, ovvero la percentuale di abitanti residenti allacciati ai servizi di acquedotto, fognatura e depurazione.

Il dato della copertura è influenzato da molteplici aspetti. Il primo è rappresentato dalla dispersione territoriale della popolazione. Normalmente la percentuale dei residenti allacciati al servizio diminuisce laddove sono presenti alti valori di case sparse, fenomeno tipico nei comuni montani, ove risulta più difficile e oneroso effettuare l'allacciamento alla rete, questo spiega anche la presenza massiccia di pozzi privati utilizzati per l'approvvigionamento idrico. Un simile aspetto pesa non solo per l'acquedotto, ma maggiormente per il servizio di fognatura visto che spesso gli utenti provvedono in maniera autonoma allo smaltimento dei reflui.

Oltre ai vincoli di natura morfologica ed insediativa, vanno considerati gli indirizzi passati sulla pianificazione del servizio. Privilegiare un'integrazione delle utenze intorno ad un sistema di adduzione delle acque potabili e di collettamento delle acque reflue è una scelta rilevante che comporta una precisa visione del servizio pubblico e che richiede investimenti considerevoli, di difficile copertura attraverso introiti tariffari. Analizzando i dati di copertura dell'acquedotto, si nota che il territorio dell'Ato 1 gode di una copertura pressoché completa (99% della popolazione residente), seguita da Publiacqua, gestore dell'Ato 3 (96%), e dal gestore dell'Ato 5 (91%). Il valore più basso tra le aziende toscane è di Nuove Acque, Ato 4, con il 77% della popolazione residente allacciata, a causa della presenza di numerosi piccoli centri.

Le reti. Il gestore con la maggiore estensione di rete risulta essere l'Acquedotto del Fiora con 7.540 km, dato dovuto ad un'elevata dispersione territoriale dei centri abitanti sul territorio.

La lunghezza delle reti di acquedotto viene intesa come la somma delle reti di adduzione e distribuzione, mentre per le reti fognarie è stata considerata la somma di reti di collettamento e raccolta. Publiacqua, gestore Ato 3, con i suoi 6.785 km, rappresenta il territorio più popolato. Gli altri gestori presentano valori compresi tra i 5.515 km ed i 3.013 km. La situazione delle reti fognarie evidenzia invece un'estensione maggiore per Publiacqua rispetto al gestore Ato 6 (4.253 km contro 3.100). L'azienda con il minor numero di km fognari è ASA che gestisce il territorio dell'Ato 5 con 1.114 km censiti (Tab. 10).

Tabella 10 LE RETI

	U.M.	Ato 1 Toscana Nord	Ato 2 Basso Valdarno	Ato 3 Medio Valdarno	Ato 4 Alto Valdarno	Ato 5 Toscana Costa	Ato 6 Ombrone
Lunghezza reti acqua	Km	23.692	5.515	6.785	3.013	5.515	7.540
Lunghezza reti fognature	Km	1.470	3.213	4.253	1.416	3.213	3.100
Lunghezza pro capite acquedotto	m/ab. ser.	10,70	8,10	5,62	12,55	8,11	nd
Lunghezza pro capite fognatura	m/ab. ser.	4,20	4,81	3,70	6,91	4,86	nd

Fonte: *L'industria dell'acqua e dei rifiuti in Toscana. Analisi dei principali gestori dei servizi idrici e di igiene urbana*, Irpet e-book 9/2010

La depurazione delle acque reflue. La componente infrastrutturale legata alla depurazione, indica lo sforzo operato dai gestori verso gli aspetti sanitari e della salvaguardia ambientale.

Nell'indagine sono stati considerati gli impianti che presentano una certa complessità come i depuratori. Ad oltre trent'anni dall'uscita della legge Merli (L. 319/1976) circa l'obbligatorietà del trattamento dei reflui civili, il tema è ancora lontano da una sua soluzione razionale a seguito della presenza in aree molto importanti della Regione di percentuali rilevanti di cittadini allacciati alla pubblica fognatura che non effettuano il trattamento depurativo, mostrando in tutta la sua dimensione la farraginosità del sistema discendente in molti casi dalle gestioni frammentate preesistenti.

Perdite idriche. L'importanza economica ancor prima che ambientale del problema delle perdite è notevole.

La trasformazione di una risorsa pregiata in una risorsa di qualità elevata (acqua potabile) si ottiene sostenendo costi importanti, nei quali è giusto inserire anche quelli sostenuti per quei volumi che il gestore immette in rete, ma che per varie ragioni non raggiungono l'utente. Per questo motivo tale parametro rappresenta un importante indice di efficacia ed economicità del servizio.

Il calcolo delle perdite viene effettuato utilizzando il volume del fatturato (dato certo), da cui con buona approssimazione può essere stimato il volume prodotto che non riesce ad arrivare all'utente. La differenza tra erogato e fatturato oscilla infatti in qualche punto percentuale (Tab. 11).

La situazione delle perdite rilevate in Toscana è allarmante, oscillando tra il 34% del gestore di Ato 4 e il 43% di Publicacqua, gestore Ato 3. I valori minori si riscontrano in Nuove Acque, gestore Ato 2 (34%) e il gestore dell'Ato 5, ASA (35%), mentre i gestore degli Ato 1 e 6 perdono intorno al 40% del volume immesso in rete.

Tabella 11 LE PERDITE IDRICHE

	U.M.	Ato 1 Toscana Nord	Ato 2 Basso Valdarno	Ato 3 Medio Valdarno	Ato 4 Alto Valdarno	Ato 5 Toscana Costa	Ato 6 Ombrone
Volume immesso in rete	mc/anno	47 594 893	76 286.111	151.904.466	25.700.000	76.282.111	n.d.
Volume fatturato	mc/anno	28.640.042	45 999 992	87.010.009	16.855.612	45.999.992	n.d.
Perdite	mc/anno	18 954 851	30 286.119	64.894.457	8.844.388	30.286.119	n.d.
Perdite	val. %	39,83	39,70	42,72	34,41	39,70	

Fonte: *L'industria dell'acqua e dei rifiuti in Toscana. Analisi dei principali gestori dei servizi idrici e di igiene urbana*, Irpet e-book 9/2010

• *La Tariffa*

La Tariffa Reale Media (TRM) è calcolata come rapporto tra ricavi e volumi fatturati. Identifica il costo medio al metro cubo di acqua pagato indipendentemente dalla tipologia di utenza e dai relativi scaglioni tariffari.

La prima considerazione riguarda il confronto tra i differenti valori tariffari (Tab. 12).

Tabella 12 LA TARIFFA

U.M.	2003	2004	2005	2006	2007	Incremento 2007-2003 - Val. ass.	Incremento 2007-2003 - Val. %
Euro/mc			1,15	1,15	1,11	-0,04	-3,6
Euro/mc	1,21	1,27	1,39	1,46	1,53	0,32	20,9
Euro/mc	1,15	1,22	1,37	1,46	1,60	0,45	28,1
Euro/mc	1,69	1,77	1,92	2,00	2,11	0,42	19,9
Euro/mc	1,23	1,29	1,65	1,74	1,81	0,58	32
Euro/mc	1,23	1,32	1,34	1,43	1,53	0,3	19,6
Euro/mc	1,30	1,37	1,53	1,62	1,72	0,41	14,15

Fonte: *L'industria dell'acqua e dei rifiuti in Toscana. Analisi dei principali gestori dei servizi idrici e di igiene urbana*, Irpet e-book 9/2010

Le tariffe tra i vari gestori della Toscana risultano differenziate per tipologia, area, e fasce di consumo.

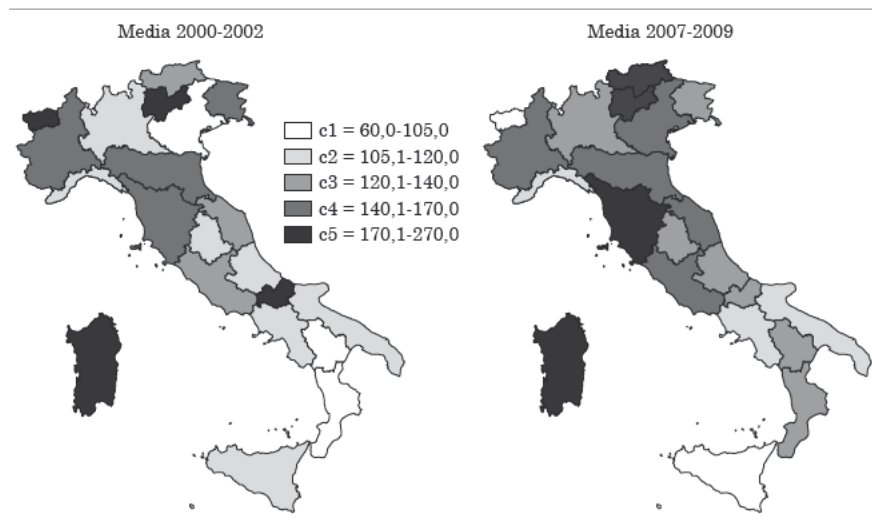
In linea di massima i gestori tendono a premiare il contenimento dei consumi nell'utenza attraverso tariffe più basse per le fasce agevolate (generalmente per consumi inferiori a 70-80 mc all'anno), e penalizzando i consumi domestici più elevati.

Una simile ripartizione delle fasce tende a penalizzare le famiglie più numerose in cui l'utente-famiglia, evidentemente, si trova col consumo nelle zone più alte di costo al metro cubo.

Dall'analisi della figura 13 appare in maniera evidente l'importanza attribuita dalla nostra regione al settore del ciclo integrato dell'acqua. Analizzando i dati di spesa si nota infatti come la Regione Toscana sia passata da una spesa media pari a 140,58 euro del periodo 2000-2002

ad una spesa media pari a 214,11 euro del periodo 2007-2009 a testimonianza dei forti investimenti intrapresi in questo settore.

Figura 13 SPESA TOTALE DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO PER IL CICLO INTEGRATO DELL'ACQUA. MEDIE 2000-2002 E 2007-2009
Euro pro capite costanti 2000



Fonte: Conti Pubblici Territoriali

La vendita di beni e servizi idrici segue l'andamento delle evoluzioni e dei cambiamenti introdotti dalla riforma del settore e dalla composizione della tariffa. Come già specificato la composizione della tariffa dipende da alcune grandezze, tra cui, il livello degli investimenti.

L'incremento nella vendita è quindi correlato positivamente con la crescente mole di investimenti, piuttosto che con un fantomatico aumento della popolazione o delle quote di fatturazioni riscosse.

Chiaramente esiste un fenomeno di trade-off tra vendita di beni e servizi idrici e trasferimenti di risorse dalle pubbliche amministrazioni. Si noti però come a fronte di un periodo particolarmente siccitoso e quindi di scarsità della risorsa da distribuire, come il 2007, la tendenza alla crescita della vendita di beni e servizi idrici si sia invertita, per poi riprendere il consueto andamento. Tale fenomeno è stato compensato da un maggiore sforzo delle P.A. toscane nel trasferire risorse.

La tabella 14 fornisce una visione dei principali indicatori di "sistema" per quanto riguarda i servizi idrici.

Dall'analisi dei dati, emerge con forza come la Regione Toscana sia "out of range" rispetto alla quasi totalità dei parametri, nel caso dell'acqua prelevata, si nota come il valore sia superiore a quello medio nazionale.

Tabella 14 CICLO INTEGRATO DELL'ACQUA: PRINCIPALI INDICATORI DI STRUTTURA. 2008

	Toscana	Mezzogiorno	Centro-nord	Italia
<i>Approvvigionamento idrico potabile</i>				
Acqua prelevata (mc per abitante)	61,2	50,4	48,4	49,1
Acqua potabilizzata (mc per abitante)	124,7	151,7	152,5	152,2
Acqua potabilizzata /acqua prelevata (%)	49,1	33,2	31,7	32,2
<i>Indicatori obiettivi di servizio</i>				
Acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale (%)	72,3	60,3	71,9	67,9
Abitanti equivalenti effettivi urbani, solo civili, serviti da impianti di depurazione che effettuano trattamento secondario e terziario	54,4	53,1	58,4	56,5
Fognatura - popolazione con depurazione completa delle acque reflue convogliate nella rete fognaria (%)	26,7	50,6	49,3	49,8

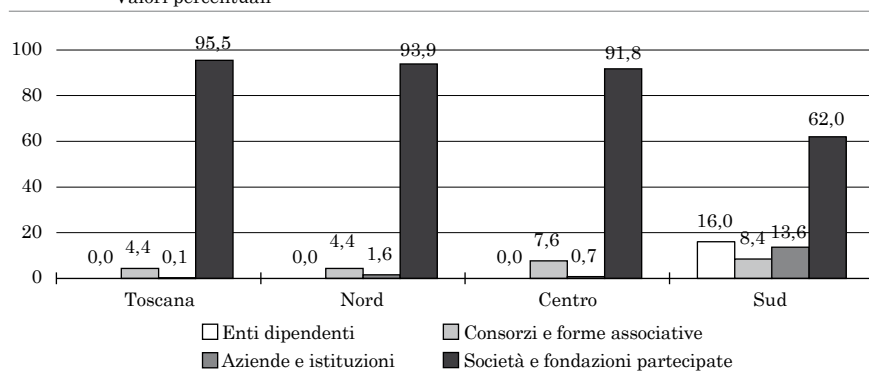
Fonte: Conti Pubblici Territoriali

L'acqua potabilizzata fornisce un valore assai più basso rispetto alle altre aree di riferimento, mentre il rapporto tra prelevata e potabilizzata è nettamente maggiore. Rientrano invece in linea con il resto d'Italia gli indicatori riferiti agli obiettivi di servizio. Diversamente per la questione depurativa, il dato rilevato è fortemente più basso di quello nazionale e mal si abbina con tutti i dati di settore riportati da studi mirati sul territorio.

In sostanza, si ritiene che il dato non sia del tutto coerente con la reale situazione toscana, forse perché generato attraverso stime o campionamenti distorti, tanto che possiamo definire, senza timore di smentita che la capacità depurativa nella regione si aggira intorno al 75% mentre quella riferita alla fognatura intorno all'85%.

Il grafico 15 mostra la spesa totale per il ciclo integrato dell'acqua degli SPL per categoria di ente, la Toscana si attesta in prossimità del dato nazionale, sia per quanto riguarda l'analisi effettuata nel periodo 2000-2004 che 2003-2007, questo vale sia per le spese correnti che per quelle in conto capitale.

Grafico 15 SPESA TOTALE PER IL CICLO INTEGRATO DELL'ACQUA DEI SOGGETTI PUBBLICI LOCALI PER CATEGORIA DI ENTI. MEDIA 2000-2009
Valori percentuali



Fonte: Conti Pubblici Territoriali

La logica è la seguente: più quota di popolazione è servita dalla depurazione, minori saranno gli investimenti di cui il settore avrà bisogno e più bassa sarà, di conseguenza, la spesa.

In questa ottica di stretta correlazione tra spesa e livello degli investimenti, stupiscono alcuni valori molto distanti dalla media nazionale frutto, probabilmente, di politiche degli investimenti che ancora devono dare i propri benefici al servizio.

3.3 *I principali gestori del servizio nella Regione*

- *Lo stato di attuazione della gestione del servizio*

Con l'affidamento delle gestioni dei servizi idrici integrati ai gestori di Ambito si sono volute creare le condizioni per assicurare, attraverso la realizzazione degli interventi previsti gli adeguamenti dei sistemi infrastrutturali alle disposizioni comunitarie in materia di tutela ambientale perseguendo così il miglioramento della vivibilità dell'ambiente e della sua componente più essenziale, l'acqua. La disciplina del Servizio Idrico Integrato comprende un nuovo metodo per la determinazione del corrispettivo economico del servizio, il quale da tariffa socialmente pre-stabilita diviene il prezzo per il servizio erogato.

Se la precedente politica tariffaria era improntata a favorire l'utenza mediante la fissazione di tariffe basse, prescindendo dall'effettivo costo di gestione, la nuova impostazione mira ad incrementare la qualità del servizio attraverso l'incentivazione del miglioramento di efficienza e riconoscendo la tariffa quale fondamentale cespite per consentire la realizzazione di adeguati livelli di servizio, che per sostenere i necessari programmi di investimento nell'equilibrio del bilancio.

- *Ambiti Territoriali Ottimali del servizio idrico*

Come evidenziato nella tabella 16 il territorio regionale è stato suddiviso in sei Ambiti Territoriali Ottimali (Ato), i cui confini sono stati definiti dalla legge stessa assumendo quale criterio ispiratore prevalente la configurazione fisica dei bacini idrografici. Il bacino dell'Arno, il più esteso della regione, è stato suddiviso in tre ambiti (Alto, Medio e Basso Valdarno) mentre gli Ato della costa sono stati identificati secondo il criterio poi assunto dalla direttiva comunitaria 60/2000, quale distretti idrografici sommatoria di bacini minori.

Tabella 16 COMPOSIZIONE TERRITORIALE

Aato	Superficie kmq	Popolazione residente	Bacini idrografici	Numero comuni	Province
1. Toscana Nord	2.951	513.412	4	52	5
2. Basso Valdarno	3.607	766.268	1	64	5
3. Medio Valdarno	3.727	1.205.188	2	50	4
4. Alto Valdarno	3.262	298.224	3	37	2
5. Toscana Costa	2.407	355.617	2	33	4
6. Ombrone	7.044	352.199	4	51	2
TOTALI	22.997	3.490.908		287	

Fonte: Autorità di ambito e soggetti gestori della Regione Toscana

La formazione delle Autorità di Ambito è avvenuta mediante la costituzione di Consorzi obbligatori tra i comuni dell'Ambito. Tutte e sei le Autorità di Ato si sono costituite ed insediate a partire dal 1998, e sono oggi pienamente attive. Il funzionamento istituzionale e la regolamentazione dell'organizzazione delle Autorità di Ato è disciplinato dallo Statuto consortile. Organi istituzionali dell'Ato sono il Presidente, che ha la rappresentanza legale del Consorzio, il Consiglio di amministrazione e l'Assemblea consortile.

- *Caratterizzazione programmatica: Piani e programmi*

Ciascuna Autorità di Ambito ha predisposto e già approvato un proprio Piano di Ambito e, conseguentemente, un proprio Programma degli interventi, con annesso il relativo Piano Tecnico-Economico-Finanziario, quale strumento di programmazione del servizio idrico integrato, che costituisce il riferimento per il raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale dettati dalla Regione col Piano di Tutela delle acque e nel rispetto della normativa di riferimento.

Le aziende che gestiscono il servizio idrico integrato nel 2008 hanno fatturato quasi 604 milioni di euro, chiudendo l'esercizio con un'utile di 23,1 milioni di euro. Il risultato di esercizio del settore è quasi totalmente imputabile a sole tre aziende, delle 7 presenti nella rilevazione determinando quasi il 93% dell'utile totale del comparto. Gli investimenti complessivi del settore arrivano a quasi 184 milioni di euro e gli addetti raggiungono le 2.474 unità. Il settore è prevalentemente composto da grandi imprese, che incidono in modo evidente sulla formazione di tutte le grandezze di bilancio.

Il triennio 2006-2008 si configura complessivamente come un periodo di miglioramento dei valori economici del settore. Dopo una diminuzione di oltre il 17% registrata tra il 2006 e il 2007, gli utili nel 2008 sono tornati a crescere, con un incremento complessivo sul triennio di ben il 134%. I ricavi dalle vendite hanno subito ogni anno incrementi significativi, che complessivamente fanno segnare nel triennio un incremento del 28%, riconducibile all'aumento del numero delle utenze (+6,12%) e all'aumento delle tariffe.

Al contrario i volumi di acqua venduta risultano progressivamente in diminuzione.

Il reddito operativo del triennio mostra un trend positivo dovuto al fatto che i costi della produzione (+32,25%), hanno avuto un incremento minore rispetto al valore della produzione (+35,40%).

Nell'arco dei tre anni considerati si osserva anche una contrazione degli investimenti del 3,8%.

- *Focus su un'eccellenza*

È possibile affermare che Acque S.p.A., gestore del territorio di competenza di Ato 2 rappresenti un'eccellenza, questo in funzione di una serie di fattori legati alle performance aziendali del gruppo che gestisce

le reti idriche. I dati tecnici ed economici sono migliorati grazie ad una serie di iniziative legate alla *customer satisfaction* e alla tutela e salvaguardia dell'ambiente. Viene scelto di redigere anche il bilancio ambientale vero e proprio strumento per la salvaguardia dell'ambiente.

- *Focus su una criticità*

L'aver dato attuazione alla riforma dei servizi idrici integrati e l'aver spinto verso un modello aziendale più al passo con i tempi ha prodotto l'innalzamento dei prezzi delle tariffe idriche, poiché il metodo nazionale a cui fanno riferimento tutte le strutture tariffarie è strettamente correlato al livello degli investimenti, all'aumentare del quale crescono di conseguenza, fino ad un valore massimo prestabilito come tetto.

3.4 *Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione*

Gli obiettivi principali in tema di risorsa idrica sono sintetizzabili come segue:

- presentazione di una legge regionale (in previsione della liberalizzazione del 2011) di riforma ed incentivazione del processo aggregativo su scala regionale dei soggetti di governo e di controllo, dei soggetti ed ambiti di gestione dei servizi pubblici locali (rifiuti, acqua, gas, casa, trasporto pubblico locale), per consentire, da un lato, una programmazione e vigilanza regionale, e dall'altra, maggiori economie di scala, competitività e qualità del servizio con l'obiettivo di uniformare il regime tariffario su tutto il territorio regionale;
- favorire e dare impulso all'attuazione degli investimenti infrastrutturali urgenti per l'approvvigionamento e la manutenzione della rete idrica, la realizzazione di bacini o invasi, depuratori, ed infine politiche per il riuso delle acque reflue industriali ed agricole;

Inoltre, i fenomeni di emergenza idrica, dovuti anche ai cambiamenti climatici in atto, che tendono a ripresentarsi negli ultimi anni con una frequenza sempre più insostenibile per un territorio come quello della Toscana, caratterizzato da alti livelli di sviluppo economico e di qualità della vita, oltre che da una massiccia presenza turistica, evidenziano come la disponibilità di acqua non potrà più essere la stessa del passato.

Le informazioni attualmente disponibili per la Regione Toscana stimano un fabbisogno idrico complessivo annuo superiore a 758 mln di mc (dato 2004), ripartito fra differenti utilizzatori.

Si ritiene necessaria una profonda riforma a livello regionale che conduca ad un governo unitario delle risorse idriche, e sia capace di disciplinare i diversi utilizzi (potabile, agricolo, industriale, energetico) secondo una visione complessiva, che rafforzi la dimensione regionale nella capacità di programmazione, decisione, e controllo, attraverso un'azione di semplificazione e snellimento delle procedure.

Va in questa direzione quindi l'ipotesi di un'unica Autorità di Ambito per tutta la Toscana che regolamenti il settore dell'acqua.

4. L'attività dei soggetti a rilevanza regionale e locale nella gestione dei rifiuti

4.1 Il Sistema di gestione dei rifiuti urbani nella Regione

La gestione del ciclo dei rifiuti regionale è garantita da 24 aziende completamente pubbliche o a maggioranza pubblica, riconducibili alle amministrazioni comunali, che raccolgono i rifiuti urbani e assimilati nel territorio di 231 Comuni con una popolazione residente pari ad oltre il 92% di quella regionale.

Negli altri 56 Comuni il servizio è affidato ad aziende completamente pubbliche o a maggioranza pubblica extraregionali (12 Comuni), ad aziende private (22 Comuni), gestito in economia (22 Comuni).

Queste ultime tre categorie di gestione dei servizi riguardano in larga maggioranza Comuni di piccole dimensioni, in genere con meno di 10.000 abitanti.

Alle aziende citate sono da aggiungere:

- soggetti pubblici e, soprattutto, privati, che svolgono parte dei servizi di raccolta, in particolare differenziata, attraverso convenzioni con le società pubbliche o con le amministrazioni comunali;
- imprese, sia pubbliche che private, che gestiscono impianti di riciclaggio dei rifiuti da raccolta differenziata o di smaltimento dei rifiuti da raccolta indifferenziata.

Il quadro appena sintetizzato è sostanzialmente stabile da alcuni anni ed è il risultato di un passaggio progressivo, iniziato alla fine degli anni Novanta, dalle gestioni in economia alle gestioni in affidamento a società di proprietà completamente pubblica con la parallela riduzione della presenza di operatori privati nel settore. La transizione è stata accompagnata dalla graduale trasformazione delle ex aziende municipalizzate nelle attuali società per azioni la cui proprietà o la cui maggioranza è detenuta dai Comuni.

Ancora oggi la normativa nazionale di settore e, di conseguenza, la normativa regionale di attuazione, sono in rapida e radicale evoluzione.

La disposizione originaria prevedeva che la Regione suddividesse il proprio territorio in Ambiti Territoriali Ottimali (Ato) e che i Comuni di ciascuna Ato costituissero l'Autorità d'Ambito, un soggetto giuridico deputato ad aggiudicare il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani per tutti i Comuni dell'area.

La Toscana ha determinato tre Ato e definito gli adempimenti per l'affidamento dei servizi. Con la finanziaria nazionale per il 2010 e s.m.i. a partire dal 1° gennaio 2012 la forma giuridica degli Ato è stata soppressa; la norma prevede inoltre che entro il 1° gennaio 2012 le Regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità d'ambito. Viene poi richiesto che entro giugno 2011 la Giunta approvi una proposta di legge per la riforma complessiva del servizio di gestione rifiuti

per favorire un maggiore ricorso agli affidamenti tramite procedure ad evidenza pubblica e limitando il ricorso alle gestioni in economia solo a casistiche molto circoscritte.

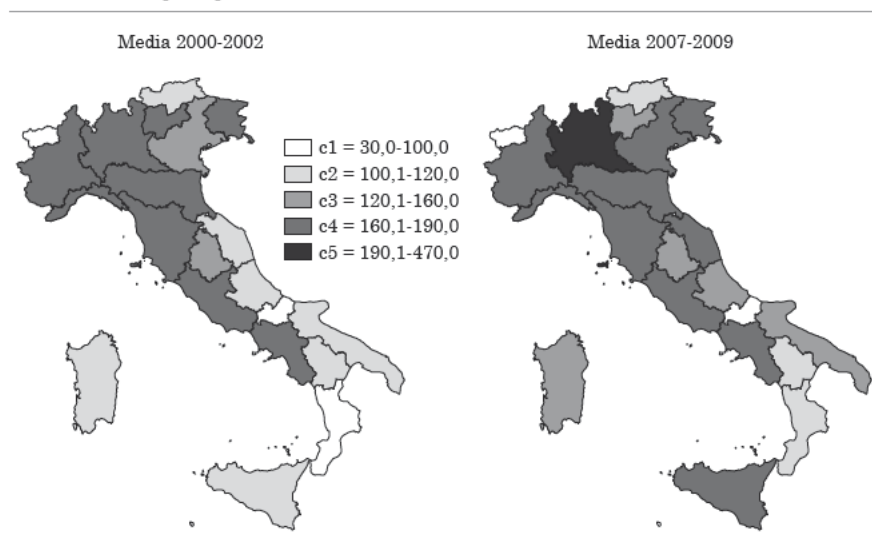
La normativa nazionale e regionale di attuazione dispongono che gli affidamenti dei servizi pubblici di gestione rifiuti siano effettuati dai Comuni in forma associata, su bacini sovracomunali, attraverso le Autorità d'ambito ed i soggetti destinati a sostituirle dal 1° gennaio 2012. Una volta attuata, la riforma nazionale e regionale del settore garantirà il superamento di una delle principali problematiche della gestione dei rifiuti urbani oggi in Toscana e cioè la presenza di un numero elevato di aziende di gestione dei servizi, di dimensioni medio – piccole, alla base di un assetto industriale molto frammentato.

4.2 Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio

- *La spesa*

In Toscana, la spesa totale del Settore Pubblico Allargato per la gestione dei rifiuti tra il 2000 e il 2009 ammonta a 8,65 miliardi di euro. Tra il 2000 e il 2009, la spesa pro capite nel settore si è stabilmente posizionata ai livelli più alti tra le regioni italiane; se però si confronta il dato di inizio e fine periodo si registra una considerevole diminuzione: si passa da una media di 220 euro del periodo 2000-2002 ai circa 198 euro del periodo 2007-2009. Variazione che è dovuta a una riduzione di spesa verificatasi tra il 2006 e il 2007, e recuperata nel biennio successivo (Fig. 17).

Figura 17 SPESA TOTALE DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI. MEDIE 2000-2002 E 2007-2009
Euro pro capite costanti 2000



Fonte: Conti Pubblici Territoriali

Nel periodo in esame, la riduzione della spesa media per abitante è fortemente correlata all'andamento degli investimenti pubblici mirati al potenziamento dei servizi di settore e, in particolare, a quelli volti alla diffusione sul territorio dei servizi di raccolta differenziata, all'aumento del numero di tipologie in oggetto, ed al potenziamento della rete impiantistica dedicata a:

- riciclaggio dei rifiuti, in particolare per quanto riguarda la realizzazione di impianti per il compostaggio, di rifiuti da raccolta differenziata, alla produzione di ammendante di qualità destinato all'agricoltura;
- selezione meccanica e trattamento biologico dei rifiuti da raccolta indifferenziata;
- produzione di energia da rifiuti.

La distribuzione della spesa pro capite del settore tra amministrazioni centrali, regionali, locali e soggetti pubblici (gestori del servizio di igiene urbana) mostra che in Toscana, analogamente a quanto registrato nelle tre macro aree del paese, il contributo dell'amministrazione centrale alla spesa è modesto e di norma inferiore al 5% del totale. Sono invece consistenti le quote di spesa delle AR, AL e degli altri soggetti pubblici.

È interessante rilevare come in Toscana, la variazione dei livelli di spesa sia legata all'evoluzione di due aspetti:

- dalla fine degli anni Novanta la gestione in economia dei servizi del settore è passata dalle amministrazioni comunali o dalle aziende municipalizzate a società per azioni di proprietà delle amministrazioni comunali o comunque controllate dalle amministrazioni comunali. Oggi le aziende di proprietà pubblica o a maggioranza pubblica svolgono i servizi di gestione dei rifiuti urbani per oltre il 90% della popolazione residente;
- le forme di finanziamento del servizio si sono spostate progressivamente dal sistema tributario (TARSU) a quello tariffario (TIA). Oggi in Toscana un Comune su tre finanzia i costi col regime tariffario e due residenti su tre vivono in Comuni con regime tariffario. Una conseguenza, ai fini contabili, è che nella maggior parte delle gestioni a TIA è l'azienda che eroga il servizio, a fatturare il costo dello stesso alle utenze servite, la spesa per i servizi di fatto scompare dalla contabilità di bilancio delle amministrazioni comunali, salvo che per quote residue di modesta entità.

Il fenomeno appena richiamato è con ogni probabilità destinato ad accentuarsi nei prossimi anni, quando saranno concluse le procedure di affidamento ai gestori unici.

• *Le entrate*

Dal 2000 al 2005 i proventi dalla vendita di beni e servizi del settore in Toscana erano più elevati rispetto alla media delle altre regioni. Negli anni successivi, mentre il dato della Toscana, analogamente a quello del

Centro-sud, restava pressoché stabile, il dato delle regioni del Nord mostrava una dinamica di crescita più marcata (salvo ridursi nell'ultimo anno). Nel 2009, le entrate medie in Toscana ammontavano a circa 140 euro/abitante rispetto ai 160 euro/abitante del Nord, ai 110 euro/abitante del Centro e ai 50 euro/abitante del Sud.

In questo contesto, i trasferimenti dalle pubbliche amministrazioni al settore, per la gestione dei servizi, costituiscono una quota trascurabile delle entrate complessive.

In maggiore dettaglio, i dati della Toscana in tutto il periodo sono sostanzialmente in linea con la medie delle Regioni del Centro e del Nord del paese e variano a titolo indicativo nell'intervallo 0,5-2 euro abitante, mentre il dato medio delle Regioni del Sud è sensibilmente superiore e si colloca nell'intervallo 3-6 euro/abitante.

- *Gli indicatori gestionali*

Gli indicatori principali di struttura quantificati da ISPRA per il 2008 sono coerenti nel mostrare la Toscana a livelli di eccellenza per gli obiettivi di servizio rispetto alla media nazionale ed alla media delle regioni del Centro e del Sud, ma distanti dai risultati medi delle regioni del Nord.

In estrema sintesi viene confermato il quadro dell'evoluzione degli investimenti del settore in Toscana. Inoltre, la produzione media pro capite regionale di rifiuti urbani totali supera in misura consistente la media nazionale e la media delle macro aree del paese. Il risultato nasce dall'effetto congiunto di alcune determinanti consolidate nella letteratura di settore: il livello elevato della ricchezza relativa e dei consumi, le presenze turistiche per abitante e l'elevato livello di assimilazione ai rifiuti urbani dei rifiuti speciali non pericolosi prodotti da utenze non domestiche (Tab. 18).

Tabella 18 GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI: PRINCIPALI INDICATORI DI STRUTTURA. 2008

	Toscana	Sud	Centro-nord	Italia
<i>Rifiuti urbani prodotti pro capite (kg/ab.)</i>	689	496	568	543
<i>Rifiuti urbani trattati in impianti (t)</i>				
Compostaggio	206.528	325.639	2.327.323	2.652.962
Trattamento meccanico biologico	956.317	2.750.101	5.642.320	8.392.421
Incenerimento	193.662	432.327	3.704.709	4.137.036
Discarica	1.291.197	7.862.183	9.254.840	17.117.023
<i>Indicatori obiettivi di servizio</i>				
Rifiuti urbani smaltiti in discarica (kg/ab.)	349,7	381,1	237,4	287,4
Rifiuti urbani smaltiti i discarica (%)	50,7	76,8	41,8	53,0
Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani (%)	33,6	14,7	38,0	30,6
Frazione umida trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale (%)	28,1	9,2	42,6	30,7

Fonte: ISPRA

Tra il 2000 ed il 2007, rispetto alle altre regioni, la spesa corrente cumulata pro capite (valori costanti – base 2000) in Toscana si mantiene, tra i livelli più alti.

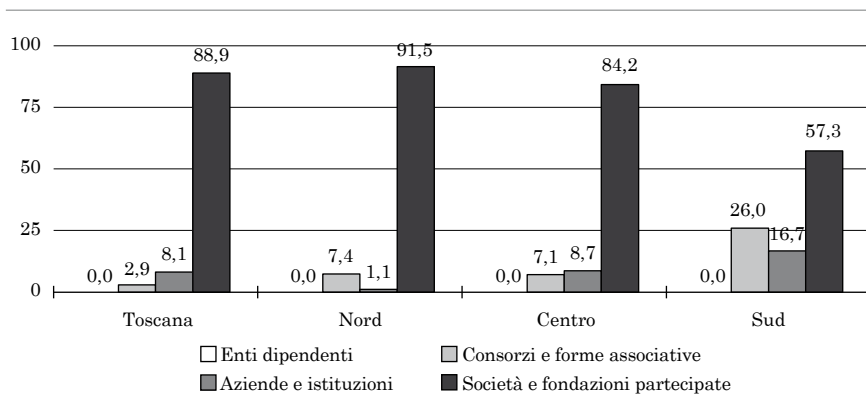
Nel periodo 2000-2004 Toscana ed Emilia Romagna sono le regioni con la spesa corrente pro capite più elevata, a fronte di percentuali di raccolta differenziata che le collocano tra i primi sei posti nella graduatoria nazionale. Si sottolinea che, in questi cinque anni, le regioni con percentuali di raccolta differenziata superiori a quella della Toscana registrano in media valori di spesa corrente decisamente inferiori.

Per quanto concerne la relazione tra raccolte differenziate e spesa in conto capitale pro capite si segnala:

- la spesa in conto capitale per abitante colloca la Toscana tra le prime cinque regioni del paese per spesa più elevata. Si consideri però che se negli anni 2000-2004 il dato regionale superava di 10 euro la media nazionale, nel periodo 2003-2007 risulta invece inferiore di 15 euro pro capite;
- tra le regioni con quote di raccolta differenziata più elevate, vi sono sia regioni con spesa pro capite in conto capitale inferiore che casi opposti, anche se questi ultimi sono meno numerosi.
- *La distribuzione della spesa tra categorie di soggetti*

L'analisi della distribuzione media della spesa totale del settore dal 2000 al 2009 suddivisa secondo le categorie di SPL del sistema dei CPT conferma che in Toscana poco meno del 90% della spesa complessiva si concentra nelle società partecipate; il dato è in linea con la media del Nord, superiore di circa 5 punti alla media del Centro e di 31 punti alla media del Sud (Graf. 19).

Grafico 19 SPESA TOTALE PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI DEI SOGGETTI PUBBLICI LOCALI PER CATEGORIA DI ENTI. MEDIA 2000-2009
Valori percentuali



Fonte: Conti Pubblici Territoriali

Inoltre, la quota media di spesa 2000-2009 di consorzi e altre forme associative è di circa 4% inferiore rispetto alla media delle regioni del Nord e del Centro.

L'estensione dei servizi al livello sovracomunale incentiverà l'aggregazione delle aziende presenti, promuovendo la concorrenza, e realizzando dei soggetti industriali forti in grado di sostenere gli investimenti previsti nella pianificazione pubblica e volti a ridurre la quantità di rifiuti che finisce in discarica, l'incentivazione al riciclaggio e la produzione di energia dalla parte non valorizzabile diversamente.

4.3 I principali gestori del servizio nella Regione

I principali gestori toscani dei servizi di igiene urbana, selezionati in base alle dimensioni in termini di popolazione residente servita, sono *Quadrifoglio SpA*, *Publiambiente*, *Geofor SpA*, *Siena Ambiente SpA* ed *ASM (Ambiente Servizi Mobilità) SpA*: le cinque aziende servono nel complesso 100 Comuni con una popolazione residente pari a circa la metà del totale regionale. Secondo i CPT queste cinque aziende nel 2009 aggregavano il 45% della spesa regionale per la gestione dei rifiuti.

Le principali variabili sociali ed economiche che caratterizzano il territorio servito da ciascun gestore sono:

- il numero di comuni serviti, estensione del territorio e densità di popolazione, maggiore o minore presenza di case sparse;
- la diffusione di aziende manifatturiere e del terziario, in quanto produttori di rifiuti speciali non pericolosi potenzialmente assimilati ai rifiuti urbani dalla disciplina comunale;
- le presenze turistiche;
- la quantità di rifiuti raccolti.

Un altro aspetto decisivo per la definizione dei costi del servizio, e dei corrispettivi dovuti dalle utenze, è costituito dalla dotazione di mezzi di raccolta e dagli impianti di stoccaggio, di messa in riserva, di trattamento, e di recupero e smaltimento dei rifiuti, come dettagliato (Tab. 20). Da questo punto di vista le differenze nella dotazione impiantistica delle aziende del campione si riflettono in modo ancora più immediato nella destinazione dei rifiuti raccolti ed avviati a trattamento, recupero o smaltimento.

Tabella 20 SPESA TOTALE DEI PRINCIPALI GESTORI DEL SERVIZIO NELLA REGIONE, 2000-2009
Euro pro capite costanti 2000

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Siena Ambiente	3	6	4	5	6	6	6	9	13	10
Quadrifoglio		18	18	19	20	21	21	20	20	20
Publiservizi									29	9
ASM	10	10	10	9	11	11	12	12	11	12
Geofor	6	13	10	11	11	12	12	12	14	11
TOTALE	18	47	41	44	48	50	51	53	87	62
% sul totale gestione dei rifiuti	19,5	41,4	34,1	34,6	36,6	32,9	36,0	42,2	57,6	45,5

Fonte: Conti Pubblici Territoriali

Le tabelle 21, 22 e 23 sintetizzano i tre indicatori principali relativi agli investimenti, ai costi della produzione ed ai ricavi totali delle aziende in esame per tonnellata di rifiuto raccolto.

L'analisi svolta da Irpet, come riportata in estrema sintesi, mette in evidenza alcuni aspetti caratteristici, in termini di punti di forza e criticità, dello stato attuale di gestione del ciclo complessivo dei rifiuti urbani ed assimilati in Toscana.

A livello generale, le caratteristiche territoriali, sociali ed economiche del bacino di utenza servito da ognuna delle aziende prese in esame incidono in modo evidente sui risultati ottenuti dalle imprese sia a livello di prestazioni ambientali che di risultati economici.

La disponibilità o meno di impianti di proprietà o comunque gestiti per lo stoccaggio, la messa in riserva, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti raccolti sono aspetti dell'attività d'impresa che incidono sui risultati ambientali ed economici delle diverse aziende. La carenza relativa di impianti industriali dedicati in Toscana e, nello specifico, la distribuzione territoriale disomogenea delle dotazioni impiantistiche nasce essenzialmente da ritardi nell'attuazione della pianificazione istituzionale di settore.

Per contro sono proprio le riforme istituzionali nazionali e regionali del settore emanate o in corso di emanazione, a delineare un quadro complessivo dei servizi di igiene urbana destinato a mutare in misura radicale nel breve e nel medio periodo.

Tabella 21 INVESTIMENTI PER TONNELLATA DI RIFIUTO. 2003-2008

Voce	U.M.	ASM	Geofor	Publiambiente	Quadrifoglio	Sienambiente
2003	euro/t	7,5	25,0	25,3	63,2	
2004	euro/t	15,3	46,0	7,5	37,0	41,8
2005	euro/t	12,0	19,3	23,8	25,2	28,2
2006	euro/t	27,2	3,8	19,4	42,3	21,3
2007	euro/t	17,3	2,8	21,5	26,1	99,0
2008	euro/t	17,7	9,5	28,6	19,0	100,6
2003-2008	euro/t	16,4	16,2	21,0	29,2	60,0

Fonte: *L'industria dell'acqua e dei rifiuti in Toscana. Analisi dei principali gestori dei servizi idrici e di igiene urbana*, Irpet e-book 9/2010

Tabella 22 COSTI DELLA PRODUZIONE PER TONNELLATA RACCOLTA. 2003-2008

Voce	U.M.	ASM	Geofor	Publiambiente	Quadrifoglio	Sienambiente
2003	euro/euro	–	235	184	230	188
2004	euro/euro	223	257	183	235	206
2005	euro/euro	236	239	193	265	191
2006	euro/euro	240	239	207	269	230
2007	euro/euro	260	249	205	282	232
2008	euro/euro	277	258	214	314	268
ΔT	euro/euro	24	10	16	34	30

Fonte: *L'industria dell'acqua e dei rifiuti in Toscana. Analisi dei principali gestori dei servizi idrici e di igiene urbana*, Irpet e-book 9/2010

Tabella 23 RICAVI TOTALI PER TONNELLATA RACCOLTA, 2003-2008

Voce	U.M.	ASM	Geofor	Publiambiente	Quadrifoglio	Sienambiente
2003	euro/t	–	243	194	232	197
2004	euro/t	228	268	195	236	214
2005	euro/t	247	238	210	273	204
2006	euro/t	252	243	222	278	242
2007	euro/t	278	257	231	293	248
2008	euro/t	290	273	235	326	296
ΔT	%	17	2	20	38	38

Fonte: *L'industria dell'acqua e dei rifiuti in Toscana. Analisi dei principali gestori dei servizi idrici e di igiene urbana*, Irpet e-book 9/2010

L'affidamento dei servizi a scala sovracomunale incentiverà l'aggregazione delle aziende attive oggi e la concorrenza nel settore, nonché la costituzione di soggetti industriali forti con capacità economiche e finanziarie adeguate a sostenere gli investimenti previsti dalla pianificazione pubblica in vigore per permettere al sistema di evolvere verso la modernizzazione secondo le disposizioni comunitarie, nazionali e regionali, verso la riduzione della produzione dei rifiuti, l'aumento delle quote di rifiuti destinate a riutilizzo, il recupero di materia ed energia e la minimizzazione delle quantità di rifiuti destinati a smaltimento in discarica in quanto non valorizzabili.

Come richiamato nei capitoli precedenti gli indicatori tecnici ed economici connessi ai servizi di igiene urbana collocano la Toscana tra le regioni con le migliori performance a livello nazionale.

In questi anni, il sistema regionale ha raggiunto molti degli obiettivi che si è posto con le riforme strutturali avviate alla fine degli anni Novanta e si trova dunque all'inizio di una nuova importante stagione di pianificazione e di sviluppo mirata a consolidare e a migliorare i buoni risultati già ottenuti.

4.4 *Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione*

Nel 1998 la Toscana è stata la prima regione a recepire una direttiva quadro comunitaria in materia di rifiuti.

Negli anni successivi l'AR approvò le prime tre bozze della pianificazione regionale in materia di gestione dei rifiuti urbani, dei rifiuti speciali e per la bonifica dei siti inquinati, ponendo le basi per l'approvazione della pianificazione di settore, dei livelli amministrativi sott'ordinati e quindi i piani provinciali ed i piani industriali di competenza delle comunità d'ambito.

Il quadro istituzionale sintetizzato e i finanziamenti pubblici agli investimenti dedicati al settore hanno prodotto effetti molteplici sul ciclo regionale di gestione, permettendo di realizzare una diffusione progressiva della raccolta differenziata dei rifiuti urbani e assimilati e un continuo aumento della quota di popolazione servita; ad oggi la totalità

della popolazione residente in toscana fruisce di servizi di raccolta differenziata per almeno le frazioni merceologiche principali.

L'altro obiettivo consiste nel potenziamento della disponibilità impiantistica per il trattamento dei rifiuti raccolti, in particolare per quanto riguarda il recupero di materia (compostaggio) ed il trattamento meccanico e biologico dei rifiuti urbani indifferenziati, per la stabilizzazione della frazione organica e la produzione di combustibile da rifiuti.

Si ottiene così:

- una riduzione progressiva della quota di rifiuti urbani indifferenziati smaltiti in discarica senza trattamenti preliminari;
- una riduzione del numero complessivo di discariche in esercizio e potenziamento di un numero circoscritto di impianti di maggiore potenzialità, a garanzia dell'autosufficienza regionale nella chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti urbani;
- una riduzione delle gestioni in economia.

I miglioramenti appena elencati sono arrivati oggi ad un livello di sviluppo che necessita con ogni probabilità di interventi importanti di politica pubblica per permettere al sistema nel suo complesso di raggiungere un ulteriore livello di modernizzazione.

Infatti:

- il sistema di raccolta differenziata largamente prevalente oggi in Toscana è basato su cassonetti stradali di grandi dimensioni e mezzi di raccolta con operatore. Secondo l'esperienza nazionale ed internazionale, è ipotizzabile che questa modalità di raccolta sia prossima a raggiungere il proprio limite strutturale di intercettazione, rendendo necessario sia un miglioramento qualitativo del servizio e delle modalità di erogazione, che procedere nel graduale passaggio, già avviato, a sistemi di raccolta di prossimità, per garantire gli obiettivi di raccolta differenziata presenti nell'ordinamento nazionale;
- i livelli di raccolta differenziata da raggiungere aumenteranno la necessità di potenziare la filiera del recupero industriale di materia dai rifiuti, condizione indispensabile per la sostenibilità ambientale ed economica del sistema. Su questo fronte, l'Italia ha recepito nell'ordinamento nazionale alla fine del 2010 la nuova direttiva quadro comunitaria che prevede, obiettivi vincolanti sul riutilizzo e riciclaggio di numerose tipologie di rifiuti;
- circa la metà di tutti i rifiuti urbani e assimilati raccolti in Toscana viene smaltita in discarica, le alternative alla discarica oggi consolidate sono l'aumento del riutilizzo/riciclaggio dei rifiuti o l'utilizzo dei rifiuti come combustibile per produrre energia. Su questo ultimo fronte il ritardo nella realizzazione degli impianti previsti dalla pianificazione istituzionale è consistente;

- è ancora elevato il numero di aziende di igiene urbana che operano in regione, assieme a gestioni in economia residuali. Le aziende attive hanno inoltre, nella maggioranza dei casi, dimensioni industriali medio piccole ed economie di scala molto limitate.

A fronte di questa situazione nel 2007 la Regione Toscana ha posto le basi per promuovere lo sviluppo dei servizi con riferimento agli aspetti citati per l'affidamento a soggetti industriali di grandi dimensioni, anche attraverso l'aggregazione delle imprese già attive, ed in grado di concorrere alle gare d'appalto per i servizi a scala sovraprovinciale e garantire così il raggiungimento delle economie di scala necessarie per gli investimenti ambientali programmati e che permettano di tenere sotto controllo la pressione tariffaria e tributaria sulle utenze. Per effetto della riforma i tre nuovi Ato hanno definito le procedure di aggiudicazione dei servizi a scala di ambito.

Come accennato, con l'abrogazione dal 1° gennaio 2012 degli Ato e l'attribuzione alle Regioni del compito di assegnare le funzioni fino ad allora svolte, viene stabilito con la legge finanziaria regionale per l'anno 2011 che entro giugno 2011 la Giunta presenti al Consiglio una proposta di riforma dei servizi sulla gestione dei rifiuti.

Riguardo ai finanziamenti pubblici a partire dal 2008 la Regione ha concentrato il sostegno agli investimenti rivolti alla riduzione della produzione di rifiuti e sul potenziamento dei servizi di raccolta differenziata, con l'obiettivo di favorire ulteriormente lo sviluppo della filiera del riciclaggio dei rifiuti e di promuovere una sensibilizzazione alla loro riduzione già dalle fasi di produzione.

In conclusione, la gestione dei rifiuti urbani in Toscana sta avviando una seconda stagione di riforme, dopo gli interventi iniziati alla fine degli novanta, questa fase dovrà porre le condizioni per un'ulteriore modernizzazione del settore.

Vediamo in seguito i principali obiettivi stabiliti nel documento in materia di rifiuti:

1. Raggiungere una gestione sostenibile dei rifiuti, sia urbani che speciali, attraverso un approccio integrato nella definizione di obiettivi ed interventi, che sia in grado di tutelare l'ambiente e di promuovere lo sviluppo economico.
2. Rispetto delle norme comunitarie volte a ridurre la produzione dei rifiuti, all'aumento della raccolta differenziata e al sostegno del riciclo, alla valorizzazione del recupero, anche energetico, ed a minimizzare lo smaltimento in discarica.
3. Accelerare la realizzazione del sistema impiantistico, migliorando l'efficienza degli impianti esistenti, a garanzia dell'autosufficienza del ciclo integrato dei rifiuti.

Gli indirizzi specifici per il raggiungimento degli obiettivi sono i seguenti:

1. Raggiungere l'autosufficienza del sistema di gestione regionale affinché ogni territorio sia in grado di gestire i rifiuti urbani prodotti dotandosi in ogni ambito territoriale della necessaria infrastruttura impiantistica; analoga infrastruttura dovrà essere incentivata per gli speciali, pur essendo questi ultimi soggetti ai principi del libero mercato.
2. Rispettare la gerarchia di azione dettata dalla normativa comunitaria in termini di: prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, altre forme di recupero, tra cui il recupero di energia, minimizzazione dello smaltimento in discarica.
3. Integrare il sistema di gestione dei rifiuti con le azioni in tema di bonifica e messa in sicurezza dei siti inquinanti.

18.

L'impatto delle modifiche fiscali introdotte con la legge di stabilità per il 2013 sulle famiglie toscane

Letizia Ravagli e Nicola Sciclone*

Novembre 2012

La manovra fiscale contenuta nella legge di stabilità prevede la combinata disposizione di una rimodulazione verso il basso delle prime due aliquote dell'imposta personale sul reddito, la riduzione delle deduzioni e detrazioni ed infine l'aumento di un punto dell'imposta sul valore aggiunto. Il disegno di legge ha da poco iniziato il suo iter parlamentare presso la Commissione bilancio alla Camera, e gli incontri di questi giorni fra il Presidente del Consiglio e i vari leader della attuale maggioranza fanno presagire che sono in vista alcuni possibili cambiamenti al documento originale.

In attesa del testo definitivo, può essere utile capire se, indipendentemente dagli esiti della trattativa in corso fra il governo e i partiti che lo sostengono, la direzione di marcia intrapresa risulti coerente con gli obiettivi enunciati dal Presidente del Consiglio Mario Monti: ridurre, da un lato, la pressione fiscale e, dall'altro, aiutare le famiglie più bisognose.

Stando alle simulazioni ottenute applicando il modello di microsimulazione MicroReg dell'Irpet alle famiglie toscane, l'impatto complessivo della manovra risulta essere a regime poco incisivo e regressivo.

1. L'impatto delle modifiche relative all'imposta sul reddito delle persone fisiche

Per quanto concerne la disciplina dell'Irpef il disegno di legge prevede all'articolo 12, comma 2 la riduzione di un punto percentuale dell'aliquota dei primi due scaglioni di reddito (art. 11, c. 1 del Tuir) a partire dall'anno di imposta 2013. Lo sconto fiscale che ne deriva è però controbilanciato dalle disposizioni inerenti gli oneri deducibili e detraibili, sebbene limitate ai contribuenti con reddito superiore a 15.000 euro. All'articolo 12, commi 4-5 si introduce, infatti, una franchigia di 250 euro sia sugli oneri che è possibile dedurre dal reddito complessivo ai fini della determinazione del reddito imponibile (art. 10 del Tuir), sia su quelli detraibili (come gli interessi sul mutuo per l'abitazione principale e le spese per corsi di istruzione) dall'imposta lorda (art. 15 del Tuir). Su questi ultimi, inoltre, ad esclusione che per le spese sanitarie, è introdotto un limite massimo alla spesa complessiva detraibile pari a 3.000 euro¹.

*Irpet.

¹ Le modifiche su detrazioni e deduzioni hanno effetto retroattivo e sono pertanto operative a partire dall'anno di imposta 2012. Per la riduzione delle aliquote invece la relazione tecnica specifica che le modifiche decorrono a partire dall'anno di imposta 2013.

L'intervento di riduzione delle aliquote Irpef non accompagnato da una revisione delle detrazioni da lavoro comporta un innalzamento della soglia di esenzione con effetti indiretti anche sulle addizionali regionali e comunali. Per il territorio toscano si stima una perdita di gettito complessiva pari a 346 milioni di euro di cui 3 sull'addizionale regionale.

Tabella 1 EFFETTI DI GETTITO IN ITALIA E IN TOSCANA NEL 2014 (A REGIME) DELLA MANOVRA SULL'IRPEF
Milioni di euro

Tributo	Italia*	Toscana**
Irpef	-5,450	-343
Addizionale regionale Irpef	-54,7	-3
TOTALE	-5,504	-346

Fonte: * da relazione tecnica ddl legge stabilità 2013; ** stime Irpet

Mediamente una famiglia toscana beneficerebbe di uno sconto sull'Irpef pari a 219 euro. Non tutte le famiglie sarebbero però avvantaggiate nella stessa misura (Tab. 2): ordinando queste ultime in modo crescente per reddito familiare disponibile equivalente, si osserva come la riduzione dell'Irpef diminuisca in termini percentuali al crescere del reddito familiare. In altri termini, lo sconto fiscale sarebbe relativamente maggiore per le famiglie collocate nei primi quinti della distribuzione del reddito: quelle meno abbienti.

Tabella 2 EFFETTI DISTRIBUTIVI SULLE FAMIGLIE TOSCANE PER QUINTILE DI REDDITO DISPONIBILE FAMILIARE EQUIVALENTE MANOVRA IRPEF

Quintile di reddito familiare	Variazione	
	Euro	%
1°	-92	-7,2
2°	-173	-5,2
3°	-231	-4,4
4°	-275	-3,6
5°	-334	-1,8
TOTALE	-219	-3,0

Fonte: stime Irpet

2. L'impatto delle modifiche dell'imposta sul valore aggiunto

Tuttavia occorre considerare nel computo degli effetti distributivi anche l'aumento dell'imposta sul valore aggiunto. In particolare il ddl di stabilità 2013 prevede un incremento di un punto percentuale dell'aliquota del 21% e dell'aliquota del 10% sui beni primari a partire dal 1° luglio 2013.

Rispetto alla legislazione previgente (con aliquote al 21% e al 10%) in Toscana l'incremento di gettito derivante dall'incremento delle due aliquote Iva dovrebbe attestarsi sui 343 milioni di euro.

Tabella 3 EFFETTI DI GETTITO IN ITALIA E IN TOSCANA NEL 2014 (A REGIME) DELLA MANOVRA SULL'IVA
Milioni di euro

Tributo	Italia*	Toscana**
Iva	6,560	343

Fonte: * da relazione tecnica ddl legge stabilità 2013; ** stime Irpet

Dal punto di vista redistributivo è noto che l'incremento dell'imposta sul valore aggiunto ha effetti distributivi regressivi, poiché per le fasce più deboli della popolazione la spesa per consumi rappresenta una quota più consistente, rispetto alle famiglie più ricche, del proprio reddito disponibile familiare. In effetti, l'incremento dell'imposta sul valore aggiunto in percentuale rispetto all'imposta dovuta all'anno base cresce, seppur in misura lieve, con l'aumentare del reddito disponibile familiare.

Tabella 4 AUMENTO DELL'IMPOSTA IN PERCENTUALE DEL REDDITO DISPONIBILE DELLE FAMIGLIE TOSCANI PER QUINTILE DI REDDITO

Quintile di reddito familiare	Variazione	
	Euro	Variazione %
1°	119	5,5
2°	175	5,4
3°	228	5,4
4°	251	5,4
5°	326	5,4
Totale	220	5,4

Fonte: stime Irpet

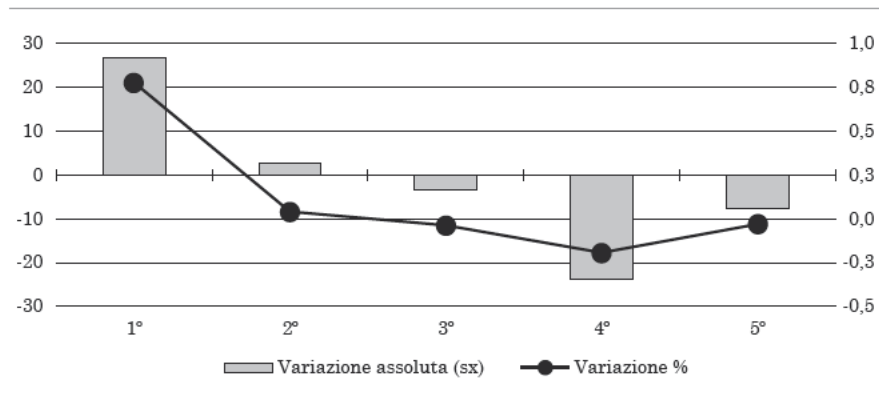
3. L'impatto complessivo della manovra fiscale

Considerando congiuntamente gli interventi su Irpef e Iva, il 47% delle famiglie toscane pagherebbe più imposte rispetto a quante ne avrebbe pagate a legislazione vigente.

Per quanto riguarda l'impatto distributivo il grafico 5 mostra l'effetto complessivo della manovra sulle famiglie toscane, sia in termini assoluti che relativi.

Come è facile osservare i primi due quinti delle famiglie toscane subirebbero un aumento del carico fiscale. Avrebbero invece uno sconto le famiglie appartenenti alle classi centrali medie e quelle più ricche (anche se in misura minore). L'effetto distributivo è dunque negativo. Da un lato lo sgravio fiscale non raggiunge complessivamente dimensioni tali da rendere credibile il rilancio dei consumi e quindi della crescita e, dall'altro, il vantaggio fiscale è congelato in modo tale da aiutare prevalentemente le famiglie a più alto tenore di vita.

Grafico 5 VARIAZIONI DEL CARICO FISCALE SULLE FAMIGLIE TOSCANE ORDINATE PER QUINTI DI REDDITO FAMILIARE EQUIVALENTE



Fonte: stime Irpet

19.

Il contributo dei comuni toscani all'indebitamento nazionale

Leonzio Rizzo*

Dicembre 2012

1. Introduzione

Il contributo che in media dal 2000 al 2009 i comuni d'Italia danno al deficit nazionale è pari a 1,64% del Pil nazionale, il contributo al deficit nazionale dato dai comuni toscani è invece pari all'1,29% del Pil toscano.

È di interesse capire come tale contributo si sia evoluto nei dieci anni considerati e in particolare, quali categorie di comuni siano maggiormente responsabili del trend temporale.

Per calcolare il contributo che ciascun ente dà alla formazione del deficit consolidato della pubblica amministrazione è importante ricordare che questo è ricavabile dalla somma dei conti dei singoli enti senza includere i trasferimenti, sia in entrata, che in uscita, o dalla somma dei conti dei singoli enti includendo i trasferimenti ricevuti e dati.

Se esaminiamo i singoli conti al netto dei trasferimenti, sia in entrata, che in uscita, otteniamo il fabbisogno finanziario dei singoli enti, dato dalla differenza tra le spese imputabili all'ente e le entrate proprie dal medesimo riscosse. Questo è un saldo importante per effettuare dei confronti di performance intertemporali, ove le grandezze in gioco dipendono solo dalla capacità di decisione dell'ente, ed il cui andamento va poi messo in relazione al trend dei trasferimenti decisi da enti esterni.

2. Metodologia

Utilizziamo i dati dei conti di bilancio rilasciati dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, per il periodo 2000-2009¹, che abbiamo deflazionato con il deflatore Istat² per i consumi con base 2009. La popolazione è anch'essa di fonte Istat³.

Ai fini del computo si calcola⁴ un saldo netto come differenza tra entrate finali e spese finali al netto della differenza tra rimborso crediti e vendita attività finanziarie e concessione crediti e acquisto attività finanziarie. Inoltre non si considerano tutti i trasferimenti da e per altri

¹ Ministero dell'Interno, Finanza locale: certificati consuntivi, annate varie.

² <http://www.istat.it/it/prezzi>.

³ <http://demo.istat.it>.

⁴ Si veda Giarda P. (2011), *Dinamica, struttura e criteri di governo della spesa pubblica: un rapporto preliminare*, Rapporto per il Ministero dell'Economia.

enti dell'amministrazione locale o per altri livelli di governo, comprese le compartecipazioni.

In particolare per le entrate abbiamo sottratto dal totale generale delle entrate il titolo II (entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti) al netto della categoria 3 (contributi e trasferimenti correnti dalla Regione per funzioni delegate) e della categoria 4 (contributi e trasferimenti da parte di organismi comunitari e internazionali), il titolo IV (entrate derivanti da alienazione, trasferimenti di capitali e riscossioni di crediti) al netto della categoria 1 (alienazioni di beni patrimoniali) e della voce economica della categoria 5 "proventi per concessioni edilizie e sanzioni urbanistiche". Abbiamo infine anche escluso il titolo V (entrate derivanti da accensione prestiti), titolo VI (entrate da servizi per conto terzi) e le entrate derivanti dalla compartecipazione all'Irpef, che rientra nella categoria 1 (imposte) del titolo I.

Per quanto riguarda le spese, dal totale generale delle spese abbiamo sottratto l'intervento "Concessioni di crediti e anticipazioni" del titolo II (spese in conto capitale), il titolo III (spese per rimborso prestiti) e il titolo IV (spese per servizi per conto terzi).

3. Analisi intertemporale

L'andamento del concorso all'indebitamento delle amministrazioni comunali toscane, valutato a prezzi 2009 è crescente dal 2000 al 2004 (Graff. 1 e 3), e coincide con un incremento delle spese di 900 milioni di euro ed un incremento delle entrate proprie di poco più di 600 milioni di euro (Graf. 2). Nel 2005 e 2006 il deficit si mantiene pressoché costante (Graf. 1 e 3); nel 2007 diminuisce rispetto all'anno precedente di quasi 440 milioni (Graf. 1). In quest'anno si registra una diminuzione delle spese di quasi 133 milioni di euro ed un incremento delle entrate nette di quasi 307 milioni (Graf. 2).

3.1 Le entrate proprie

Gran parte di tale incremento è dovuto all'aumento delle entrate tributarie al netto della compartecipazione all'Irpef associato alla riclassificazione catastale legata ad alcune fattispecie (DL 262/2006), che ha comportato un aumento della base imponibile Ici generando una variazione positiva del gettito pari a 186 milioni di euro e dalle entrate extra-tributarie di 100 milioni. Si registra inoltre anche una leggera flessione delle spese (Graf. 2).

Nell'anno successivo le entrate proprie tornano a diminuire perché viene meno il gettito dell'Ici da abitazione principale. Per la Toscana ciò corrisponde ad una perdita di gettito pari a quasi 458 milioni, di cui 307 milioni derivanti dalla riduzione di gettito Ici, solo in parte compensata da un aumento dei trasferimenti correnti dello Stato pari a 237 milioni, e 100 milioni derivanti dalla riduzione delle entrate appartenenti al Titolo III (Graf. 2).

Grafico 1 DEFICIT PRO CAPITE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI TOSCANE, TRASFERIMENTI DELLO STATO E TRASFERIMENTI DELLO STATO CON COMPARTECIPAZIONE IRPEF PER IL PERIODO 2000-2009
Euro 2009

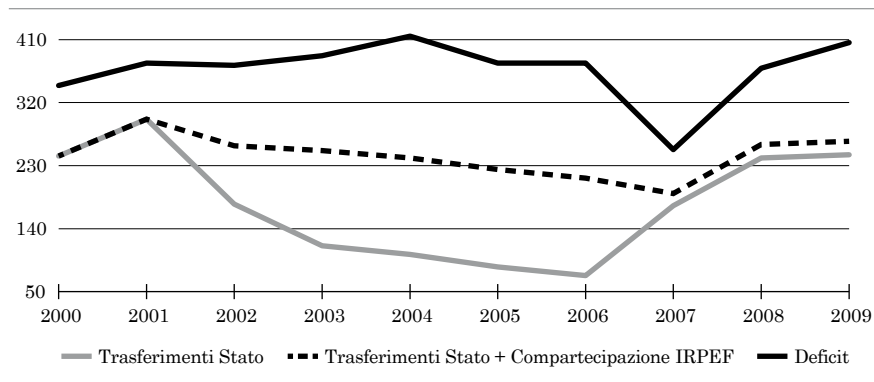


Grafico 2 SPESE NETTE PRO CAPITE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI TOSCANE ED ENTRATE NETTE PER IL PERIODO 2000-2009
Euro 2009

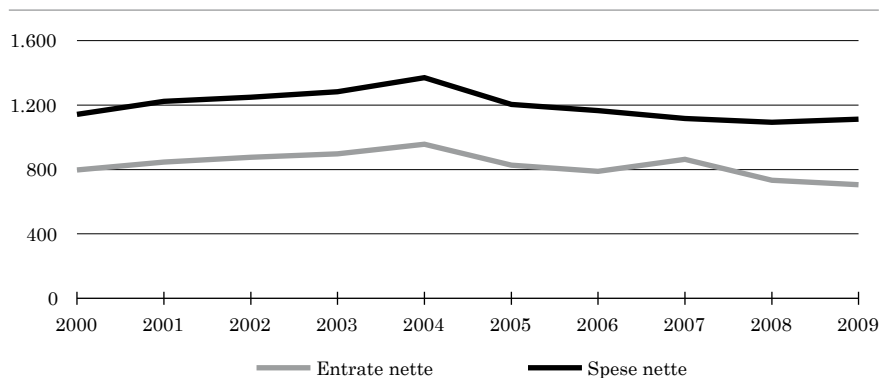
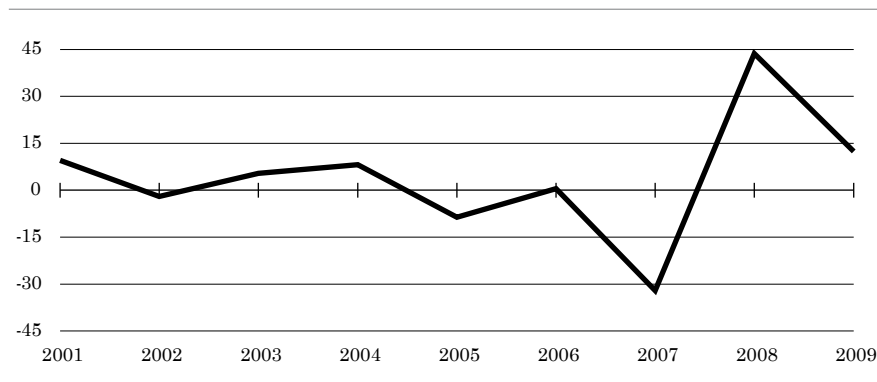


Grafico 3 TASSO DI CRESCITA DEL DEFICIT PER IL PERIODO 2000-2009



La spesa si mantiene pressoché costante diminuendo solo di 51 milioni (vedi Graf. 2), nonostante l'incremento dei trasferimenti non compensi pienamente il decremento di gettito Ici (si veda art. 1 del DL 27 maggio 2008, n. 93).

Infine nel 2009 le entrate proprie diminuiscono ulteriormente di 100 milioni: ad un aumento delle entrate derivanti dal titolo III pari a 61 milioni di euro corrisponde una diminuzione delle entrate tributarie (Ici e addizionale Irpef in particolare) di 76 milioni, un decremento delle entrate derivanti dalla categoria 1 (Alienazione di beni patrimoniali) del Titolo IV pari a 42 milioni e una variazione negativa di 45 milioni di euro della voce economica "proventi per concessioni edilizie e sanzioni urbanistiche" della categoria 5, mentre le spese aumentano di 65 milioni. Quindi il deficit aumenta rispetto all'anno precedente di 165 milioni (vedi Graf. 1).

3.2 I trasferimenti

I trasferimenti dello Stato dal 2002 al 2006 hanno segnato una continua discesa passando da 614 milioni nel 2002 a 265 nel 2006 (Tab. 4). Una delle cause di tale variazione deriva dall'applicazione della legge 448/2001 che prevede la diminuzione di trasferimenti erariali spettanti ai comuni e alle province a valere per gli anni 2002, 2003 e 2004; mentre per il 2005 e 2006 vengono applicate le riduzioni individuate dalla legge 311/2004. Ancora, per l'anno 2007 si applicano le riduzioni dei trasferimenti erariali della legge 296/2006, per l'anno 2008 quelle della legge 244/2007 e infine, per l'anno 2009 le riduzioni previste dal DL 154/2008.

Tabella 4 SPESE ED ENTRATE FINALI DEFINITE IN TERMINI DI CASSA DEI COMUNI ITALIANI PER IL PERIODO 2000-2009 AL NETTO DEI TRASFERIMENTI E PARTITE FINANZIARIE
Migliaia di euro 2009

Anno	Deficit	Entrate nette	Spese nette	Trasferimenti Stato	Compartecipazione Irpef	Entrate nette/ Spese nette
2000	1.219.771	2.823.166	4.042.937	863.200	-	70
2001	1.336.180	3.005.757	4.341.937	1.052.086	-	69
2002	1.309.216	3.071.950	4.381.166	613.743	292.228	70
2003	1.379.643	3.195.718	4.575.361	412.086	484.828	70
2004	1.492.386	3.439.350	4.931.736	370.530	497.193	70
2005	1.362.972	2.996.668	4.359.640	308.662	504.566	69
2006	1.370.185	2.869.251	4.239.437	265.299	507.060	68
2007	930.300	3.176.330	4.106.631	635.307	63.295	77
2008	1.336.318	2.718.408	4.054.725	871.955	69.561	67
2009	1.502.203	2.617.888	4.120.091	908.962	71.009	64
Media	1.323.917	2.991.449	4.315.366	630.183	311.217	69

La brusca impennata dei trasferimenti statali, che ammonta a 370 milioni di euro nel 2007, è dovuta principalmente alle modifiche relative al sistema della compartecipazione dei comuni al gettito Irpef. La legge 380/2000 aveva istituito infatti, per i comuni delle regioni a statuto

ordinario, una compartecipazione al gettito Irpef in misura pari al 4,5% “del riscosso in conto competenza affluente al bilancio dello Stato, per l’esercizio finanziario 2001” con contestuale riduzione dei trasferimenti erariali, per ciascun comune, pari al gettito spettante dalla compartecipazione. Successivamente, la legge finanziaria del 2002 stabiliva una nuova aliquota di compartecipazione nella misura pari al 6,5% a valere dal 2003 e confermata dalle successive leggi finanziarie sino al 2006. La legge 296/2006 sostituisce tale sistema prevedendo l’attribuzione a favore dei comuni di una quota di compartecipazione più bassa rispetto agli anni precedenti e pari allo 0,69% del gettito Irpef relativo all’anno 2005. A ciascun comune quindi è stata detratta dai trasferimenti ordinari la nuova quota di compartecipazione e attribuita una quota di compartecipazione al gettito Irpef di pari importo. Inoltre, come individuato nella circolare del Ministero dell’Interno n. FL 05/2007, il nuovo sistema prevede, per il primo anno di applicazione (2007), l’invarianza delle risorse. Tuttavia, dai dati esaminati non sembra esserci stata un’esatta corrispondenza tra quota di compartecipazione attribuita e trasferimenti erariali detratti. In particolare, la riduzione di gettito da compartecipazione Irpef tra il 2006 e 2007 è pari a 444 milioni di euro, mentre l’incremento dei trasferimenti statali nel periodo considerato ammonta a 370 milioni (Tab. 4).

Nel grafico 1 si nota come sia i trasferimenti statali, che la somma di trasferimenti statali e compartecipazione Irpef siano decrescenti sino al 2006 con l’eccezione del 2003 in cui l’aggregato trasferimenti statali più compartecipazione all’Irpef registra una diminuzione quasi impercettibile dovuta all’aumento dell’aliquota di compartecipazione. Tra il 2006 e il 2007 i trasferimenti aumentano bruscamente, ma l’aggregato trasferimenti più compartecipazione all’Irpef diminuisce.

Nel 2008 è esclusa, con legge 126/2008, dall’imposta comunale sugli immobili l’unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo. La compensazione della minor imposta è rimborsata ai singoli comuni mediante trasferimento erariale; appare così nei bilanci consuntivi dei comuni la voce “trasferimenti compensativi per l’Ici su abitazione principale” nella categoria 1 del Titolo II, che per la Toscana ammonta a circa 236 milioni di euro. In particolare, per l’anno 2008, il Ministero dell’Interno ripartisce e accredita ai comuni e alle regioni a statuto speciale, a titolo di primo acconto, il 50% del rimborso loro spettante; tuttavia è solamente con il Decreto ministeriale del 23 agosto 2008 che si determinano con esattezza i criteri di rimborso dell’Ici sull’abitazione principale.

Infine nel 2009 vi è un incremento dei trasferimenti dovuto al fatto che il Ministero, nell’applicare il DL 262/2006 ha stimato per molti comuni un incremento del gettito Ici superiore rispetto a quanto effettivamente realizzato, con un conseguente taglio preventivo proporzionale di somme molto superiori rispetto all’effettivo aumento di gettito. Di conseguenza il DL 168/2009 prevede che per l’anno 2009, fatti salvi eventuali conguagli, il Ministero dell’Interno corrisponda a quei comuni che hanno subito

un taglio dei trasferimenti maggiore rispetto all'effettivo incremento del gettito Ici, un contributo, a titolo di acconto, pari all'80% della differenza tra il maggior gettito Ici certificato nell'anno 2007 e la riduzione dei trasferimenti operata dal Ministero per il medesimo anno sulla base del gettito presunto. Non è prevista invece riduzione dei trasferimenti erariali nel caso in cui si sia registrato gettito aggiuntivo rispetto a quello previsto. L'applicazione di tale decreto ha comportato maggiori trasferimenti nelle casse dei comuni toscani, per 137 milioni, che permettono di accomodare l'incremento di deficit di 165 milioni del 2009.

4. Analisi per categorie demografiche

Il totale delle entrate nette proprie dei comuni toscani nei 10 anni considerati copre in media il 69% delle spese nette (Tabb. 5 e 6), mentre i comuni italiani si attestano in media attorno al 55 %.

Tabella 5 SPESE ED ENTRATE FINALI PRO CAPITE MEDIE DEL PERIODO 2000-2009, DI CASSA DEI COMUNI TOSCANI AL NETTO DEI TRASFERIMENTI E PARTITE FINANZIARIE
Euro 2009

Classe	Popolazione	Deficit	Entrate nette	Spese nette	Trasferimenti Stato	Compartecipazione Irpef	Entrate nette/ Spese nette
1	884	1.815	1.195	3.010	512	54	40
2	11.500	909	1.033	1.942	427	29	53
3	65.638	678	922	1.600	298	37	58
4	68.552	610	787	1.396	246	46	56
5	187.426	433	881	1.314	199	47	67
6	482.028	289	765	1.054	142	52	73
7	648.522	237	721	958	122	57	75
8	826.590	303	816	1.119	135	62	73
9	614.944	417	850	1.266	202	79	67
10	340.044	343	725	1.069	187	85	68
11	365.066	639	1.175	1.814	292	119	64
Media		367	828	1.195	175	61	69

Tabella 6 CLASSI DI POPOLAZIONE

Classe	Descrizione
1	Comuni con meno di 500 abitanti
2	Comuni da 500 a 999 abitanti
3	Comuni da 1.000 a 1 999 abitanti
4	Comuni da 2.000 a 2 999 abitanti
5	Comuni da 3.000 a 4 999 abitanti
6	Comuni da 5.000 a 9 999 abitanti
7	Comuni da 10.000 a 19 999 abitanti
8	Comuni da 20.000 a 59 999 abitanti
9	Comuni da 60.000 a 99 999 abitanti
10	Comuni da 100.000 a 249 999 abitanti
11	Comuni da 250.000 a 499.999 abitanti

Abbiamo aggregato i comuni in undici classi demografiche⁵ (quelle utilizzate per distribuire il fondo ordinario ai comuni e individuate nel DL 504/1992) descritte in tabella 6.

Come si nota dal grafico 7, ove sull'asse delle ascisse sono disposte le classi di popolazioni crescenti per livello di popolazione, il deficit pro capite risulta avere un andamento ad "U", riflettendo la forma classica della relazione tra spesa pro capite e popolazione (Graf. 8), visto che le entrate pro capite sembrano non variare molto da una classe di popolazione all'altra. Inoltre l'aggregato pro capite relativo ai trasferimenti statali e compartecipazione all'Irpef (Graf. 9) segue sì lo stesso andamento della spesa pro capite e quindi del deficit, ma la forbice tra deficit e trasferimenti si allarga, man mano che diminuisce la popolazione a partire dalla classe di popolazione 7: quanto più piccoli sono i comuni, tanto più i trasferimenti pro capite sono inadeguati a coprire il deficit pro capite.

Grafico 7 QUOTA DEL DEFICIT E DELLA POPOLAZIONE PER CLASSI DI POPOLAZIONE
Valori medi del periodo 2000-2009



I comuni con popolazione compresa tra 10.000 e 20.000 sono quelli con il deficit pro capite più basso pari a 237 euro. Anche le classi di comuni 6 ed 8 hanno deficit pro capite molto bassi. I comuni appartenenti (Graf. 9) alle classi 6, 7 e 8 esprimono quasi il 41% del deficit totale dei comuni toscani, nonostante la popolazione sia pari al 54% del totale (Graf. 7). Infatti i comuni appartenenti alle classi 1-5 che racchiudono il 9,5% della popolazione totale sono causa del 13,5% del deficit totale dei comuni toscani. Per la classe 9 la quota di popolazione (17%) è di poco inferiore alla quota di deficit (19%) e infine Firenze presenta una quota di deficit pari al 17,6 contro una quota di popolazione pari al 10,1. Nel valutare quest'ultimo dato è però estremamente importante tener conto del fatto che una città come Firenze non spende solo per fornire servizi alla propria popolazione, ma anche a popolazione

⁵ Le classi di popolazione sono 11 anziché 12 poiché nessun comune toscano ha un livello di popolazione superiore a 500 mila abitanti.

proveniente da altri comuni della Toscana, soprattutto quelli limitrofi alla stessa Firenze.

Grafico 8 ENTRATE E SPESE NETTE PRO CAPITE PER CLASSI DI POPOLAZIONE
Valori medi del periodo 2000-2009. Euro 2009

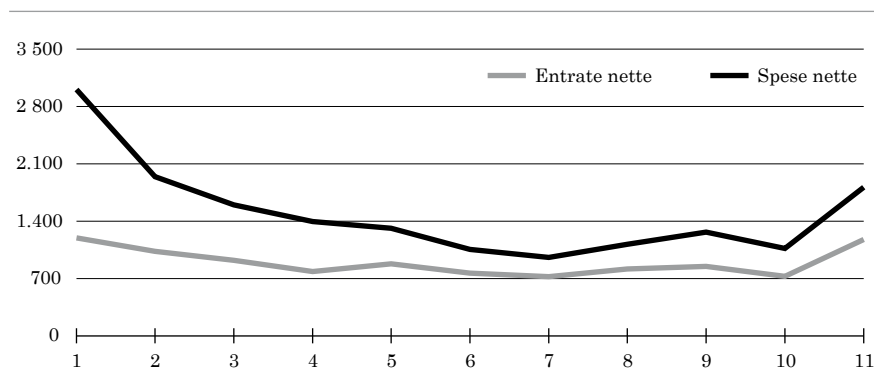
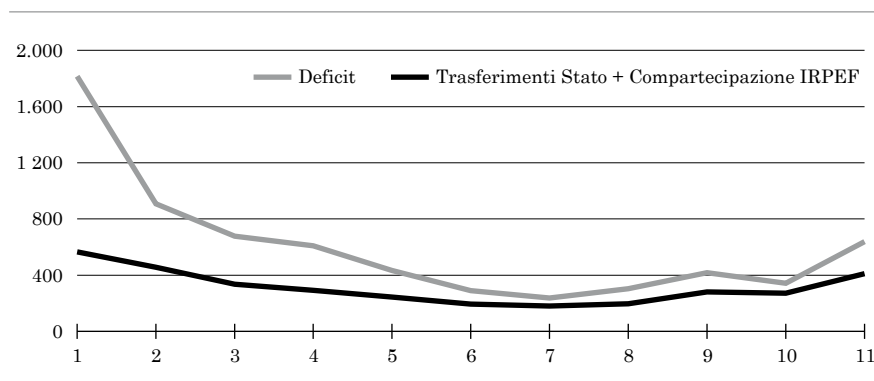


Grafico 9 DEFICIT E TRASFERIMENTI STATALI + COMPARTECIPAZIONE IRPEF PRO CAPITE PER CLASSI DI POPOLAZIONE
Valori medi del periodo 2000-2009. Euro 2009



5. Analisi intertemporale per categorie demografiche

Le classi demografiche 2 e 3 presentano deficit e trasferimenti costanti nel tempo. La classe 4, a fronte di trasferimenti che dal 2001 al 2007 decrescono, in media, di 167 euro pro capite (44% del valore al 2001) registra addirittura una diminuzione del proprio deficit rispetto al 2002 di poco più del 10% (Graf. 10).

Ciò è dovuto ad un forte incremento delle entrate che nel 2003 da 653 passano a 810 e nel 2006 diventano 853 e ad un incremento della spesa di percentuale inferiore durato fino al 2004, poi smorzato da decrementi della spesa durati fino al 2007, anno dal quale la spesa ricomincia leggermente a crescere (Graf. 11).

Grafico 10 DEFICIT E TRASFERIMENTI STATALI + COMPARTECIPAZIONE IRPEF PRO CAPITE PER LE CLASSI DI POPOLAZIONE 2, 3 E 4. PERIODO 2000-2009
Euro 2009

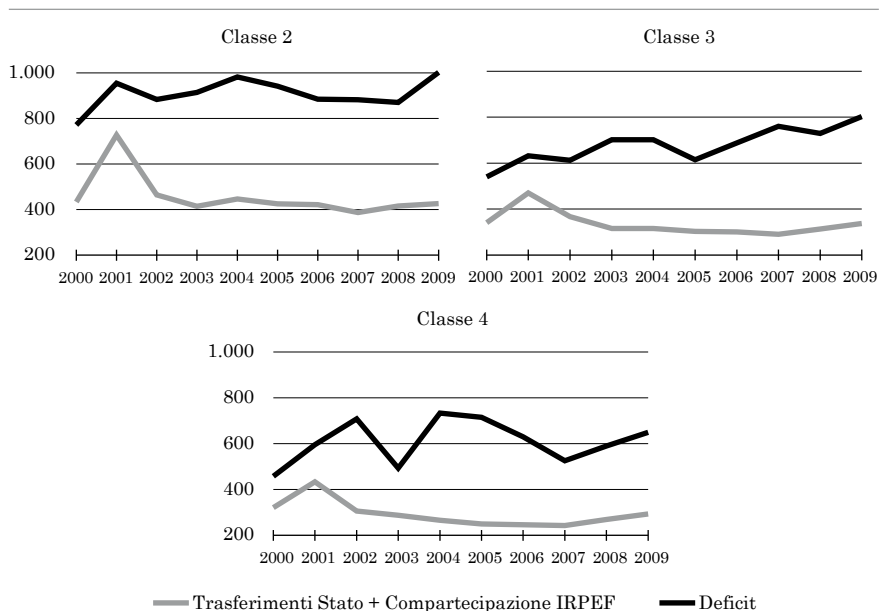
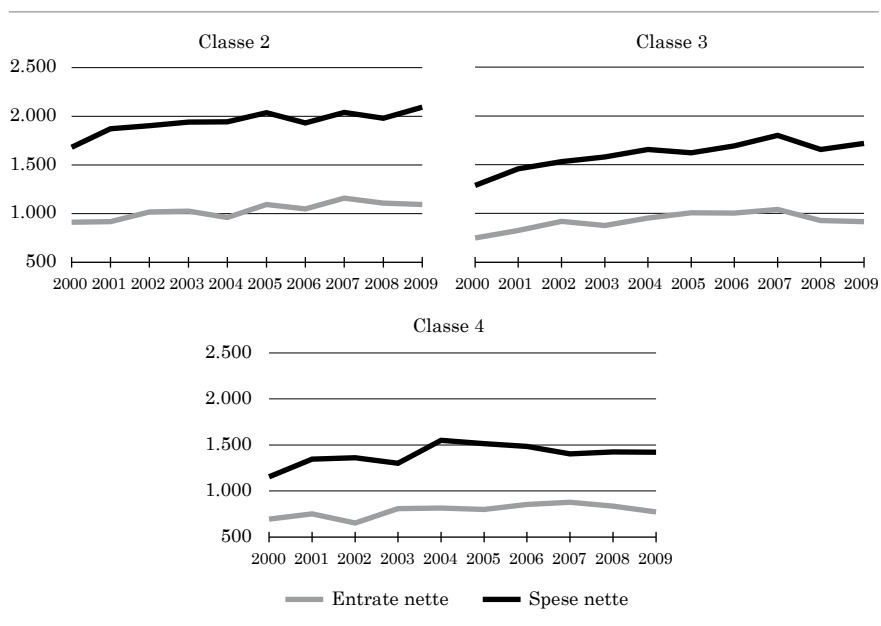


Grafico 11 ENTRATE E SPESE PRO CAPITE PER LE CLASSI DI POPOLAZIONE 2, 3 E 4. PERIODO 2000-2009
Euro 2009



Le classi dalla 5 alla 8 raccolgono quasi il 60% della popolazione e incidono sul totale del deficit del comparto comunale toscano per il 43%. I comuni di tutte e quattro le classi dal 2002 al 2007 hanno subito una diminuzione dell'aggregato composto dai trasferimenti statali e dalla compartecipazione all'Irpef (Graf. 12). Inoltre il deficit per la 6 e 7 ha avuto un andamento decrescente, grazie al fatto che nonostante le entrate si siano mantenute più o meno costanti, le spese sono diminuite, soprattutto per i comuni della classe 7: da 1060 nel 2003, nel 2006 queste si attestano a 927 e continuano a diminuire nel 2007 (868). Si ricordi che la spesa media dei comuni di questa classe demografica è quella minima. Questi comuni sembrano anche essere quelli con la maggiore flessibilità finanziaria nell'adeguare la spesa a seguire l'andamento decrescente dei trasferimenti (Graf. 13).

Vi sono poi i comuni di grandi dimensioni che appartengono alla classe 9, 10 e 11. Per i comuni di classe 9 il deficit, dal 2001 al 2007 diminuisce per poi risalire nei due anni successivi (Graf. 14). I trasferimenti dal 2001 al 2007 subiscono un taglio quantificabile in media rispetto al valore del 2001 in 54 euro pro capite euro (Graf. 14) In questo arco temporale tali comuni hanno anche contenuto le proprie spese che incrementano in media di 28 euro pro capite, a fronte di un incremento medio (nell'arco di tempo considerato) delle entrate proprie di 75 euro pro capite (Graf. 15).

Grafico 12 DEFICIT E TRASFERIMENTI STATALI + COMPARTECIPAZIONE IRPEF PRO CAPITE PER LE CLASSI DI POPOLAZIONE 5, 6, 7 E 8. PERIODO 2000-2009
Euro 2009

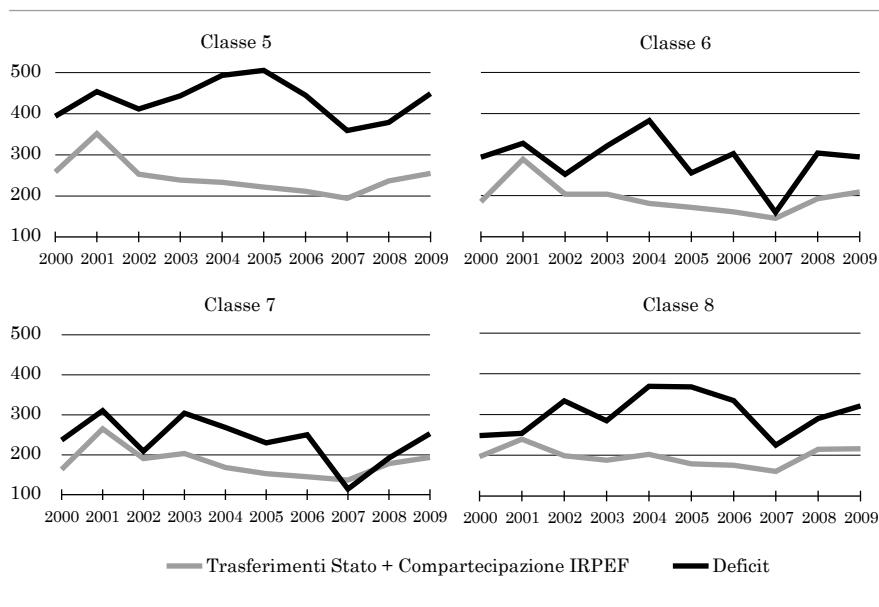


Grafico 13 ENTRATE E SPESE PRO CAPITE PER LE CLASSI DI POPOLAZIONE 5, 6, 7 E 8. PERIODO 2000-2009
Euro 2009

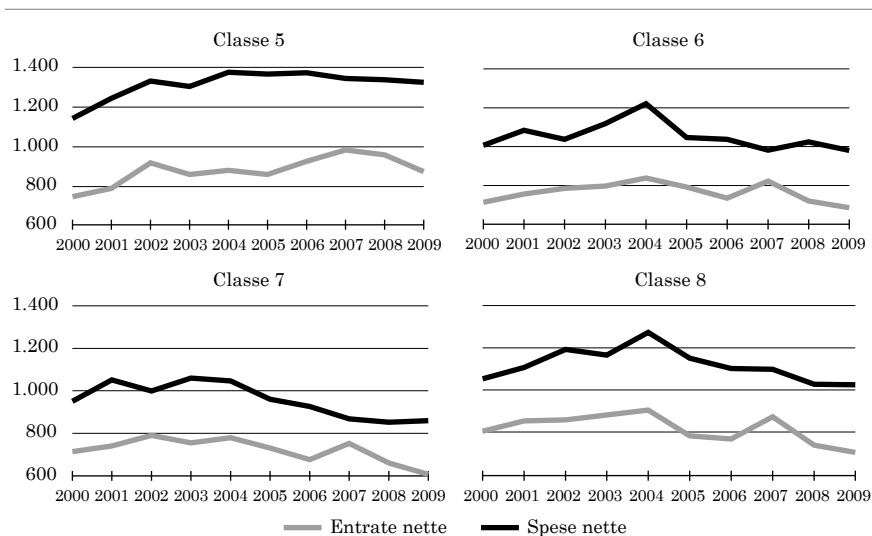


Grafico 14 DEFICIT E TRASFERIMENTI STATALI + COMPARTECIPAZIONE IRPEF PRO CAPITE PER LE CLASSI DI POPOLAZIONE 9 E 10. PERIODO 2000-2009
Euro 2009

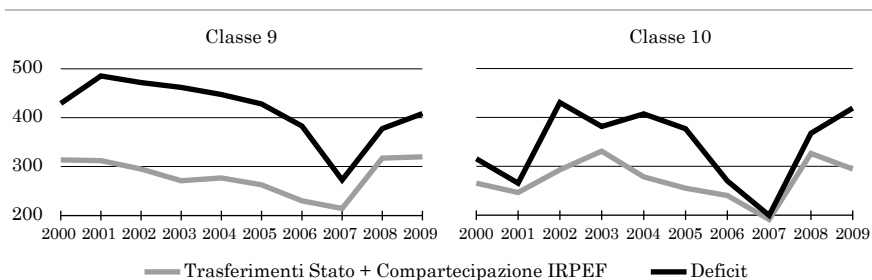
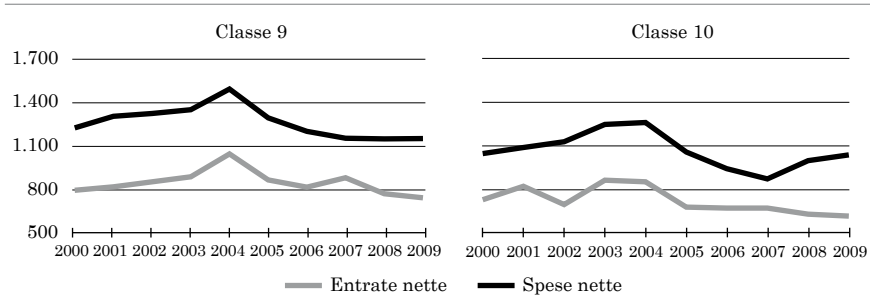


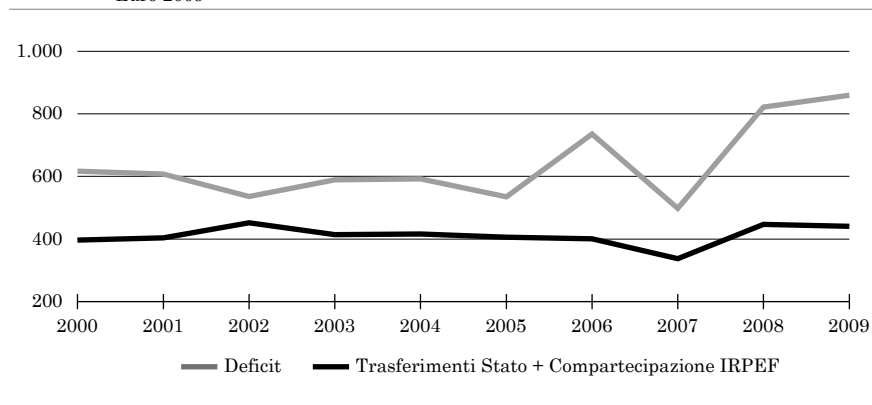
Grafico 15 ENTRATE E SPESE PRO CAPITE PER LE CLASSI DI POPOLAZIONE 9 E 10. PERIODO 2000-2009
Euro 2009



Per i comuni di classe 10 l'aumento medio di deficit nel periodo 2001-2006 è di 108 euro pro capite, a causa del fatto che in questo periodo in media le entrate proprie dell'anno sono diminuite rispetto al 2001 di 69 euro pro capite e le spese sono invece aumentate di 39 euro pro capite (Graf. 15). I trasferimenti al lordo della compartecipazione all'Irpef invece dal 2003 al 2007 decrescono fortemente, in media di 90 euro pro capite l'anno rispetto al valore del 2003, registrando il picco minimo di 191 euro pro capite nel 2007 (Graf. 14) per poi, nel 2008, ritornare a valori simili al 2003 (330 euro pro capite).

Infine per quanto riguarda il comune di Firenze (classe 11) il deficit si mantiene pressoché costante attorno ai 560 euro pro capite (Graf. 16).

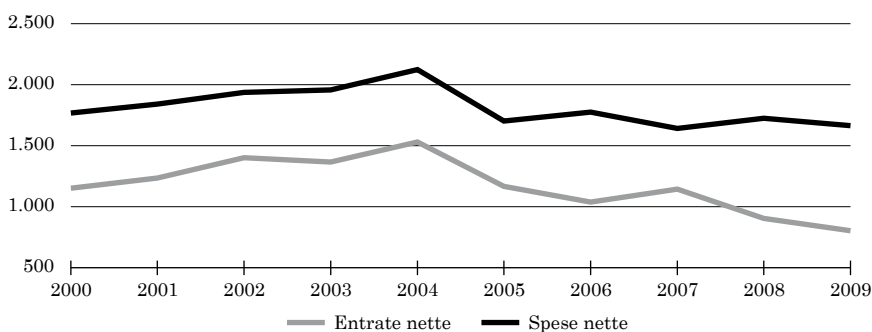
Grafico 16 DEFICIT E TRASFERIMENTI STATALI + COMPARTECIPAZIONE IRPEF PRO CAPITE PER IL COMUNE DI FIRENZE. PERIODO 2000-2009
Euro 2009



Nel 2006 il deficit sale repentinamente a 736 euro pro capite a causa di una contrazione delle entrate pro capite di 128 euro e un aumento delle spese pro capite di 72 euro. Nel 2007 il deficit ridiscende di nuovo per il brusco aumento delle entrate (dovuto alla rivalutazione della base imponibile ICI) e un decremento della spesa e nel 2008 e 2009 ritorna nell'intorno di 800 euro pro capite, in parte coperto dall'incremento dei trasferimenti compensativi per la riduzione di gettito da ics abitazione principale (Graf. 17).

I trasferimenti diminuiscono fortemente dal 2002 al 2007, passando dai 451 euro pro capite del 2002 a 336 euro pro capite nel 2007, anche se tale riduzione è da imputare principalmente alla variazione negativa del 2007 dato che, tra il 2003 e il 2006, i valori si assestano attorno a 410 euro pro capite in media. Infine negli anni 2008 e 2009 il livello dei trasferimenti comprensivi della compartecipazione all'Irpef si riporta in linea con quello registrato nel 2002 (circa 450 euro pro capite) come rappresentato nel grafico 16.

Grafico 17 ENTRATE E SPESE PRO CAPITE PER IL COMUNE DI FIRENZE. PERIODO 2000-2009
Euro 2009



6. Conclusioni

Nell'arco di tempo considerato i comuni toscani registrano, in media, un deficit pari a 1,3 miliardi di euro, toccando il livello minimo di 930 milioni nel 2007. Proprio il 2007 è un anno di straordinaria importanza nel quadro della finanza pubblica locale: l'aumento della base imponibile ICI e il nuovo sistema di compartecipazione al gettito Irpef permettono ai comuni toscani di migliorare il proprio saldo riducendo la forbice tra entrate e spese nette.

Il periodo esaminato è anche contrassegnato da una diminuzione dei trasferimenti dal 2002 al 2007, che risulta praticamente impercettibile per i comuni con meno di 3000 abitanti. Anche i deficit pro capite di tali comuni sono abbastanza costanti nel tempo e di gran lunga più elevati della media, a causa di spese pro capite più elevate della media. Nei comuni intermedi con popolazione fino a 59.999 la diminuzione dei trasferimenti pro capite è evidente, anche se questa non è accompagnata da una corrispondente diminuzione del deficit pro capite. Per i comuni tra 60.000 e 249.999 invece la diminuzione di trasferimento è anche accompagnata da una diminuzione del deficit. Infine Firenze nel periodo dal 2002 al 2005 presenta un deficit costante, nonostante la diminuzione dei trasferimenti. Il deficit quindi non accompagna la diminuzione dei trasferimenti, inoltre nel 2006 esplose per una contemporanea diminuzione di entrate proprie ed aumento di spese.

È importante sottolineare che nel 2007 alla riduzione della compartecipazione all'Irpef non corrisponde una variazione positiva della stessa entità dei trasferimenti statali. In questo contesto è quindi rilevante evidenziare che la diminuzione del deficit pro capite per i comuni compresi tra 3.000 e 59.999, quelli compresi tra 60.000 e 249.999 abitanti e per Firenze segue quella dei trasferimenti statali più compartecipazione Irpef. La diminuzione del deficit per questi comuni è dovuta alla diminuzione delle spese e all'aumento delle entrate proprie. Infine, il deficit diminuisce anche per i piccoli (con popolazione inferiore a 3.000 abitanti) grazie ad un aumento delle entrate.

Nel 2008 i trasferimenti più compartecipazione Irpef aumentano per tutti i comuni, anche se in modo meno evidente per i comuni di piccola dimensione; mentre nel 2009 i trasferimenti incrementano solo per i piccoli comuni e per quelli con popolazione che va da 3.000 a 59.999. Il deficit cresce ancora nel 2008 e 2009 a causa di un calo delle entrate proprie dovuto all'abolizione dell'ICI per abitazione principale e alla riduzione dell'aliquota di compartecipazione Irpef.

Appendice

Tabella A1 DEFICIT PRO CAPITE PER ANNO E CLASSE DI POPOLAZIONE
Euro 2009

Classi di popolazione	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
(a) Popolazione media 2000-2009	884	11 500	65 638	68 552	187 426	482 028	648 522	826 590	614 944	340 044	365 066
(b) N medio comuni 2000-2009	2	16	44	27	48	65	47	27	8	2	1
(a)/(b)	442	719	1 492	2 539	3 905	7 416	13 798	30 614	76 868	170 022	365 066
2000	2 283	772	540	457	394	293	237	249	429	315	617
2001	1 785	955	631	595	454	328	311	254	486	265	607
2002	1 639	884	613	708	412	252	209	334	472	431	536
2003	1 181	915	702	493	444	321	304	285	462	381	590
2004	1 195	983	702	734	493	383	268	369	448	407	593
2005	2 323	942	615	715	506	255	230	368	428	377	534
2006	1 347	885	689	630	445	302	250	334	383	270	736
2007	2 230	883	760	525	359	160	114	225	272	199	498
2008	1 936	870	729	589	379	304	192	290	378	368	822
2009	2 231	1 002	803	650	449	294	253	321	408	419	860
Deficit medio del decennio	1 815	909	678	610	433	289	237	303	417	343	639

Tabella A2 TRASFERIMENTI STATALI PRO CAPITE PER ANNO E CLASSE DI POPOLAZIONE
Euro 2009

Classi di popolazione	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
(a) Popolazione media 2000-2009	884	11 500	65 638	68 552	187 426	482 028	648 522	826 590	614 944	340 044	365 066
(b) N medio comuni 2000-2009	2	16	44	27	48	65	47	27	8	2	1
(a)/(b)	442	719	1 492	2 539	3 905	7 416	13 798	30 614	76 868	170 022	365 066
2000	323	434	341	321	259	185	163	197	314	265	396
2001	1 464	728	471	433	352	289	265	240	312	246	404
2002	457	441	333	279	214	153	128	143	178	169	277
2003	418	350	255	218	145	94	79	75	122	156	179
2004	370	404	253	183	139	76	50	64	138	111	179
2005	379	383	238	151	130	67	41	44	100	93	175
2006	371	375	225	138	119	58	32	43	65	75	173
2007	487	370	269	217	178	132	122	148	195	172	306
2008	417	388	287	248	219	179	165	193	298	306	417
2009	437	397	308	269	233	191	177	202	299	273	411
Trasferimenti statali medi del decennio	512	427	298	246	199	142	122	135	202	187	292

Tabella A3 ENTRATE PRO CAPITE PER ANNO E CLASSE DI POPOLAZIONE
Euro 2009

Classi di popolazione	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
(a) Popolazione media 2000-2009	884	11 500	65 638	68 552	187 426	482 028	648 522	826 590	614 944	340 044	365 066
(b) N medio comuni 2000-2009	2	16	44	27	48	65	47	27	8	2	1
(a)/(b)	442	719	1 492	2 539	3 905	7 416	13 798	30 614	76 868	170 022	365 066
2000	940	910	747	696	748	713	714	804	798	731	1 152
2001	1 146	917	825	751	790	756	741	853	820	824	1 235
2002	1 232	1 018	918	653	920	785	791	858	855	699	1 402
2003	1 528	1 026	877	810	860	797	755	881	889	866	1 368
2004	1 305	961	953	816	882	839	779	904	1 047	854	1 530
2005	1 189	1 094	1 008	800	860	792	731	782	867	681	1 167
2006	1 474	1 047	1 003	853	927	735	677	767	819	674	1 039
2007	1 118	1 157	1 041	879	984	822	753	873	883	674	1 144
2008	929	1 108	926	837	959	720	661	737	773	631	904
2009	1 089	1 092	916	773	875	686	607	703	745	619	805
Entrate medie del decennio	1 195	1 033	922	787	881	765	721	816	850	725	1 175

Tabella A4 SPESE PRO CAPITE PER ANNO E CLASSE DI POPOLAZIONE
Euro 2009

Classi di popolazione	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
(a) Popolazione media 2000-2009	884	11 500	65 638	68 552	187 426	482 028	648 522	826 590	614 944	340 044	365 066
(b) N medio comuni 2000-2009	2	16	44	27	48	65	47	27	8	2	1
(a)/(b)	442	719	1 492	2 539	3 905	7 416	13 798	30 614	76 868	170 022	365 066
2000	3 222	1 682	1 288	1 153	1 142	1 007	951	1 053	1 227	1 047	1 769
2001	2 932	1 872	1 456	1 346	1 244	1 084	1 051	1 107	1 306	1 089	1 842
2002	2 871	1 902	1 531	1 361	1 331	1 037	999	1 192	1 327	1 129	1 938
2003	2 709	1 940	1 579	1 303	1 304	1 118	1 060	1 166	1 351	1 248	1 957
2004	2 500	1 944	1 656	1 549	1 375	1 222	1 047	1 274	1 495	1 261	2 123
2005	3 511	2 036	1 623	1 515	1 366	1 048	961	1 150	1 295	1 058	1 702
2006	2 821	1 932	1 692	1 484	1 372	1 037	927	1 101	1 202	945	1 775
2007	3 348	2 040	1 801	1 404	1 343	982	868	1 098	1 156	873	1 643
2008	2 865	1 979	1 655	1 426	1 338	1 024	853	1 027	1 150	999	1 726
2009	3 320	2 094	1 719	1 423	1 325	980	860	1 024	1 153	1 038	1 665
Spese medie del decennio	3 010	1 942	1 600	1 396	1 314	1 054	958	1 119	1 266	1 069	1 814

Tabella A5 COMPARTICIPAZIONE ALL'IRPEF PRO CAPITE PER ANNO E CLASSE DI POPOLAZIONE
Euro 2009

Classi di popolazione	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
(a) Popolazione media 2000-2009	884	11 500	65 638	68 552	187 426	482 028	648 522	826 590	614 944	340 044	365 066
(b) N medio comuni 2000-2009	2	16	44	27	48	65	47	27	8	2	1
(a)/(b)	442	719	1 492	2 539	3 905	7 416	13 798	30 614	76 868	170 022	365 066
2000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2001	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2002	29	24	35	27	39	51	62	56	117	123	174
2003	84	65	60	69	93	110	125	113	149	174	235
2004	107	42	63	83	94	105	118	138	139	168	237
2005	100	41	65	99	92	105	111	135	162	162	231
2006	107	46	76	108	93	103	113	132	165	165	228
2007	36	18	21	26	16	13	14	13	20	19	31
2008	37	28	26	20	18	14	13	21	20	20	30
2009	42	30	29	24	22	18	16	14	21	22	29
Compartecipazione IRPEF media del decennio	68	37	47	57	58	65	72	78	99	107	149

20.

L'articolazione per settori di intervento della manovra 2013: verso un Patto di Stabilità Interno "euro compatibile"?

Alessandro Petretto*

Gennaio 2013

1. Premessa

La legge di stabilità per il 2013 (d'ora in poi LS-2013) si inserisce nel quadro di una complessa riforma delle procedure di controllo della finanza pubblica, dettata in sede europea, che coinvolge i vari livelli di governo e i così detti *settori di intervento*, amministrazione centrale, locale e enti di previdenza.

La LS-2013 sviluppa una manovra netta leggermente espansiva comunque in grado di raggiungere l'obiettivo posto nella Nota di Aggiornamento del DEF 2012 di pareggio del saldo strutturale¹ per lo stesso anno. Questo è anche l'obiettivo a medio termine (d'ora in poi OMT) stabilito dal Fiscal Compact per l'Italia (d'ora in poi FC)², a cui dobbiamo atternerci e anche in forza della legge, approvata negli stessi giorni della LS-2013, di attuazione del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, comma 6 della Costituzione, e degli articoli 97 e 119 novellati.

Questa *legge ordinaria "rinforzata" di attuazione* della LC n. 1 del 20 aprile 2012 (d'ora in poi LOR) prescrive anche che nei documenti di programmazione finanziaria siano riportate la misura e le articolazioni delle manovre a carico dei sottosettori della pubblica amministrazione (amministrazioni centrali, locali ed enti di previdenza), ovvero l'applicazione di un Patto di Stabilità Interno (d'ora in poi PSI). Questo però deve essere il più possibile coerente con le norme indicate nel FC e nella LOR. È bene ricordare che queste due, oltre a obiettivi di saldo strutturale, prevedono obblighi di rientro delle eccedenze di debito su Pil e regole sul tasso di crescita della *expenditure benchmark*, cioè di uno specifico aggregato di spesa pubblica.

In questa Nota, partendo dalla LS-2013, discuteremo i termini con cui ricercare questa coerenza, in vista di una riforma dell'attuale PSI per i Comuni, da considerarsi ormai del tutto inattuale e contraddittorio, oltre che pro-ciclico e di contrasto alla crescita.

*Comitato Scientifico Irpet, Università degli Studi di Firenze.

Queste note scaturiscono da alcune idee maturate all'interno di un gruppo di lavoro per la riforma del Patto di stabilità interno, composto da chi scrive, Silvia Giannini, Luigi Marattin, Leonzio Rizzo e Alberto Zanardi.

¹ Saldo del Conto consolidato delle pubbliche amministrazioni corretto per gli effetti del ciclo economico, al netto di misure temporanee e *una tantum*.

² Ratificato in Italia con legge n. 114 del 23 luglio 2012.

Il piano del lavoro è il seguente. Nel prossimo paragrafo descriveremo la manovra netta per il 2013 suddivisa per settori; nel paragrafo 3 indicheremo le correzioni (marginali) al PSI contenute nella LS-2013 e delineeremo le prospettive di riforma alla luce della LOR. Nel paragrafo 4 discuteremo una questione metodologica preliminare, inerente alla scelta del saldo economicamente più significativo delle Amministrazioni locali e nel paragrafo 5 presenteremo quelli che, a nostro avviso, dovrebbero essere gli elementi costitutivi del nuovo Patto. Nel paragrafo 6 ragioneremo intorno alla questione della relazione tra Patto di stabilità interno e ciclo economico, ovvero del “ribaltamento” del saldo strutturale a livello locale. Il paragrafo 7 conclude con alcuni commenti finali.

2. Obiettivi di finanza pubblica e manovra netta per settori della legge di stabilità 2013

Dalla Nota di aggiornamento al DEF 2012 si evince che, per raggiungere l'OMT, cioè il saldo strutturale in pareggio nel 2013, occorre realizzare un indebitamento netto di 28 miliardi di euro, pari all'1,8% del Pil. L'evoluzione tendenziale della finanza pubblica, grazie ai massicci interventi in corso del 2011 e 2012, è il linea con questo obiettivo.

Dalla Nota tecnico-illustrativa alla LS-2013, emerge questa evoluzione tendenziale della finanza pubblica, suddivisa per settori di intervento³.

Tabella 1 CONTO ECONOMICO – TENDENZIALE 2013
Miliardi di euro

	AC	AL	EP	PA cons
Entrate correnti	423,5	216	328,5	778,4
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	6	75	107,6	
Altri trasferimenti	12,6	8,6	1,4	
Entrate in conto capitale	2,5	11		5,7
<i>Entrate totali</i>	<i>425,6</i>	<i>226,7</i>	<i>328,5</i>	<i>784,1</i>
Uscite correnti	422,5	205	325	763,5
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	182,6	0,7	5,3	
Altri trasferimenti	25,3	13,3	1,7	
Uscite in conto capitale	27	26		46
Investimenti fissi lordi	8,2	20		
<i>Uscite totali</i>	<i>449,5</i>	<i>231,4</i>	<i>325,3</i>	<i>809,5</i>
<i>Indebitamento netto</i>	<i>-23,8</i>	<i>-4,7</i>	<i>3,1</i>	<i>-25,4</i>

Il tendenziale evidenzerebbe un indebitamento netto di circa 25 miliardi e mezzo di euro nel prossimo anno. Ci sarebbe dunque spazio per un intervento correttivo di moderata espansione di 2,5 miliardi di euro. Ed è quello che realizza la LS-2013, prevedendo una manovra netta caratterizzata

³ Cfr. Servizio del bilancio del Senato (2012).

da aumenti (e riduzioni) di entrata e diminuzioni (e aumenti) di spesa. La successiva tabella mostra l'articolazione per settori di intervento⁴.

Tabella 2 MANOVRA 2013
2,5 miliardi di euro

	Risorse	Impieghi
Entrate pubblica amministrazione	4	-6,4
<i>Amministrazione centrale</i>	4	-6,4
<i>Amministrazione locale</i>	0	0
<i>Enti di previdenza</i>	0	0
Spese pubblica amministrazione	-4,9	5
<i>Amministrazione centrale</i>	-1,8	3,2
<i>Amministrazione locale</i>	-2,8	1,8
<i>Enti di previdenza</i>	-0,3	0

A comporre l'ampliamento dell'indebitamento netto della pubblica amministrazione di 2,5 miliardi di euro (=4,0-6,4-5,0+4,9) concorre un peggioramento del saldo (deficit) di 3,8 miliardi da parte per l'amministrazione centrale, un miglioramento del saldo (surplus) di 1,1 per l'amministrazione locale e 0,2 per gli enti di previdenza.

Tabella 3 EFFETTO SU INDEBITAMENTO NETTO
Miliardi di euro

AC	AL	EP	Totale PA
-3,8	1,1	0,2	-2,5

La manovra sarebbe dunque espansiva per AC e restrittiva per AL e EP. L'affermazione è però discutibile in quanto discende da una logica puramente convenzionale come argomenteremo nel corso del paragrafo 4.

3. Il Patto di stabilità interno nella legge di stabilità 2013 e le prospettive di riforma alla luce della legge ordinaria rinforzata sull'equilibrio di bilancio della PA

Gli obblighi di adeguamento dell'AL, in particolare dei Comuni, al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica generale, sono come è noto regolati dal Patto di stabilità interno. In particolare, la LS-2013 stabilisce che il PSI, riferito all'amministrazione comunale per gli anni 2013 e seguenti, sia congegnato in modo da imporre a ciascun comune gli obiettivi di Patto applicando, per i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, la percentuale del 14,8% alla media delle spese correnti (impegni) 2007-2009. Tale *saldo obiettivo* deve essere non maggiore del *saldo di competenza mista* (impegni e accertamenti per le spese e entrate correnti, dati di cassa per le entrate patrimoniali e le spese di investimento) nell'esercizio di riferimento.

⁴ La tabella, desunta da Servizio del bilancio del Senato (2012) è relativa alla LS-2013 approvata alla Camera. L'approvazione finale non dovrebbe avere variato di molto i dati aggregati e comunque la tabella ha finalità puramente illustrative.

La LS-2013⁵ prevede un allentamento degli obblighi di Patto attraverso la riproposizione del *Patto regionale verticale incentivato*⁶. Infatti, all'articolo 1, commi 122-123, è previsto che le Regioni avranno la possibilità, fino al 31 maggio 2013, di liberare spazi finanziari per gli enti locali del proprio territorio "al fine di favorire i pagamenti dei residui passivi in conto capitale a favore dei creditori". Per ogni euro liberato via Patto, le Regioni ne incasseranno 0,83, da destinare alla riduzione del proprio debito, fino ad un massimo stabilito nei limiti della dotazione finanziaria complessiva. Quest'ultima è fissata in 800 milioni, di cui 600 destinati ai Comuni. Questi hanno anche ottenuto due ulteriori riduzioni dei loro vincoli di Patto: 180 milioni vanno ad alleggerire gli obiettivi dei municipi tra i 1.000 e i 5.000 abitanti e 20 milioni quelli degli enti che stanno sperimentando in nuovi sistemi contabili di cui al DLgs. 118/2011.

Nei termini con cui il Patto ha fin qui agito possiamo dire abbia svolto in modo discutibile una funzione che era ed è indispensabile. Ha infatti stretto i Comuni obbligandoli a contribuire al miglioramento dei saldi in modo lineare nel tempo, anche per spese il cui sviluppo non è lineare ma erratico, come nel caso degli investimenti. Non ha poi correttamente individuato il contributo del comparto dei Comuni all'indebitamento netto della pubblica amministrazione e, infine, ha operato indipendentemente dal ciclo economico, anzi risultando pro-ciclico.

Va pertanto riformato per renderlo più coerente con le regole del FC. In altre parole il PSI deve tendere a controllare l'*indebitamento netto* della pubblica amministrazione in particolare regolando l'avanzo/disavanzo corrente primario. Il progetto di riforma del PSI dovrebbe dunque partire dal presupposto di riconnettersi esplicitamente alle regole imposte dal FC e, in particolare, di fare riferimento ad un saldo di finanza pubblica coerente attraverso i vari livelli di governo: dal livello più esterno, corrispondente al saldo rilevante per l'Unione Europea, a quello più locale, il contributo di ogni singolo ente alla formazione del saldo di cui sopra, passando attraverso l'indebitamento netto della pubblica amministrazione così come calcolato dall'Istat. Questo permetterebbe finalmente di misurare in maniera chiara il contributo di ogni ente pubblico al risultato di OMT del FC.

Inoltre, deve adeguarsi alla nuova normativa costituzionale sull'equilibrio di bilancio. Al riguardo, secondo la LOR (art. 9), i bilanci degli enti locali si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano:

- un saldo non negativo complessivo di bilancio, cioè entrate finali meno uscite finali, sia di competenza che di cassa, e

⁵ È confermato l'assoggettamento dei piccoli Comuni e vengono modificati i parametri di virtuosità dei Comuni.

⁶ Il *Patto regionale verticale* prevede che la regione possa riconoscere maggiori spazi di spesa ai propri enti locali con un peggioramento del proprio obiettivo. La distribuzione di spazi finanziari avrà luogo sulla base di criteri di virtuosità concordati. Il *Patto regionale orizzontale* invece prevede un meccanismo di compensazione tra enti che necessitano risorse e enti disposti a cederle nell'esercizio di riferimento. Questi ultimi ottengono un miglioramento degli obiettivi di Patto nel biennio successivo, mentre i primi un peggioramento per la quota acquisita.

- un saldo non negativo di parte corrente, comprese le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti (le entrate correnti devono quindi assicurare intertemporalmente risorse sufficienti per rimborsare i prestiti assunti).

Inoltre, all'articolo 10, prevede che il ricorso al debito per finanziare investimenti degli enti locali è ammesso solo a condizione che siano definiti precisi piani di ammortamento e per il complesso dei Comuni di una Regione, sia rispettato il vincolo di bilancio di cassa.

4. Il saldo economicamente rilevante delle Amministrazioni locali

Ritorniamo sul punto sollevato nel paragrafo 2 secondo cui la manovra della LS-2013 sarebbe espansiva per AC e restrittiva per AL e EP. Al riguardo, risulta prioritario definire in modi più economicamente significativo la nozione di “entrate finali” degli enti locali e ciò richiede di trattare in maniera appropriata la questione inerente i trasferimenti tra livelli di governo. Le alternative esposte nel dibattito corrente sono due.

Secondo la prima, quella diciamo “ufficiale”, in quanto ripresa nei documenti di finanza pubblica, tutti i trasferimenti dello stato sono entrate finali che vanno quindi a ridurre il disavanzo degli enti locali. Questa è anche la nozione utilizzata nel paragrafo 2 per descrivere l'articolazione della manovra di cui alla LS-2013. Ai fini delle implicazioni di questa in termini di saldi, è più utile fare riferimento all'anno 2011, quando era presente un deficit su Pil consistente.

Pertanto, questa è la suddivisione dell'indebitamento netto su Pil del 2011 tra Amministrazione Centrale (AC), Amministrazione Locale, Regioni, Province e Comuni (AL) e enti previdenziali (EP), compatibile con l'accezione ufficiale di saldo:

Tabella 4 INDEBITAMENTO NETTO SU PIL AL 2011, SETTORI DI INTERVENTO

AC	AL	EP	Totale PA
3,8	-0,3	0,2	-3,9

Fonte: Documento di Economia e Finanza 2012

Le amministrazioni locali, giovandosi dei trasferimenti statali, contribuiscono al deficit di 3,9 su Pil in misura molto contenuta, mentre gli enti di previdenza, beneficiando di conferimenti del Tesoro a pareggio, addirittura sono in surplus. Tenendo conto che la quota del disavanzo di AL di 0,3 comprende anche il deficit sanitario delle Regioni, il contributo dei Comuni sarebbe stato prossimo allo zero. Analoga considerazione di irrilevanza può essere fatta in merito all'articolazione del conto economico tendenziale di cui alla tabella 1.

Si tratta, tuttavia, di una ripartizione poco credibile e poco utile, nella misura in cui i trasferimenti erariali coprono “disavanzi” e spesa storica locale. In base alla seconda alternativa, tutti i trasferimenti vanno invece esclusi dalle entrate finali, essendo risorse proprie di AC destinate

a spesa pubblica per il tramite di AL, per cui il contributo al disavanzo di AL (AC) risulta corrispondentemente accresciuto (ridotto). Se applichiamo questo criterio alla tabella 1, l'indebitamento netto tendenziale si scompone in questi termini:

Tabella 5 INDEBITAMENTO NETTO AL 2013 PER SETTORI DI INTERVENTO, AL NETTO DEI TRASFERIMENTI INTERGOVERNATIVI
Miliardi di euro

AC	AL	EP	Totale PA
158,8	-79,7	-104,5	-25,4

Ora AC figura come apportatrice di risorse che vengono impiegate da AL e EP, e la relativa suddivisione dell'indebitamento netto su Pil al 2011, sarebbe la seguente⁷:

Tabella 6 INDEBITAMENTO NETTO SU PIL AL 2011, SETTORI DI INTERVENTO, AL NETTO DEI TRASFERIMENTI INTERGOVERNATIVI

AC	AL	EP	Totale PA
-1,6	-0,9	-1,4	-3,9

Con questa accezione di entrate finali e di disavanzo settoriale, le amministrazioni locali contribuiscono ora all'indebitamento per quasi un punto di Pil. Secondo l'analisi condotta da Piero Giarda (2012b), il principale sostenitore della correttezza di questa impostazione, il contributo dei Comuni è calcolabile intorno al 27,6% di quello del totale di AL. Essendo questo nel 2011 0,9, l'indebitamento netto procurato dai Comuni sarebbe circa 0,25 su Pil, anziché circa 0,1 rispetto a 0,3, in base all'accezione ufficiale di saldo. La differenza tra questi due dati, 0,15 su Pil, rappresenta ovviamente l'ammontare dei trasferimenti erariali ai Comuni.

Entrambe le posizioni (Tabb. 4 e 6) sembrano troppo radicali. Nel primo caso si diffonde l'illusione che il contributo dei Comuni al disavanzo sia trascurabile, nel secondo si fa la semplificazione opposta. È nostra opinione che, per quanto riguarda i Comuni, nelle "entrate finali", oltre ai tributi propri, vadano conteggiati anche e solo i *trasferimenti destinati al finanziamento delle funzioni fondamentali, delegate e calcolate al costo standard*.

Queste sono da considerarsi a tutti gli effetti come entrate proprie del livello comunale in quanto dirette a finanziare attività essenziali, ai sensi dell'articolo 117 del Titolo V. Naturalmente questo conteggio potrà essere fatto quando sarà completata la definizione dei fabbisogni standardizzati delle funzioni fondamentali. Nel frattempo si potrà fare riferimento a delle approssimazioni coerenti.

Al riguardo facciamo questo esercizio per la stima della quota di indebitamento su Pil 2011 attribuibile ai Comuni. Supponiamo che l'80% delle spesa corrente dei Comuni sia destinata a finanziare le funzioni fondamentali e che il totale dei fabbisogni standardizzati (costi standard unitari per livelli standard, come LEP) sia l'80% della spesa corrente

⁷ Per ottenere i dati della tabella 6 abbiamo elaborato le proiezioni di Giarda (2011a e 2012a).

effettiva. Cioè il 20% della spesa è originata da livelli quali-quantitativi dei servizi extra-standard (extra-LEP) o da inefficienza⁸. Il disavanzo corrente su Pil dei Comuni al tempo $t = 2011$, in base alla terza accezione, deriva dalla seguente equazione:

$$\begin{aligned} d_{ct}^{III} &= d_{ct}^{II} - 0,64(d_{ct}^{II} - d_{ct}^I) = 0,25 - (0,64)(0,25 - 0,1) = \\ &= 0,25 - (0,64)0,15 = 0,25 - 0,096 = 0,154. \end{aligned}$$

Ovvero il deficit dei Comuni su Pil è pari al deficit che non considera i trasferimenti come entrata propria meno la quota 0,64 (80% per 80%) applicata al complesso dei trasferimenti (differenza tra saldo secondo la seconda accezione e saldo secondo la prima).

Si tratta di una quota del totale dell'indebitamento netto della pubblica amministrazione pari a $0,154/3,9 = 0,04$.

5. Gli elementi costitutivi del nuovo Patto

La LOR stabilisce che la finanza delle pubbliche amministrazioni deve soggiacere a tre regole dinamiche:

- una sul saldo strutturale in relazione all'OMT (art. 3);
- una sugli obiettivi di sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni su Pil coerenti con quanto stabilito dall'ordinamento europeo (art. 4)⁹; e
- una sul tasso annuale programmato di crescita della spesa di riferimento (*expenditure benchmark*) delle pubbliche amministrazioni¹⁰, secondo il concetto di "politica di bilancio prudente" (art. 5)¹¹.

Sembra logico che la riforma del PSI debba consentire un'applicazione delle precedenti prescrizioni rapportate a livello locale.

Occorre pertanto procedere ad una ristrutturazione di un sistema di relazioni tra la finanza centrale e quella locale basato su tre vincoli:

- un primo di *flusso*, relativo al saldo che possibilmente riproduca la nozione di entrate finali proposta nel paragrafo precedente. In

⁸ Ciò implica che la definizione dei fabbisogni standard non sia una mera distribuzione dell'ammontare di spesa storica, ma colga effettivamente le necessità di finanziamento di una fornitura efficiente di servizi da parte di ogni comune. Il 20% sarebbe quindi lo scostamento medio da una frontiera di efficienza (costo standard).

⁹ Secondo il FC è la riduzione della quota del debito pubblico eccedente il 60% del Pil ad un ritmo annuale medio nel triennio pari almeno ad un ventesimo della medesima eccedenza. La regola è più graduale per gli stati membri dotati di ampia ricchezza finanziaria privata e che hanno riformato i sistemi pensionistici, rendendoli sostenibili.

¹⁰ Totale delle spese delle pubbliche amministrazioni a politiche invariate, al netto di alcune spese (spesa per interessi, spese finanziate con fondi comunitari e variazioni delle spese non discrezionali per indennità di disoccupazione), prevedendo altresì correttivi per le spese in conto capitale.

¹¹ Considerato che nel 2013 sarà raggiunto l'OMT, la regola impone una crescita in termini reali dello 0,3% annuo della spesa.

particolare fissando obiettivi sulla differenza tra prelievi diretti sull'economia e uscite verso il sistema economico del Comune, ovvero sull'ammontare dato dal *totale dei trasferimenti – al netto di quelli destinati al finanziamento dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali – più la creazione di nuovo debito*. Si tratta di interpretare in tal senso estensivo la nozione di equilibrio di bilancio indicata dalla LOR,

- un secondo vincolo dovrebbe essere di stock, imponendo di conseguire obiettivi di riduzione del debito comunale (es. cancellazione dei mutui) in rapporto o alla popolazione o alle entrate correnti,
- un terzo vincolo dovrebbe riguardare la dinamica della spesa comunale rapportata alla nozione di *expenditure benchmark*, che potrebbe essere la spesa corrente comunale al netto degli interessi.

Questi tre vincoli potrebbero essere imposti, consentendo di graduare il loro soddisfacimento anno per anno, per esempio consentendo una minore stretta sul saldo o sulla spesa ai Comuni che hanno conseguito consistenti riduzioni dello stock di debito, o viceversa. Inoltre, questi vincoli, per quanto stringenti possano essere, non escludono la possibilità per i Comuni di finanziare investimenti ricorrendo al debito. Al riguardo, la LOR, come detto, sancisce che il ricorso al debito è ammesso, ma a condizione che per il complesso dei comuni di una Regione, sia rispettato il vincolo di bilancio. La norma prevede dunque le compensazioni orizzontali e anche verticali a livello regionale che dovrebbero essere definite sistematicamente e con certezza nel tempo (Giarda, 2011b); oggi le compensazioni contemplate (patto verticale e/o orizzontale) sono episodiche, quasi casuali.

Dovrebbe poi essere percorsa la via di ammettere che il vincolo aggregato del totale dei Comuni valga con un deficit programmato per la spesa da investimenti, ovvero la *golden rule*, a livello di sottosettore, da compensare con un surplus delle altre componenti di AL (es. Regioni) o degli altri due settori (AC e EP). La *ratio* di questa “concessione” di indebitamento all'amministrazione comunale, rispetto alle altre, discende dal ruolo svolto, per la crescita economica, dalle spese di manutenzione straordinaria delle città, dalle ristrutturazioni urbanistiche, degli interventi in campo culturale, ambientale e turistico. Tutte spese in capo prevalentemente ai Comuni e alle Città metropolitane, ma con diffusi *spillover* nel territorio circostante e talvolta anche nazionale.

Il meccanismo dovrebbe garantire poi un certo grado di flessibilità tale per cui l'esigenza di raggiungere il pareggio di bilancio, corretto per il ciclo, da realizzare tramite il meccanismo sopra descritto, non risulti eccessivamente penalizzante per ogni ente in ogni istante temporale. Questo accade se, in una fase negativa del ciclo, è ammesso a livello nazionale un deficit effettivo, e questa “concessione” non è ribaltata a livello locale.

6. Patto di stabilità interno e ciclo economico: Il ribaltamento del saldo strutturale a livello comunale

Si ricorda, al riguardo che il *Cyclical Adjusted Budget (CAB)*, è il saldo di bilancio al netto delle fluttuazioni cicliche, ed è rappresentabile come il deficit effettivo corretto dalle variazioni degli stabilizzatori automatici. Cioè in questi termini (Petretto, 2012):

$$c_0 \equiv CAB/PIL = d_t + \alpha \Delta g_t$$

dove, $\Delta g_t = g_t - g_0$ è l'*output gap*, cioè la differenza tra tasso di crescita reale effettivo e il tasso di crescita potenziale, d_t è il deficit effettivo α è la componente di flessibilità automatica che, secondo stime della Commissione Europea, per l'Italia è $\alpha = 0,5$.

Il nuovo articolo 81 implicherebbe, $c_0 = 0$, e pertanto $d_t = -0,5\Delta g_t$ e quindi ancora deficit (surplus) nella fase decrescente (crescente) del ciclo. Tenuto conto degli *output gap* registrati, ciò avrebbe consentito nel triennio i seguenti deficit effettivi¹².

Tabella 7 INDEBITAMENTO NETTO SU PIL CONSENTITO DAL PAREGGIO DEL SALDO STRUTTURALE

	2011	2012	2013
Indebitamento netto su Pil	-1,1	-1,5	-1,8

Questi aggiustamenti devono trovare applicazione anche a livello di Patto di stabilità interno. Per il deficit complessivo dell'amministrazione comunale avremmo $d_{ct} = -0,04 (0,5 \Delta g_t) = -0,02 \Delta g_t$. Supponendo un output gap pari a quello realizzato nel 2011, 2,2, il deficit su Pil dell'amministrazione comunale corrispondente ad un deficit su Pil nazionale, in linea con il FC (1,1), è circa 0,04. Riassumiamo nella tabella 8 i profili di deficit nazionale e dell'amministrazione comunale derivanti dal nostro esercizio numerico.

Tabella 8 ADEGUAMENTO DEGLI OBBLIGHI DI PATTO AGLI OBIETTIVI SUL SALDO STRUTTURALE. ANNO 2011

Indebitamento netto su Pil	-3,90
<i>di cui attribuibile all'amministrazione comunale</i>	-0,15
Indebitamento netto su Pil consentito da OMT del FC	-1,10
<i>di cui attribuibile all'amministrazione comunale</i>	-0,04

¹² C'è da dire poi che questa fase ciclica avrebbe potuto essere, sempre ai sensi dell'art. 81, considerata "eccezionale" e quindi ammettere deficit ancora più ampi. In base al nuovo art. 81, per periodi con fluttuazioni cicliche eccezionali, molto profonde, per cui è

$$(g_t - g_0) < 0 \text{ e } |\Delta g_t| \geq \sigma,$$

Si ammette possa essere, nelle fasi di recessione, $\beta > 0$ e quindi (sempre con $c_0 \approx 0$)

$$d_t = -(0,5 + \beta) \Delta g_t.$$

$\sigma > 0$ (le dimensioni dell'eccezionalità) e $\beta > 0$ (la discrezionalità nella politica antirecessiva) sono i parametri da stabilire con decisioni parlamentari a maggioranza assoluta. Nella fase di ripresa del ciclo, la convergenza a $c_0 \geq 0$, potrebbe poi essere più graduale, distribuendo i surplus nel tempo (cfr. Petretto, 2012).

Il deficit su Pil dell'intera amministrazione comunale va riparametrato a livello di singolo Comune. Per esempio con riferimento alla popolazione, il deficit su cui deve attestarsi all'anno t , il comune i è pari a euro:

$$D_{cti} = d_{ct} \frac{POP_i}{POP} PII_t, \quad i = 1 \dots n$$

La LOR non contempla alcuna forma esplicita di ribaltamento. Prevede invece due accorgimenti. In primo luogo, all'articolo 11, disciplina il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali dell'amministrazioni locali nelle fasi avverse al ciclo. Si dovrebbe istituire un Fondo straordinario alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso dello Stato all'indebitamento effettivo consentito dalla correzione del saldo di conto consolidato per gli effetti del ciclo¹³.

Nelle fasi avverse del ciclo economico e al verificarsi di eventi eccezionali, con riferimento le funzioni decentrate su cui lo Stato fissa degli standard di fornitura (funzioni LEP e funzioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali), lo Stato attiva trasferimenti a favore degli enti decentrati in modo da ammortizzare le cadute delle entrate proprie locali (se sensibili al ciclo o agli eventi eccezionali) o l'aumento delle spese collegate al ciclo. Nelle fasi espansive del ciclo le amministrazioni locali dovrebbero invece contribuire al finanziamento del fondo.

Inoltre la LOR, all'articolo 12, prevede che nelle fasi favorevoli del ciclo economico sia determinata nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, la misura del contributo del complesso degli enti locali al Fondo per l'ammortamento dei titoli di stato, a valere sulle maggiori entrate locali derivanti dal ciclo. Tale contributo è incluso tra le spese finali soggette all'obbligo di pareggio rispetto alle entrate finali. Il riparto di detto contributo viene demandato ad un DCPM.

7. Conclusioni

La legge di stabilità per il 2013 sviluppa una manovra netta leggermente espansiva comunque in grado di raggiungere l'obiettivo posto nella Nota di Aggiornamento del DEF 2012 di pareggio del saldo strutturale. Si tratta dell'obiettivo di medio termine indicato per l'Italia nel Fiscal Compact.

Una volta, suddivisa per settori di intervento, la manovra risulterebbe espansiva per l'AC e restrittiva per l'AL e gli enti di previdenza. L'affermazione discende da una pura convenzione, alla base della definizione contabile di saldi, e in particolare delle entrate finali, dei singoli settori che si ritrova nei documenti ufficiali di finanza pubblica. Con riferimento a questa definizione tutti i trasferimenti erariali sono da considerare entrate finali. In questo lavoro abbiamo invece argomentato

¹³ Si ricorda che per il 2013 è l'1,8% su Pil, compatibile con un azzeramento del saldo strutturale.

che, per quanto riguarda i Comuni, nelle entrate finali, oltre ai tributi propri, vadano conteggiati solo i *trasferimenti centrali mirati al finanziamento delle funzioni fondamentali, delegate e calcolate al costo standard*. Queste sono da considerarsi a tutti gli effetti come entrate proprie del livello comunale in quanto dirette a finanziare il fabbisogno per attività essenziali, ai sensi dell'articolo 117 del Titolo V. Naturalmente questo conteggio potrà essere fatto quando sarà completata la definizione dei fabbisogni standardizzati delle funzioni fondamentali. Nel frattempo si potrà fare riferimento a delle approssimazioni coerenti.

L'indicazione di un saldo economicamente significativo richiede una coerente riforma del Patto di stabilità interno, oggi obsoleto e contraddittorio. Per coerenza con la legge di attuazione della riforma costituzionale sugli equilibri di bilancio, occorre procedere ad una ristrutturazione di un sistema di relazioni tra la finanza centrale e quella locale basato su tre vincoli.

Un primo di *flusso*, volto a conseguire obiettivi in ordine alla differenza tra prelievi diretti sull'economia e uscite verso il sistema economico del livello di governo locale. Questo saldo dovrebbe coincidere con la somma dei trasferimenti, che non rientrano in quelli destinati al finanziamento dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali, e la creazione di nuovo debito.

Un secondo vincolo dovrebbe essere di stock, imponendo di conseguire obiettivi di riduzione del debito comunale in rapporto o alla popolazione o alle entrate correnti.

Un terzo vincolo, infine, dovrebbe riguardare la dinamica della spesa comunale rapportata alla nozione di *expenditure benchmark*.

Questi tre vincoli, per quanto stringenti possano essere, non escludono la possibilità per i Comuni di finanziare investimenti ricorrendo al debito. Nella riforma costituzionale ciò è ammesso, ma a condizione che per il complesso dei Comuni di una Regione, sia rispettato il vincolo di bilancio. La norma prevede dunque le compensazioni orizzontali e anche verticali a livello regionale che dovrebbero essere definite sistematicamente e con regole più certe e stabili nel tempo, di quelle fino ad oggi operanti.

Si potrebbe, poi, ammettere che il vincolo aggregato del totale dei Comuni valga con un deficit programmato per la spesa da investimenti (*golden rule*), da compensare con un surplus delle altre componenti di AL (es. Regioni) o degli altri due settori (AC e EP).

Il nuovo meccanismo dovrebbe garantire poi un certo grado di flessibilità tale per cui l'esigenza di raggiungere il pareggio di bilancio, corretto per il ciclo, non risulti eccessivamente penalizzante per ogni ente in ogni istante temporale. La correzione al ciclo va, pertanto, in qualche modo ribaltata a livello locale.

Riferimenti bibliografici

- Giarda D. P. (2011a), *Dinamica, struttura e criteri di governo della spesa pubblica: un rapporto preliminare*, MEF.
- Giarda D. P. (2011b), *Il pareggio di bilancio nella Costituzione: una prospettiva economica*, Audizione presso la Commissione affari costituzionali, Camera dei deputati, 25 ottobre.
- Giarda D. P. (2012a), *Elementi per una revisione della spesa pubblica, Rapporto preliminare*, MEF, versione 1° maggio 2012.
- Giarda D. P. (2012b), “Le regole del patto di stabilità interno come misura della performance finanziaria”, in Pizzetti F. e Rughetti A. (a cura di), *Guida Anci per l'Amministrazione locali, Osservatorio Riforme 2012: a che punto siamo?*, volume I.
- Petretto A. (2012), *Costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, stabilità e crescita*, Working Paper n. 13/2012, Dipartimento di Scienze Economiche, Firenze.
- Servizio del bilancio del Senato (2012), “I saldi programmatici di finanza pubblica: un'analisi della Nota tecnico-Illustrativa al disegno di legge di stabilità 2013”, *Elementi di documentazione*, n. 63, dicembre.

21. Quale ammontare del gettito dell'addizionale regionale 2013 in Toscana?

Letizia Ravagli*

Gennaio 2013

Sia la legge di stabilità 2013 (L. 228/2012) sia la legge finanziaria regionale per il 2013 (L.R. 77/2012) prevedono per il 2013 un intervento di modifica delle detrazioni per figli a carico già previste dalla normativa nazionale. In questa nota, si analizzano gli effetti di gettito dei due interventi e la loro interrelazione utilizzando i micro dati fiscali delle dichiarazioni dei redditi dei contribuenti fiscali del 2009.

La legge di stabilità (L.S. 2013) prevede un incremento delle detrazioni per figli a carico da 800 a 950 per ciascun figlio e da 900 a 1.220 per ciascun figlio di età inferiore a tre anni. Le predette detrazioni sono aumentate di 400 euro per ciascun figlio portatore di handicap.

La legge finanziaria regionale, invece, prevede da un lato un aumento progressivo delle aliquote Irpef per scaglioni (Tab. 1), dall'altro introduce per la prima volta una maggiorazione delle detrazioni nazionali per figli a carico. In particolare, le detrazioni per figli previste dal Tuir sono maggiorate di 50 euro per figlio e di 220 euro per ogni figlio portatore di handicap. Tali detrazioni sono ulteriormente incrementate di 100 euro per i contribuenti con più di tre figli a carico.

Tabella 1 INCREMENTO DELLE ALIQUOTE DELL'ADDIZIONALE REGIONALE (LR 77/2012)

Scaglione	Incremento
Fino a 15.000 euro	0,2
Tra 15.000 e 28.000 euro	0,2
Tra 28.000 e 55.000 euro	0,45
Tra 55.000 e 75.000 euro	0,5
Oltre 75.000 euro	0,5

Quale l'effetto di gettito finale sull'addizionale regionale? Per rispondere a questa domanda abbiamo applicato la legislazione ai micro dati delle dichiarazioni dei redditi fornitaci da Regione Toscana. Prima di analizzare l'impatto di gettito dei due interventi è necessario validare la bontà del modello di simulazione. Per quanto riguarda la parte relativa alle detrazioni per carichi familiari la simulazione, applicando le regole fiscali previste dalla normativa, è in grado di riprodurre l'ammontare effettivo derivante dalle dichiarazioni come dimostra la tabella 2.

*Irpet.

Tabella 2 DETRAZIONI PER CARICHI FAMILIARI SULL'IRPEF: CONFRONTO TRA DATO MEF VERO E SIMULATO. ANNO 2009

Modello	Simulato	Mef	Diff %
730	314.462.560	314.680.365	-0,1
770	97.180.164	97.260.200	-0,1
Upf	190.985.339	190.880.483	0,1
Totale	602.628.063	602.821.048	0,0

Una volta controllato che la simulazione sia in grado di replicare il dato vero è possibile simulare l'impatto della legge di stabilità 2013 sul gettito dell'addizionale regionale. L'incremento delle detrazioni sull'Irpef agisce, infatti, sull'addizionale regionale poiché i contribuenti sono tenuti a pagarla solo quando l'irpef è positiva. Prima di analizzare questo effetto indiretto vediamo come la legge di stabilità impatta sul gettito dell'imposta nazionale. In base alla simulazione, l'aumento delle detrazioni sull'Irpef determina una riduzione di gettito di 68 milioni di euro a livello toscano per effetto di un incremento delle detrazioni per familiari a carico di 86 milioni di euro (Tab. 3).

Tabella 3 VARIAZIONE GETTITO IRPEF NAZIONALE E DETRAZIONI PER FAMILIARI A CARICO NAZIONALI

Gettito Irpef previgente	9.968.840.471
Gettito Irpef LS 2013	9.900.024.289
Differenza	-68.816.182
Detrazioni per carichi familiari prevalenti	602.628.063
Detrazioni per carichi familiari LS 2013	689.266.148
Differenza	86.638.085

Nella tabella 4 si riporta il confronto tra l'addizionale regionale al netto delle detrazioni familiari, l'addizionale regionale al lordo delle detrazioni familiari e le detrazioni familiari regionali con e senza l'applicazione delle legge di stabilità. Si ipotizza che le detrazioni regionali familiari si applichino direttamente sull'addizionale e non a monte, in aggiunta a quelle nazionali.

Il primo risultato è che con l'aumento delle detrazioni per carichi sull'Irpef si riducono i soggetti passivi dell'addizionale regionale. I soggetti passivi sono stati classificati in tre tipologie: quelli che non beneficiano delle detrazioni familiari regionali, quelli che ne beneficerebbero ma hanno l'addizionale regionale minore dell'importo delle detrazioni (incapienti) e quelli che ne beneficiano effettivamente (capienti).

Per i soggetti capienti il gettito dell'addizionale regionale si riduce di circa 1,1 milioni di euro poiché per questi la riduzione del gettito dall'addizionale al lordo delle detrazioni (-1,8 milioni di euro) è superiore al risparmio in termini di detrazioni. Sui soggetti incapienti il gettito regionale non varia; il numero di questi soggetti, infatti, si riduce ma il gettito regionale da questi proveniente sarebbe comunque stato pari a zero. Sui soggetti che non beneficiano delle detrazioni per familiari a carico non c'è differenza tra prima e dopo l'applicazione della legge di stabilità.

Tabella 4 IMPATTO DELLA LS 2013 SUL GETTITO DELL'ADDIZIONALE REGIONALE

	Senza LS 2013	Con LS 2013	Differenza
<i>Numero contribuenti</i>			
Totale soggetti passivi	2.208.877	2.165.426	-43.451
soggetti passivi non beneficiari di detrazioni familiari	1.589.724	1.589.724	0
soggetti passivi beneficiari di detrazioni familiari incapienti	1.581	908	-673
soggetti passivi beneficiari di detrazioni familiari capienti	545.227	535.195	-10.032
<i>Gettito (euro)</i>			
<i>soggetti passivi non beneficiari di detrazioni familiari</i>			
Addizionale regionale	501.426.032	501.426.032	0
Addizionale regionale al lordo detrazioni	501.426.032	501.426.032	0
Detrazioni per figli a carico	0	0	0
<i>Soggetti passivi beneficiari di detrazioni familiari incapienti</i>			
Addizionale regionale	0	0	0
Addizionale regionale al lordo detrazioni	225.358	159.315	-66.043
Detrazioni per figli a carico	307.971	199.898	-108.073
<i>Soggetti passivi beneficiari di detrazioni familiari capienti</i>			
Addizionale regionale	193.021.766	191.908.257	-1.113.509
Addizionale regionale al lordo detrazioni	213.578.637	211.814.887	-1.763.750
Detrazioni per figli a carico	20.556.871	19.906.630	-650.241
<i>Totale soggetti passivi</i>			
Addizionale regionale	694.447.798	693.334.289	-1.113.509
Addizionale regionale al lordo detrazioni	715.230.027	713.400.234	-1.829.793
Detrazioni per figli a carico	20.864.842	20.106.528	-758.314

Finito di stampare in Italia nel mese di Settembre 2013
da Pacini Editore Industrie Grafiche - Ospedaletto (Pisa)
per conto di Edifir - Edizioni Firenze

ISBN 978-88-6517-051-9

OSSERVATORIO SUL FEDERALISMO FISCALE IN TOSCANA

NOTE E CONTRIBUTI

Il presente volume raccoglie in ordine cronologico i lavori prodotti nell'ambito dell'Osservatorio sul federalismo fiscale, promosso da IRPET e Regione Toscana, per monitorare e valutare gli effetti del processo di riforma avviato con l'approvazione della legge Delega n. 42/2009. Il lavoro svolto non si è limitato a stimare gli scenari conseguenti ai decreti attuativi, ma si è concretizzato anche nella formulazione di proposte volte a migliorare, integrare, correggere, singoli aspetti della riforma. A quattro anni dalla legge delega il bilancio della riforma è insoddisfacente: molti punti della architettura prevista devono essere ancora chiariti, oltre che realizzati. In ogni caso su un processo di per sé non esente da limiti, e su una procedura attuativa sin troppo complessa, è infine intervenuta la più grave crisi della storia economica del nostro paese, che ha imposto un accentramento delle decisioni in materia di finanza pubblica: di fatto depotenziando, attraverso i tagli alle risorse, obiettivi e contenuto della riforma. Restano in ogni caso intatte le ragioni che avevano ispirato il Legislatore: realizzare un assetto capace di responsabilizzare tutti i livelli di governo, imporre rigidi vincoli di bilancio, avvicinare i cittadini alla gestione degli affari pubblici.

Luigi Idili dirige il settore Politiche fiscali e finanza locale della Regione Toscana. È membro della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (Copaff).

Alessandro Petretto è professore ordinario di Economia pubblica alla Facoltà di Economia dell'Università di Firenze. È esperto di economia del benessere, economia sanitaria e federalismo fiscale. È membro del comitato scientifico dell'IRPET.

Nicola Sciclone è dirigente di ricerca dell'IRPET. Si occupa, in generale, di temi inerenti l'economia pubblica, il lavoro e, in particolare, di modelli di microsimulazione e welfare.