

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



Istituto Ricerche
Economico Sociali
del Piemonte



Istituto Regionale
Programmazione
Economica Toscana



Studi e Ricerche
per il Mezzogiorno



EupolisLombardia
Istituto superiore per la ricerca,
la statistica e la formazione

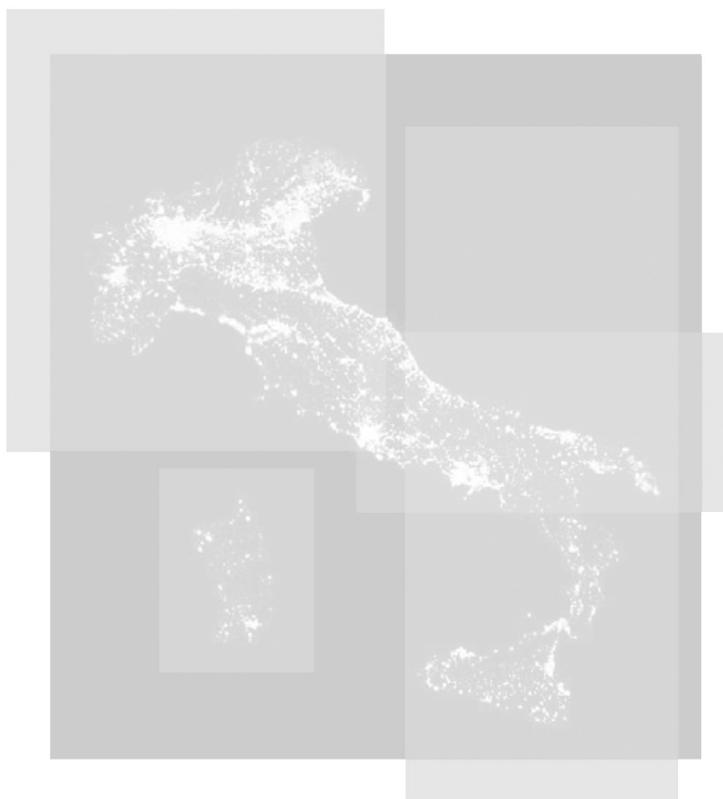


Istituto Pugliese
di Ricerche
Economiche e Sociali



LA FINANZA TERRITORIALE

Rapporto 2014



FrancoAngeli

Gruppo di Coordinamento

IRES Piemonte: Renato Cagno, Santino Piazza, Stefano Piperno

IRPET: Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo

SRM- Studi e Ricerche per il Mezzogiorno: Alessandro Panaro

Éupolis Lombardia: Alberto Ceriani, Antonio Dal Bianco

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

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

Il gruppo di coordinamento desidera ringraziare la Ragioneria Generale dello Stato per avere messo a disposizione i dati del Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici (SIO-PE), in particolare gli aggregati regionali 2013 dei titoli di entrata e di spesa, le principali categorie economiche delle Province e dei Comuni e gli aggregati territoriali delle Regioni.

Gli istituti di ricerca sul web

IRES Piemonte: www.ires.piemonte.it

IRPET: www.irpet.it

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

Éupolis Lombardia: www.eupolislombardia.it

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

Liguria Ricerche: www.liguriaricerche.eu

Copyright © 2014 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Ristampa

Anno

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9

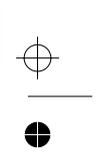
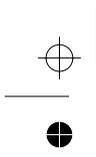
2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore.

Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione (ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l'adattamento, la traduzione e la rielaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota od in futuro sviluppata).

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali (www.clearedi.org; e-mail autorizzazioni@clearedi.org).

Stampa: Tipomozza, via Merano 18, Milano.



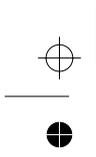
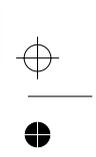
Indice

Parte prima

Fatti e dinamiche della finanza degli Enti territoriali italiani

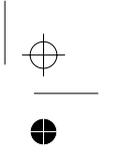
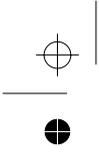
Introduzione

Leonzio Rizzo	pag.	11
1 Cambiamenti e persistenze nella spesa locale		
Renato Cogno	»	19
2 Tra rigore, riforme e rilancio, quali regole per la finanza comunale?		
Chiara Bocci, Claudia Ferretti e Patrizia Lattarulo	»	33
3 Il finanziamento degli investimenti degli Enti locali e territoriali: gli strumenti e il loro utilizzo		
Alessandro Panaro e Agnese Casolaro	»	51
4 I comuni italiani fra dissesto e piani di riequilibrio		
Francesco Saverio Coppola e Simonetta Rapuano	»	73
5 La distribuzione funzionale della spesa pubblica. Un focus sulla spesa sanitaria delle Regioni		
Angelo Grasso, Roberta Garganese e Vito Peragine	»	89
6 D.lgs. 118/2011 Armonizzazione contabile: l'esperienza della Regione Liguria		
Claudia Morich, Bruna Aramini, Stefania Falzi e Tiziana Virgilio	»	107

- 
- 
- 7 Armonizzazione contabile e programmazione regionale:
il caso della Regione Lombardia**
Valentina Cattivelli e Antonio Dal Bianco pag. 129

Parte seconda
**Città metropolitane: nuovo livello istituzionale
e realtà urbana e territoriale da governare**

- 8 Verso la Città metropolitana**
Roberto Camagni » 147
- 9 La finanza locale nelle grandi aree urbane italiane.
Profili di analisi per l'assetto delle Città metropolitane**
Santino Piazza » 165
- 10 Verso le nuove Città metropolitane: effetti finanziari
della soppressione delle province
all'interno delle nuove aree**
Roberta Di Stefano » 185
- 11 L'effettività del ruolo delle Regioni nel disegno
della nuova governance metropolitana**
Alberto Ceriani e Anna Maria Tanda » 203
- 12 Le Città metropolitane in Italia
tra innovazione e conservazione istituzionale**
Manuela Basta e Claudio Ferrari » 223
- 13 Napoli, Città metropolitana: un'analisi della progettualità
per un territorio competitivo**
Consuelo Carreras » 241
- 14 La Città metropolitana fiorentina: quale configurazione
per rafforzare la capacità competitiva regionale
nello spazio europeo?**
Chiara Agnoletti e Claudia Ferretti » 257
- 15 La nuova città metropolitana di Bari: assetti di governance
e integrazione territoriale dei servizi**
Angelo Grasso, Roberta Garganese e Luigi Ranieri » 277



Parte terza
Scenario internazionale

**16 Debiti pubblici sub centrali e relative contromisure:
Italia ed Europa a confronto**
Giancarlo Pola ed Elena Carniti

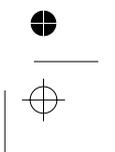
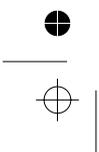
pag. 295

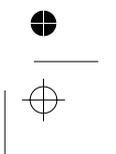
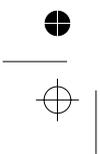
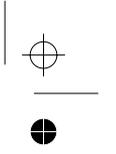
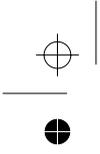
Appendice statistica

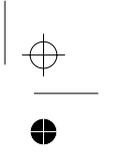
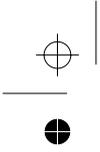
» 317

Gli autori

» 327

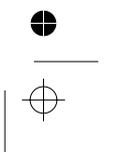
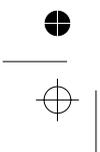


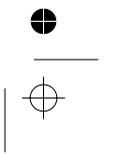
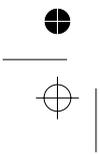
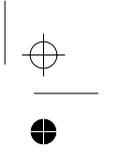
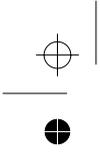




Parte prima

Fatti e dinamiche della finanza degli Enti territoriali italiani







Introduzione

Leonzio Rizzo

I capitoli di questa prima sezione del rapporto offrono ai lettori un'analisi e valutazione tempestiva degli indicatori congiunturali delle politiche di finanza pubblica territoriale del nostro Paese, garantendo un monitoraggio puntuale della finanza regionale provinciale e comunale. Si approfondiscono anche il ruolo e significato della recente riforma della contabilità pubblica e si pone l'accento sull'importanza di strutture di finanziamento alternative per gli Enti locali.

L'avvio della fase di consolidamento fiscale iniziata nel maggio 2010 come conseguenza dello scoppio della crisi dei debiti sovrani nell'Eurozona ha riaperto i riflettori del dibattito politico-economico sugli aggregati di finanza pubblica sui quali l'Italia ha assunto obblighi normativi. Tali obblighi ebbero origine nella firma del Trattato di Maastricht (1992) che diede avvio al processo di integrazione europea e che fissò al 3% e al 60% del Pil le soglie limite per, rispettivamente, l'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione (PA) e lo stock di debito pubblico. Questi parametri furono sostanzialmente reiterati con il Patto di Stabilità e Crescita (1997) – aggiornato con le modifiche successive – e recentemente rafforzati con l'entrata in vigore del Trattato sulla Stabilità, Coordinamento e Governance dell'Unione Economica e Monetaria (noto come "Fiscal Compact") e la legge Cost. 20 aprile 2012, n. 1, che ha introdotto il principio dell'equilibrio strutturale corretto per il ciclo (Giarda, 2011a). La pressione sull'Italia da parte dell'Unione Europea per il rispetto di questi accordi ha generato la necessità di manovre restrittive su tutti i settori della PA, in particolare la pressione fiscale dei Comuni è fortemente aumentata dal 2011 a causa, essenzialmente, di una riallocazione del potere impositivo ai comuni che è stata anche utilizzata per sottrarre risorse ai comuni stessi, senza diminuirne le competenze di spesa (Éupolis Lombardia, 2014; Zanardi, 2013).

Dal 2011, come si evince dal capitolo curato da Cagno, a fronte di un decremento della spesa totale dei comuni, si registra un forte decremento



della spesa in conto capitale e un lieve aumento di quella corrente. Ciò è dovuto sia alla strutturale rigidità della spesa corrente, la cui riduzione, in risposta a una crisi finanziaria come quella che stiamo attraversando, implica soprattutto il blocco del turnover, come già avvenuto per Regioni ed Enti locali. Infatti, vista la forte determinante del costo del lavoro nella spesa pubblica corrente, sarebbe proprio quest'ultima azione a dare i maggiori risultati in termini di contenimento della spesa, ma ovviamente i risultati di una programmata riduzione del personale pubblico si vedrebbero solo nel lungo termine. Agli Enti locali quindi non resta altro che comprimere gli investimenti. L'altra ragione, per cui la spesa per investimenti è quella su cui gli Enti locali fanno leva per contenere le proprie uscite, è, come argomentano Bocci, Ferretti e Lattarulo, legata alla struttura del Patto di stabilità interno. Dal 2008, infatti, il saldo finanziario è conteggiato secondo il criterio della cosiddetta competenza mista, ove entrate e spese di conto corrente sono di competenza, mentre entrate e spese di conto capitale sono di cassa. I comuni devono quindi stare molto attenti a monitorare in modo adeguato i propri impegni sugli investimenti per non doversi poi trovare nelle condizioni di non poterli onorare, a causa del vincolo sul saldo di Patto.

Tale vincolo è una delle cause degli elevati residui di fronte a cui molti comuni si sono trovati negli ultimi anni, che hanno determinato il recente allentamento del Patto del 2014 per poter pagare i debiti pregressi. Si noti, tuttavia, come il saldo di competenza mista degli Enti locali contribuisca a una più attendibile confrontabilità con il saldo consolidato della PA, valido per il rispetto del Patto di stabilità esterno, che è calcolato utilizzando voci di contabilità economica. Infatti, competenza economica e competenza finanziaria non dovrebbero presentare grandi differenze nel caso della spesa in conto corrente (si pensi per esempio agli stipendi erogati durante l'anno da un comune), ma potrebbero invece portare a risultati molto differenti per la spesa in conto capitale: se si decide di costruire un ponte, la somma necessaria viene impegnata in un anno e iscritta interamente nel conto di competenza giuridica di quell'anno; la cassa invece registra i pagamenti che il comune fa ogni anno all'impresa che realizza il ponte e che verosimilmente sono legati allo stato di avanzamento dell'opera, ovvero alla competenza economica (Ferraresi, Marattin, Rizzo, 2014). Inoltre è importante sottolineare, come emerge dall'analisi di Bocci, Ferretti e Lattarulo, che non tutti i comuni che hanno avuto necessità di pagare debiti pregressi, avevano un eccesso di liquidità di cassa, anzi, una parte consistente di essi ha dovuto fare ricorso ad anticipazioni di cassa. Quest'ultima operazione ha accresciuto l'indebitamento dei comuni e quindi lo stock di debito comunale.

Per provare a risolvere, almeno in parte, i problemi legati alla situazione appena descritta è necessario che gli enti locali individuino, per poter finanziare i propri investimenti, strumenti che non vadano a impatta-



re sul vincolo del Patto di stabilità. Una possibile soluzione è la cosiddetta finanza a progetto che implica accordi di partenariato pubblico-privato su specifici progetti di interesse pubblico da cui i privati possano trarre dei profitti. Panaro e Casolaro mostrano come soluzioni di questo genere rappresentino quote rilevanti del totale nelle concessioni di lavori pubblici, soprattutto nel campo delle attrezzature sportive, ma sono minoritarie in molti altri settori, come per esempio quello della concessione di servizi. Inoltre questi strumenti finanziari alternativi sono molto utilizzati tra gli enti locali del Nord Italia e praticamente inesistenti al Sud dove, tra l'altro, ci sarebbe più bisogno data la forte asimmetria (a sfavore del Sud) nella concessione di mutui, documentata da Panaro e Casolaro. Sarebbe quindi estremamente importante stimolare per gli enti locali l'utilizzo di forme di investimento cofinanziate con i privati rendendole per questi convenienti dal punto di vista economico, soprattutto nelle parti più depresse del Paese. Uno strumento di finanziamento degli enti locali, purtroppo spesso dimenticato o utilizzato in modo improprio, è rappresentato anche dai Fondi strutturali Europei: Panaro e Casolaro ci ricordano che nel periodo 2014-2020 l'Italia gestirà oltre 55 miliardi di euro nel quadro della politica di coesione dell'UE, di cui 24 collegati al cofinanziamento nazionale. Di una parte cospicua di questi fondi beneficiranno Calabria, Campania, Puglia e Sicilia: è sicuramente un'importante opportunità per coprire la differenza sia nella concessione di mutui, che nel numero di opere finanziate da partenariati pubblico-privato. Affinché la disponibilità di queste risorse vada a buon fine è però necessario un efficace coordinamento nazionale che assicuri la coerenza delle decisioni locali con un piano di sviluppo integrato e che impedisca il finanziamento di microprogetti, così frequente nel passato soprattutto nelle regioni meridionali, che poco contribuiscono alla trasformazione di una struttura produttiva già molto debole.

Chiaramente la soluzione all'assenza di finanziamenti per gli investimenti pubblici può essere rappresentata dai Fondi Europei solo se la spesa finanziata con tali trasferimenti è escludibile dalla definizione di spesa utile ai fini del saldo di Patto. In tal senso il Decreto 35/2013, poi divenuto legge 64/2013 ha avuto la funzione di allentare in parte i limiti del Patto attraverso l'individuazione degli importi dei pagamenti in conto capitale che ciascun Ente può escludere dal saldo rilevante ai fini del Patto stesso.

La legge appena richiamata è quella che ha dato agli Enti locali la possibilità di utilizzare la liquidità di cassa per il pagamento dei debiti contratti per la spesa in conto capitale. Tuttavia, il mancato pagamento dei debiti è solo in parte dovuto al vincolo sul saldo di cassa in conto capitale imposto dal rispetto del Patto di stabilità, visto che in media negli ultimi cinque anni i residui del comparto comunale si sono equamente suddivisi tra parte cor-



rente e parte capitale. Coppola e Rapuano, nel loro intervento, sottolineano giustamente come esistano anche dei residui che non risultano dai consuntivi degli Enti locali perché sono relativi a fatture non registrate: i cosiddetti debiti fuori bilancio. Una pratica molto diffusa soprattutto tra gli Enti locali del Mezzogiorno. Tali debiti sono ovviamente di difficile quantificazione nel loro ammontare aggregato e quindi possono rappresentare una vera e propria incognita finanziaria, visto che si prevede che i comuni per pagare i propri debiti possano attingere tramite il cosiddetto fondo di rotazione, finanziato dalla Cassa depositi e prestiti, a un prestito che poi dovrebbero ammortizzare in massimo dieci anni o trent'anni a seconda dei casi (Bordignon, 2013).

Il pagamento dei debiti pregressi è quindi una questione che va valutata in modo accurato, poiché è sicuramente una delle cause dell'aumento del rapporto debito/Pil che stiamo registrando nel 2014. È infatti importante puntualizzare che vi possono essere Enti locali, che, se messi nelle condizioni di utilizzare la liquidità di cassa per pagare i debiti pregressi, non aumentano l'indebitamento – né proprio, né consolidato della PA – e né il proprio debito; tuttavia, essi contribuiscono all'aumento del debito consolidato della PA (Rizzo 2013; Servizio Bilancio del Senato 2013), poiché la liquidità degli Enti locali, quando non utilizzata da questi ultimi, è di fatto usata per pagare parte delle altre spese della PA, dato il meccanismo in vigore della Tesoreria Unica. Quindi la PA deve aumentare il proprio debito per soddisfare l'accresciuto fabbisogno finanziario nel caso in cui si consenta agli Enti locali di pagare i debiti, utilizzando la propria liquidità di cassa.

Ovviamente però l'andamento crescente del rapporto debito/Pil del nostro Paese ha origini strutturali lontane, che Grasso, Garganese e Peragine ci ricordano fare leva sostanzialmente sulla scriteriata espansione del debito pubblico avvenuta negli anni Ottanta e di cui vediamo le conseguenze nell'elevata spesa per interessi, la cui differenza con gli altri Paesi europei è visibile (dai dati Eurostat) nell'estremamente elevata quota di Pil della spesa per servizi generali. Per le altre due funzioni di spesa rilevanti in termini finanziari che sono quella sanitaria e quella sociale, utilizzando i dati Eurostat, Grasso, Garganese e Peragine mostrano come l'Italia abbia una spesa rispetto al Pil leggermente superiore alla media europea in relazione alla spesa sociale e di fatto in linea con la media europea per quanto riguarda la spesa sanitaria. Tuttavia, vista l'enorme mole del nostro debito pubblico, il dibattito italiano si concentra necessariamente sulla riduzione della spesa sociale e sanitaria (le funzioni di spesa più rilevanti in termini finanziari), possibilmente tramite l'introduzione di elementi di efficienza che possano quindi lasciare l'output fisico invariato. Al tal proposito Grasso, Garganese e Peragine svolgono un'interessante



analisi critica sulla costruzione di indicatori di fabbisogno finanziario proponendo di superare la logica della quota capitaria, attualmente in vigore in Italia e di fatto risposta nel nuovo riparto da applicare ai costi standard (Pisauro, 2011), tenendo conto in modo adeguato dei contesti economici e sociosanitari del nostro territorio nazionale.

L'analisi effettuata con i Cpt (Conti Pubblici Territoriali) conferma come nel 2012 ci sia stato un importante incremento della spesa della PA e che ha riguardato tutte le Amministrazioni Locali. In particolare la spesa corrente della PA è la determinante principale di tale incremento, che è poi causa a sua volta di incremento del deficit e quindi del debito. A tal riguardo è interessante notare che il comparto dei Comuni, il cui deficit negli ultimi anni è risultato negativo, sostiene che l'incremento del debito consolidato non possa a esso essere imputabile: questa posizione ha rilievo non solo politico, ma anche scientifico, poiché pone forte la questione (Petretto, 2013) di quale sia il contributo all'incremento del debito consolidato della PA da parte dei vari enti pubblici, alla luce del fatto che tutti gli enti della PA fruiscono di trasferimenti dallo stato centrale e/o partecipazioni a tributi statali (Giarda, 2011b). A quanta parte dei trasferimenti e/o partecipazioni, in parte finanziati con il debito della PA, dovrebbero gli enti pubblici rinunciare in momenti in cui si decide di ridurre il debito pubblico consolidato della PA?

Per rispondere a questa domanda o per riformare il Patto di stabilità ed evitare che questo sia usato dal legislatore nazionale meramente come strumento per frenare le spese degli Enti locali, è necessario innanzitutto rendere perfettamente confrontabili le voci dei bilanci delle pubbliche amministrazioni, in modo tale da poter agevolmente ricavare il contributo di ciascun ente al deficit di bilancio consolidato della PA e quindi stabilire dei target *ex ante* per definire il contributo che ogni ente può dare al deficit programmato: la somma dei singoli deficit ammessi deve essere uguale al deficit programmato. Questa operazione di allineamento delle contabilità degli enti pubblici è iniziata con l'approvazione del D.lgs. 118/2011 "Armonizzazione dei sistemi contabili delle PpAa". La nuova contabilità descritta in modo dettagliato e puntuale da Morich, Aramini, Falzi e Virgilio, prendendo anche a prestito l'esperienza della Liguria, traghetta i bilanci degli enti pubblici verso un mondo ove non sarà più possibile l'accumulo dei residui visti finora, data la nuova idea di contabilità finanziaria che si fonda sul concetto di esigibilità, avvicinando la competenza finanziaria a quella economica. In accordo al principio di esigibilità, infatti, le obbligazioni giuridiche perfezionate sono sì registrate nelle scritture contabili al momento della nascita dell'obbligazione, ma imputate all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza. I residui che si determinano utilizzando questa impostazione contabile sono di gran lunga inferiori a quelli a cui siamo stati abituati

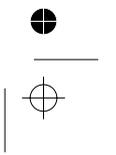
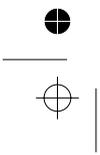
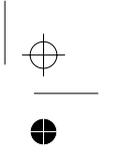
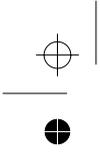
ultimamente, visto che le entrate e le spese accertate e impegnate non esigibili, che sono la causa tecnica dell'ingente accumulo di residui degli Enti locali, saranno imputate all'esercizio in cui saranno esigibili, tramite il cosiddetto fondo pluriennale vincolato.

La nuova armonizzazione contabile può anche consentire, come evidenziano Cattivelli e Dal Bianco, un'adeguata programmazione degli obiettivi di politica economica e finanza pubblica o efficienza nella gestione delle risorse pubbliche. Ovviamente tali obiettivi possono essere fortemente correlati tra i diversi attori istituzionali del territorio regionale. È quindi di importanza vitale che tutti i bilanci siano confrontabili e le voci contabili omogenee tra i vari enti. Solo in tal modo è possibile che gli indicatori di performance possano essere utili a monitorare il percorso di una programmazione integrata sul territorio come in via sperimentale ha cominciato a fare la Lombardia. In particolare è importante notare la rilevanza data al Documento di Economia e Finanza regionale di cui è prevista una struttura analoga a quella del Documento di Economia e Finanza nazionale, che comprende la descrizione degli scenari economico-finanziari internazionali, nazionali e regionali, delle politiche da adottare e degli obiettivi della manovra di bilancio regionale, nel rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità interno. L'evidente parallelo tra i due documenti rivela la volontà del legislatore di coordinamento tra ciclo di bilancio statale e regionale, chiara anche dalla definizione del timing di approvazione dei singoli documenti: il Documento di Economia e Finanza regionale è presentato in una data successiva alla scadenza prevista per la presentazione del Documento di Economia e Finanza nazionale.

Bibliografia

- Bordignon M. (2013), "Il comune in dissesto non 'paga'", *Il Sole 24 Ore*, 2 settembre.
- Ferraresi M., Marattin L., Rizzo L. (2014), "Dal Patto di stabilità interno al saldo euro-compatibile: un'applicazione ai comuni dell'Emilia Romagna", imminente su *Rivista di Politica Economica*.
- Éupolis Lombardia (2014), *L'incidenza della tassazione locale sull'offerta dei servizi alla persona*, Piano delle Ricerche 2013-2014 del Consiglio Regionale, Rapporto, serie Studi e Ricerche.
- Giarda P. (2011a), *Il pareggio di bilancio in Costituzione: una prospettiva economica*, documento per l'audizione in Commissioni riunite I (Affari costituzionali, Presidenza del Consiglio e Interni) e V (Bilancio, tesoro e programmazione) della Camera dei deputati, 25 ottobre 2011.
- Giarda P. (2011b), *Le regole del Patto di stabilità interno come misura di performance finanziaria*, relazione presentata alla XXVIII assemblea annuale Anci, 7 ottobre 2011, Brindisi.

- 
- 
- 
- 
- Petretto A. (2013), “L’articolazione per settori di intervento della manovra 2013: verso un Patto di stabilità interno ‘euro compatibile’”, in L. Idili, A. Petretto, N. Sciclone (a cura di), *Osservatorio sul federalismo fiscale in Toscana. Note e contributi*, Irpet, Firenze.
- Pisauro G. (2010), *I fabbisogni standard nel settore sanitario: commento allo schema di decreto legislativo*, www.nens.it.
- Rizzo L. (2013), *Pagare i debiti costa*, www.lavoce.info, 24 aprile.
- Servizio Bilancio del Senato (2013), *Relazione al Parlamento 2013*, Nota breve n. 1, marzo.
- Zanardi A. (2013), “La finanza locale: riforma tradita e ricentralizzazione”, in A. Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto Finanza Pubblica Italiana 2013*, il Mulino, Bologna.





1 Cambiamenti e persistenze nella spesa locale

Renato Cugno

1.1 Introduzione

Da dieci anni questo Rapporto (d'ora in poi Rft) monitora l'evoluzione territoriale delle entrate e delle spese dei governi locali italiani. Si prendono in considerazione tutte le amministrazioni locali (Regioni, Comuni e Province); si utilizzano diverse fonti informative, e in relazione al tipo di esigenza conoscitiva si ricorre sia a dati di previsione (andamento degli stanziamenti statali, impatto fiscale dell'evoluzione normativa, dinamica delle richieste di risorse al sistema creditizio), che all'andamento dei bilanci locali nella fase contabile della competenza che in quella della cassa. Infine l'analisi viene articolata per territori.

In questi dieci anni gli sviluppi della normativa sulle amministrazioni locali sono stati molto intensi, con aspetti talvolta contraddittori, incompleti; vi sono stati diversi cambiamenti di indirizzo politico in materia, e oggi l'architettura complessiva della finanza locale rimane in discussione. I cambiamenti maggiori hanno riguardato la struttura del finanziamento. Invece per quanto riguarda la spesa, la legislazione ha inciso soprattutto con fini di controllo dei volumi complessivi e della sua dinamica. La crisi finanziaria ed economica dal 2008 ha poi accentuato queste finalità.

Se finalità e struttura della spesa locale sono state toccate relativamente poco dalla normativa, nel decennio prossimo questi aspetti riceveranno più attenzione. La prevista attuazione del sistema dei fabbisogni standard, sia per le Regioni che per gli Enti locali, fa riferimento alle competenze degli enti e alle loro modalità di svolgimento (usando i dati del 2010, nella fase iniziale della crisi); alcuni cambiamenti sull'ordinamento, in parte già delineati (le gestioni associate dei piccoli enti, la dismissione di alcune partecipate, le Province e le Città metropolitane) richiederanno una revisione delle funzioni dei diversi enti.

L'analisi fatta nelle ultime edizioni del Rft ha indicato, tra l'altro, come



ormai tutti gli enti subnazionali del Paese e tutti i settori funzionali di spesa siano interessati da un processo di riduzione dei livelli di spesa, soprattutto negli ultimi 3 anni per la spesa ordinaria, da un maggior numero di anni per gli investimenti. Il processo è connesso sia alla riduzione delle entrate proprie e quelle trasferite, che ai vincoli sulla spesa. I principali differenziali esistenti dieci anni orsono nella distribuzione della spesa persistono: i livelli più elevati di spesa presenti nei territori a statuto speciale rispetto a quelli a statuto ordinario; i differenziali Nord-Sud nella spesa pro capite di alcuni ambiti funzionali. Gli anni a venire porteranno in maggiore evidenza alcuni esiti di questi percorsi: come per la carenza nella manutenzione e nel rinnovo delle infrastrutture.

Contenuto del capitolo – L'intento di questo capitolo è puramente descrittivo: verificare se e in che misura si è modificata la spesa dei governi locali, chiaramente un indicatore molto grezzo del loro intervento e loro ruolo, che non considera scelte politiche, modalità gestionali, caratteristiche produttive e livelli di efficienza. L'oggetto è quindi la spesa pubblica locale, i suoi protagonisti, la sua distribuzione sul territorio nazionale, la sua composizione.

La spesa del governo locale può cambiare nel tempo, e tra i territori, in relazione a diversi fattori: la struttura dell'offerta (consistenza e struttura del personale, efficienza gestionale e produttiva, stato patrimoniale dell'ente), i bisogni dei cittadini e territori e la domanda di servizi espressa, le risorse fiscali disponibili ai governi locali, sia quelle potenziali sia quelle effettivamente utilizzate, la normativa sugli Enti locali e i suoi cambiamenti, quella di controllo della spesa, i nuovi vincoli di origine europea.

Questo contributo si focalizza sull'analisi della struttura e della distribuzione della spesa locale nel decennio. Si farà riferimento a diverse fonti informative sulla finanza locale, ognuna con proprie specificità: le fonti Istat, che usano i certificati di bilancio di Comuni e Province; quelle del Mef-Rgs, basate sui flussi di cassa (Siope); i Conti Pubblici Territoriali del Dps, che comprendono tutte le amministrazioni pubbliche e le imprese partecipate e operano il consolidamento dei dati di cassa; le indagini e i referti della Corte dei Conti, che approfondiscono molti aspetti della gestione finanziaria, ricorrendo sia alle basi informative citate che a proprie rilevazioni. Si ricorderanno anche alcuni risultati via via emersi nelle precedenti edizioni del rapporto.

L'arco temporale considerato è, in primo luogo, il decennio coperto dalle dieci edizioni di questo Rapporto, dal 2004 a oggi. Questo periodo ha proprie specificità rispetto a quelli precedenti: si avvia il Patto di Stabilità Interno, che dal 2005 impone dei tetti di spesa per gli Enti locali maggiori; entrano progressivamente a regime i meccanismi del federalismo fiscale. E

Tabella 1.1
CONTI ECONOMICI DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI: ANDAMENTO DI ALCUNE GRANDEZZE. 2007-2012
Variazioni di periodo calcolate a prezzi correnti

		2000-2004	2004-2009	2009-2012
Comuni	Entrate correnti	6%	4%	-1%
	Uscite correnti	5%	4%	0%
	Investimenti	9%	-2%	-8%
Province	Entrate correnti	9%	4%	0%
	Uscite correnti	13%	4%	-3%
	Investimenti	21%	-2%	-11%
Regioni	Entrate correnti	6%	6%	-1%
	Uscite correnti	8%	5%	0%
	Uscite correnti al netto dei trasferimenti per la sanità	7%	5%	-1%
	Investimenti	12%	0%	-9%

Fonte: elaborazioni su dati Siope (Mef-Rgs)

in fase finale si registra il forte impatto sulle finanze pubbliche di tutti i Paesi della crisi finanziaria ed economica degli anni 2008 e 2009.

La tabella 1.1 indica con chiarezza il cambiamento avvenuto nel periodo: la spesa locale, ancorché presentata ai prezzi correnti, non cresce più, diminuisce; fenomeno che riguarda anche le entrate.

Ricordiamo che, nello stesso periodo, la popolazione residente complessiva, è invece cresciuta del 5%: la dinamica è stata differenziata sul territorio, risultando forte nel Nord-est (+8%) e nel Centro (+7%), mentre nel mezzogiorno la crescita decennale è stata solo del 1%. Per quanto riguarda l'economia, il reddito prodotto nazionale (il Pil) ha avuto una dinamica reale positiva nel periodo 2000-2005, stagnante nel quinquennio successivo, mentre negli anni più recenti si è registrata una riduzione del valore reale.

1.2 La spesa degli Enti locali

Come indicatore dell'evoluzione dell'intervento locale nel decennio si scelgono i valori di spesa: in questo caso il tipo di spesa più adatto è quello di parte corrente, cioè la spesa che copre le diverse esigenze di servizio (personale, forniture e servizi, erogazioni a terzi, interessi passivi, altre spese per lo svolgimento delle attività). La spesa in conto capitale ha caratteri diversi, è più flessibile e manovrabile nel tempo; pertanto è stata la componente a

cui gli enti hanno ricorso maggiormente per rispettare i vincoli del Psi. La sua riduzione (cfr. *infra* figura 1.3) è fenomeno segnalato da tempo e in varie sedi.

1.2.1 *L'evoluzione della spesa corrente nei territori: le decisioni di spesa*

Si considera in primo luogo la dinamica dell'impegno di spesa, cioè della *spesa deliberata*, e registrata nella fase della decisione vincolante per l'ente. Nel decennio considerato, la spesa corrente sul territorio ha una dinamica differenziata sul territorio. Per buona parte del periodo gli impegni di spesa – deflazionati e riportati in euro 2005 – crescono di più al Sud e nelle Isole, in parallelo a un recupero di capacità fiscale autonoma di questi enti che ha portato a una maggior crescita delle entrate correnti, documentata nelle edizioni precedenti del Rapporto. La dinamica delle spese è negativa o più lenta al Nord. Dal 2010 si ha una flessione ovunque, con l'eccezione del Centro, il cui andamento è però da collegarsi alla gestione commissariale del comune di Roma¹ e al percorso di ripiano dei debiti pregressi. Di fatto la distribuzione della spesa per macroaree (figura 1.1) non muta molto, a eccezione della crescita della quota assorbita dal Centro, dovuta alle vicende della capitale.

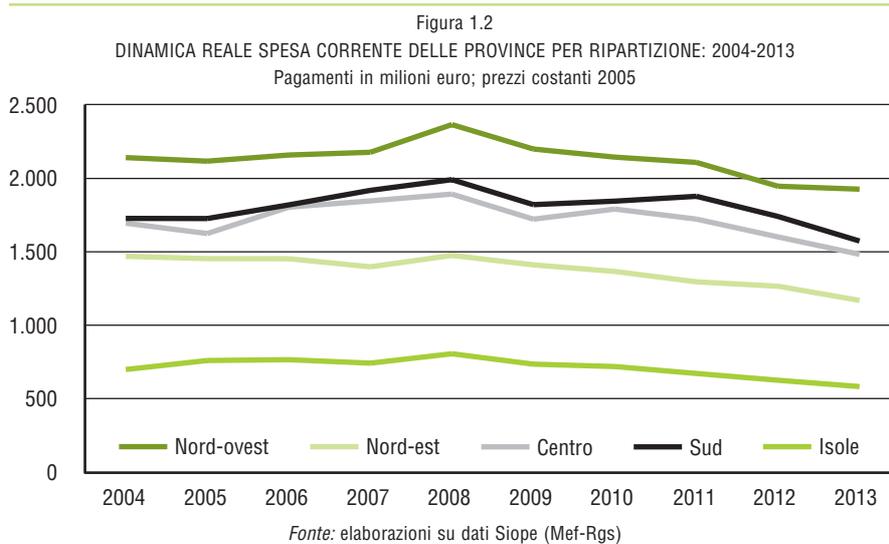
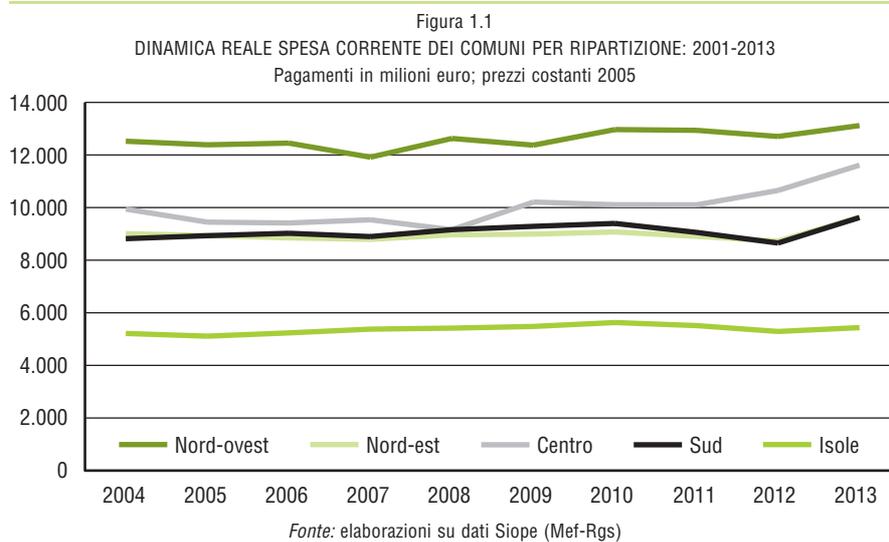
Tabella 1.2
DINAMICA REALE DELLA SPESA CORRENTE DEI COMUNI PER RIPARTIZIONE: 2001-2012
Variazioni di periodo calcolate a prezzi costanti 2005

	2001-2004	2004-2008	2008-2012
Nord-ovest	-3%	2%	2%
Nord-est	-2%	2%	-4%
Centro	-1%	-10%	24%
Sud	2%	8%	-4%
Isole	4%	7%	-5%
Totale	-1%	1%	3%

Fonte: elaborazioni su dati Siope (Mef-Rgs)

1.2.2 *L'evoluzione della spesa corrente nei territori: la spesa effettuata*

Le figure 1.1 e 1.2 aggiornano le informazioni al 2013, attraverso i flussi di cassa relativi alla *spesa erogata*, che costituiscono i dati utilizzati da questo



Rapporto, per la loro disponibilità già in primavera successiva all'anno cui si riferiscono. Le dinamiche territoriali delle erogazioni comunali sono del tutto simili a quelle degli impegni di spesa. Nel 2013 è però presente un aumento consistente dei pagamenti correnti (+4 miliardi pari all'8%), che però trova solo un limitato riscontro nell'aumento degli incassi correnti. Aumentano di 2,2 miliardi quelli derivanti dai trasferimenti dallo stato, ma

compensano il mancato gettito Imu, -1,5 miliardi; la somma degli incassi dei titoli I e II si rivela stabile (da 45 a 45,7 miliardi); aumentano invece gli incassi extratributari, titolo III, di oltre 400 milioni.

La relazione della Corte dei Conti che analizza i flussi Siope 2011-2012-2013² documenta come i Comuni – soprattutto quelli medi e grandi – hanno impiegato la liquidità dovuta ad anticipazioni straordinarie di cassa (aumentate di 1,3 miliardi nel 2013 rispetto al biennio precedente). La Corte evidenzia come tali risorse hanno trovato impiego nelle sole spese correnti e non nell’auspicata ripresa degli investimenti pubblici: le categorie di spesa che risultano cresciute sono quelle degli “oneri straordinari della gestione corrente” e le “prestazioni di beni e servizi”, che comprendono rapporti economici e debiti pregressi verso molti fornitori (aziende pubbliche e private).

Misure di stimolo di questo tipo sono presenti anche per il 2014. Pertanto un’analisi corretta dei loro impatti potrà farsi meglio negli anni prossimi.

La finanza delle Province ha un andamento diverso, con entrate e spese in contrazione costante dal 2008. Si tratta di un fenomeno che ha riguardato gli enti di tutte le ripartizioni.

Tale contrazione ha riguardato la spesa per il personale – che assorbe il 26% della spesa corrente – quella per l’acquisto di prestazioni, i trasferimenti ad altri soggetti. Gli ambiti funzionali interessati da riduzione di spesa in questi anni sono stati pressoché tutti: dall’amministrazione generale, alla gestione del territorio, all’istruzione; in crescita solo la spesa per la tutela ambientale (soprattutto per l’andamento degli enti della Campania), che peraltro assorbe meno del 9% dei bilanci.

Completiamo il paragrafo esaminando l’andamento nelle diverse ripartizioni delle due componenti di spesa, cioè i pagamenti di spesa corrente e quelli relativi alle spese in conto capitale, e consolidando i valori dei Comu-

Tabella 1.3
DISTRIBUZIONE NEL TEMPO E PER RIPARTIZIONE SPESA CONSOLIDATA DEI COMUNI E DELLE PROVINCE
Medie di periodo

	2002-2007		2008-2013	
	Spesa corrente	Investimenti	Spesa corrente	Investimenti
Nord-ovest	27%	43%	27%	31%
Nord-est	20%	19%	19%	22%
Centro	22%	17%	22%	20%
Sud	20%	15%	20%	20%
Isole	11%	6%	11%	8%
Totale	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborazioni su dati Siope (Mef-Rgs)



ni e delle Province (cioè elidendo i trasferimenti tra i due comparti). L'evoluzione delle quote nel tempo conferma una costanza della distribuzione per la spesa corrente complessiva.

La spesa per investimenti, che nel suo complesso diminuisce in valori assoluti, ha invece una dinamica diversa nei territori e la propria distribuzione finale risulta mutata nel periodo, con un calo vistoso del Nord-ovest, cui ha corrisposto un aumento della quota relativa delle altre ripartizioni. Tuttavia per una corretta considerazione di questo fenomeno, vanno considerati anche altre modalità di realizzare gli investimenti.

1.3 Comuni e altri soggetti

L'andamento dei flussi finanziari degli Enti locali presenta dinamiche complessive non dissimili nei vari territori. Tuttavia per cogliere livello, struttura e dinamica dell'intervento pubblico locale non sono sufficienti i dati dei soli enti territoriali.

A questi vanno affiancati la gamma di enti strumentali dei Comuni (per esempio le Unioni) e dei vari soggetti partecipati dagli stessi, dalle cosiddette "utilities" alle fondazioni, ai consorzi sociali. L'impatto di tali soggetti in termini di spesa è presente solo in parte nella spesa degli Enti locali proprietari o controllanti, sotto forma di spesa per prestazione di servizi, oppure per trasferimenti, o ancora come oneri straordinari; ma consorzi, unioni e imprese spesso riscuotono entrate e tariffe direttamente dagli utenti, per i servizi svolti e in questo caso parte della loro spesa non trova riscontro in quella degli enti proprietari.

Per quanto riguarda l'associazionismo e la diversa presenza delle forme associative nelle regioni italiane, i dati relativi ai flussi di cassa sono del tutto omogenei a quelli dei comuni. Va tenuto conto che si tratta di un insieme di enti in evoluzione continua per nuove costituzioni, scioglimenti, soppressioni.

Le Unioni di Comuni sono oggetto della recente riforma dell'ordinamento e hanno costituito l'oggetto della parte monografica del Rft 2012 nonché di alcuni capitoli del Rapporti 2007 e 2009. I comuni sono obbligati a gestire entro quest'anno tutte le loro funzioni attraverso forme associative; ciononostante la loro distribuzione sul territorio non è omogenea, come il ruolo giocato: nel Nord-est la spesa delle sole Unioni – di rilievo quelle emiliane – ammonta a quasi un quinto di quella dei piccoli comuni del territorio; sempre nel Nord-est la spesa di Unioni e Comunità montane assorbe circa la metà del totale nazionale.

Un secondo fenomeno riguarda la dinamica recente relativi al 2013

Tabella 1.4
PICCOLI COMUNI, UNIONI E COMUNITÀ MONTANE: DISTRIBUZIONE SPESA CORRENTE SUL TERRITORIO
Pagamenti 2013, milioni euro

	Comuni < 5000	Unioni	Comunità montane
Nord-ovest	2.960,5	153,2	212,7
Nord-est	1.720,8	333,3	425,8
Centro	1.111,4	160,0	54,5
Sud	1.719,4	46,1	79,6
Isole	1.164,2	62,5	8,3
Totale	8.676,4	755,1	781,0

Fonte: elaborazioni su dati Siope (Mef-Rgs)

della spesa delle Unioni, molto accentuata al Centro e nelle Isole. Le comunità montane sono state invece oggetto di razionalizzazione in tutti i territori.

L'intervento di società ed enti partecipati dagli Enti locali riguarda – se misurato dalla spesa – i comuni medi e grandi e talvolta gran parte delle regioni; ma molti enti piccoli hanno proprie strutture ausiliarie. La loro azione è difficile da rappresentare in modo semplice e omogeneo come nel caso dei comuni: le società per azioni partecipate hanno obblighi giuridici e sistemi di contabilità proprie e del tutto diverse da quella finanziaria degli Enti locali, con difficoltà nella raccolta e analisi dei bilanci; analogo discorso per le fondazioni o altre figure giuridiche.

Per avere contezza anche di questi soggetti che affiancano gli Enti locali, questo Rapporto da tempo analizza anche i dati dei Conti Pubblici Territoriali (cfr. i capitoli 3 e 4 dei rapporti Rft 2011, 2012 e 2013). Questi dati sono ancora di cassa come quelli usati per gli Enti locali e danno conto della spesa finale e consolidata dell'insieme delle amministrazioni pubbliche che operano a livello locale³, un insieme che comprende quindi molti enti strumentali nonché le imprese pubbliche locali.

La tabella 1.5. pone a confronto i pagamenti correnti totali dei Comuni, con i pagamenti correnti finali di tutti gli enti del comparto AL (vedi nota 3) depurati dei trasferimenti al loro interno; infine sono inseriti anche i valori delle imprese pubbliche locali.

Considerando tutti i soggetti, la distribuzione territoriale della spesa corrente si modifica rispetto a quella dei Comuni: la quota del Centro-nord s'incrementa di ben 7 punti percentuali, mentre si riduce di misura analoga il mezzogiorno.

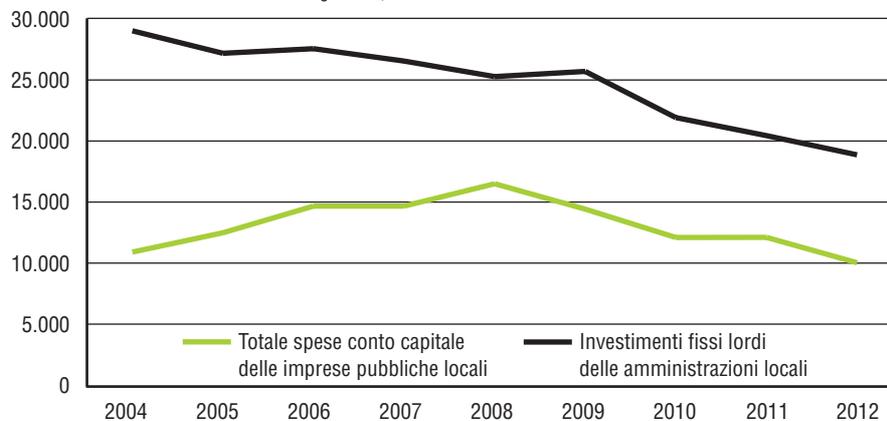
Le imprese pubbliche locali svolgono un ruolo importante anche nel campo degli investimenti locali. Se gli investimenti degli Enti locali sono in

Tabella 1.5
 COMUNI, TOTALE AMMINISTRAZIONI LOCALI E IMPRESE PUBBLICHE LOCALI SUL TERRITORIO
 Pagamenti 2012, milioni euro

	Spesa comuni	Spesa consolidata insieme amministrazioni locali	Spesa imprese pubbliche locali	Spesa consolidata amministrazioni locali + imprese pubbliche locali
Italia	51.310	57.538	50.058	107.596
Nord-ovest	28%	26%	33%	30%
Nord-est	19%	19%	35%	27%
Centro	23%	24%	18%	21%
Sud	19%	20%	8%	15%
Isole	11%	11%	5%	8%
Italia	100%	100%	100%	100%
SO Nord	41%	51%	46%	48%
SS Nord	6%	9%	7%	8%

Fonte: elaborazioni su dati Cpt (Mef-Rgs)

Figura 1.3
 AMMINISTRAZIONI LOCALI E IMPRESE PUBBLICHE LOCALI: DINAMICA SPESA PER INVESTIMENTI
 Pagamenti, milioni di euro costanti 2005

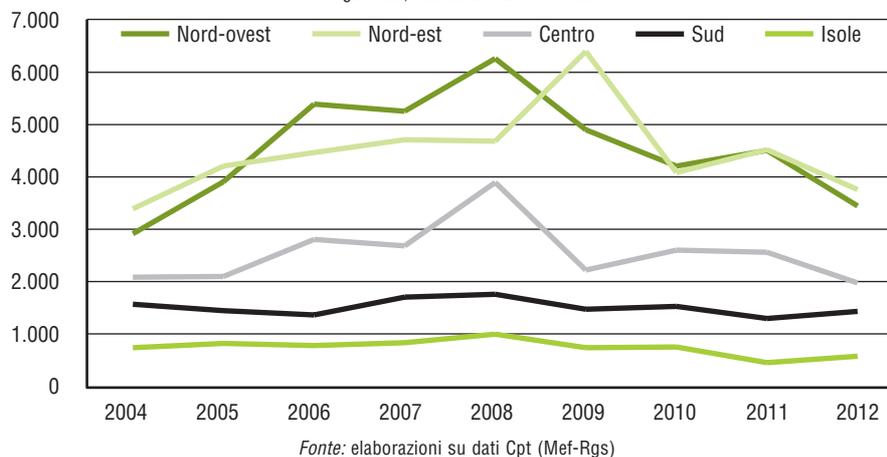


Fonte: elaborazioni su dati Cpt (Mef-Rgs)

riduzione da diversi anni, nel caso delle partecipate la riduzione è più recente. Inoltre riguarda essenzialmente le imprese del Centro-nord.

In effetti anche per gli investimenti il ruolo svolto dalle imprese pubbliche locali modifica le evidenze dei dati che raccolgono i soli Enti locali: la quota del Centro-nord (66% della popolazione) sale al 75% per gli investi-

Figura 1.4
 IMPRESE PUBBLICHE LOCALI: DINAMICA SPESA PER INVESTIMENTI PER RIPARTIZIONE
 Pagamenti, milioni di euro correnti



menti fissi lordi – complessivi per gli anni 2004-2012 – di tutti gli enti locali e all’82% per quelli delle Ipl; parallelamente la quota del mezzogiorno (34% della popolazione) scende al 25% e quindi al 17%.

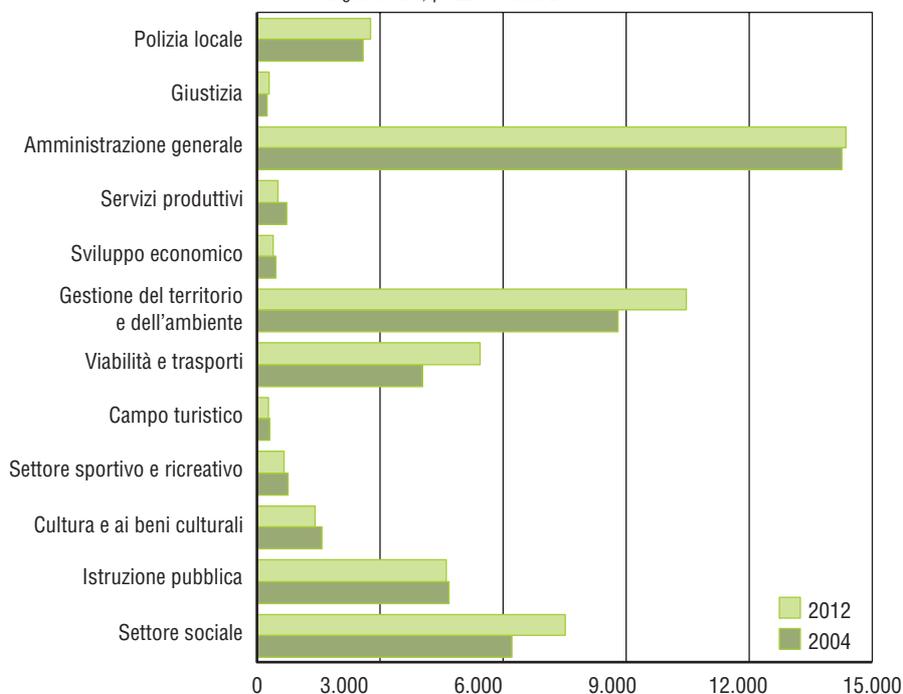
1.4 Come cambia la spesa locale

Descrivere livelli ed evoluzione della spesa locale nei territori richiede pertanto la considerazione di tutti gli enti e soggetti che vi partecipano: Enti locali nella loro struttura dimensionale, i regimi istituzionali, le loro forme associative, fondazioni locali, imprese a partecipazione pubblica.

La struttura dimensionale ha un indubbio peso, e in alcune regioni (Piemonte, Lombardia, Veneto; più in generale al Nord) vi è maggiore frammentazione amministrativa che in altre (Centro e Sud).

La dimensione dei comuni di una regione è quindi un motivo che spiega la diversità dei valori pro capite tra le regioni. Un secondo motivo è quello connesso al differenziale Centro-nord vs mezzogiorno; infine conta il regime di specialità di alcuni territori: sia al Nord che al Sud, i valori pro capite della spesa corrente dei Comuni sono più elevati nelle regioni a statuto speciale che in quelle ordinarie. Nell’insieme, e come documentato dalle edizioni annuali del Rapporto, tali differenziali si mantengono pressoché stabili nel decennio. Il fenomeno può essere verificato anche nei report annuali sui bilanci consuntivi dei comuni dell’Istat.

Figura 1.5
DISTRIBUZIONE SPESA CORRENTE PER FUNZIONI IMPEGNI 2004 E 2012
Migliaia euro; prezzi costanti 2005



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Giusto un esempio in proposito: limitandoci alla spesa per alcune funzioni fondamentali dell'insieme di comuni e altri enti e amministrazioni locali (analizzata nel Rft del 2012, capitolo 3), gli interventi sociali hanno un livello medio nazionale di 127 euro pro capite, che però sale a 144 al Centro-nord (359 nelle province autonome del Trento e Bolzano, 251 nel Friuli) e scende a 95 al Sud. Un fenomeno del tutto parallelo riguarda le spese per la scuola dell'obbligo (283 al Centro-nord e 197 al Sud) oppure quella per la viabilità e il trasporto pubblico. Diverso, e contrario, invece il caso delle spese per servizi generali: 261 euro al Centro-nord e 276 al Sud.

In proposito della composizione della spesa locale il grafico mostra alcuni cambiamenti: alcune aree di spesa si espandono, altre si riducono. Tra le prime le spese per interventi sociali, quelle per viabilità e trasporto pubblico e quelle in campo ambientale; tra le seconde l'amministrazione generale e le rimanenti aree di spesa.

Si tratta ovviamente della dinamica nazionale della spesa corrente dei soli comuni. Soprattutto per una più adeguata lettura territoriale di tali cam-

Tabella 1.6
 AMMINISTRAZIONI LOCALI E IMPRESE PUBBLICHE LOCALI SUL TERRITORIO: DINAMICA SPESA CORRENTE
 Pagamenti correnti finali, milioni di euro costanti 2005

	2004	2012
Amministrazioni locali		
Nord-ovest	13.918	15.032
Nord-est	10.757	11.156
Centro	12.246	13.539
Sud	10.572	11.620
Isole	5.912	6.191
Italia	53.404	57.538
SO Nord	21.855	22.807
SS Nord	2.820	3.381
Imprese pubbliche locali		
Nord-ovest	11.689	16.709
Nord-est	10.623	17.738
Centro	8.394	8.947
Sud	4.069	4.243
Isole	1.766	2.422
Italia	36.552	50.058
SO Nord	19.289	29.224
SS Nord	2.916	5.222

Fonte: elaborazioni su dati Cpt (Mef-Rgs)

biamenti occorre considerare da un lato l'evoluzione delle politiche tariffarie dei Comuni stessi (esaminati nel capitolo 2 dei Rft di ogni anno); dall'altro considerare anche gli altri soggetti (unioni, consorzi, imprese pubbliche locali) che compongono l'offerta pubblica complessiva dei servizi locali.

A tal fine si dispone dei soli dati aggregati per il complesso delle imprese pubbliche locali di ogni regione. Come può vedersi dalla tabella 1.6, la dinamica della loro spesa, come l'incidenza sulla spesa pubblica locale complessiva, è molto diversa nel Paese.

1.5 Conclusioni

Abbiamo esaminato la distribuzione della spesa corrente nel decennio trascorso, assunta come indicatore dell'intervento comunale. Se si osserva



l'andamento della spesa sul territorio, emerge la sua elevata stabilità. Anche le diverse tipologie di ente – le diverse classi di ampiezza – hanno mantenuto la medesima incidenza nel tempo. Al contempo l'intervento pubblico locale – misurato dalla spesa pro capite – mantiene elevati differenziali territoriali tra le ripartizioni, e al loro interno, soprattutto per i diversi regimi statutari regionali.

Altre differenze, che non paiono attenuare quelle appena citate, ma semmai le ampliano, derivano dal diverso ricorso a strutture partecipate ed enti associativi.

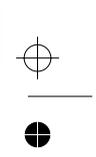
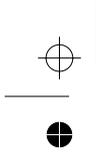
In proposito la normativa impone oggi un'accelerazione del riassetto istituzionale che toccherà lacune forme associative (la soppressione delle comunità montane), alcune partecipazioni, le funzioni delle Province, l'avvio delle Città metropolitane.

Il monitoraggio dell'evoluzione dell'intervento locale risulterà quindi sempre più importante, soprattutto se saprà cogliere quelle particolarità locali che spesso sfuggono negli aggregati di finanza pubblica. Un monitoraggio che dovrà cogliere quantomeno l'impatto della crisi e dell'austerità fiscale; quello del riassetto istituzionale in fase di avvio; infine l'evoluzione della fiscalità locale di origine immobiliare e d'altro genere.

Bibliografia

- Aa. Vv. (2014), *La Finanza Territoriale in Italia. Rapporto annuale dal 2004 al 2013*, a cura di Ires, Irpet, SRMezzogiorno, Éupolis Lombardia, Liguria Ricerche, Ipres^{*}.
- Banca d'Italia (2011), "La finanza comunale nelle regioni del Nord-est", in *L'economia del Nord-est*, serie seminari e convegni n. 8, ottobre 2011.
- Banca d'Italia (2013), "Il calo degli investimenti nei Comuni tra Patto di stabilità interno e carenza di risorse", *Occasional Papers*, n. 210, 2013.
- Banca d'Italia (vari anni), *Relazione annuale*.
- Copaff (Mef) (2012), *Bilanci regionali, anni 2008-2011*.
- Corte dei Conti (2013), *Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali. Esercizi 2011-2012*.
- Corte dei Conti (2014), *Relazione sugli andamenti della finanza territoriale. Analisi dei flussi di cassa anni Venti11-2012-2013*.
- Corte dei Conti (vari anni), *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*.
- Dexia, Cemr (2012), *Subnational public finance in the European Union*.
- Istat (2014), *Conti economici delle amministrazioni pubbliche 1990-2012*.
- Istat (vari anni), *Bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali*.
- Ministero dell'Economia (vari anni), *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*.

^{*} Fino al Rapporto 2011 il titolo è stato *La Finanza Locale in Italia*.



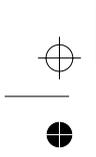
Ministero Economia e Finanze (2013), *Documento di Economia e Finanza 2013*,
versione del 10 aprile.

Note

¹ Nel 2007 il conto consuntivo di Roma ha rilevato le spese dal 28 aprile a fine anno; i mesi precedenti erano invece a carico della gestione commissariale e non presenti nei certificati dell'ente.

² Delibera 20/2014 della sezione Autonomie.

³ L'aggregato che i Cpt denominano AL comprende i Comuni, i loro consorzi, le Unioni di Comuni, le comunità montane, oltre che le Camere di Commercio, le Università e altri enti minori.



2 Tra rigore, riforme e rilancio, quali regole per la finanza comunale?

Chiara Bocci, Claudia Ferretti e Patrizia Lattarulo

2.1 Premessa

Nel lento processo di risanamento della finanza pubblica, avviato ormai da alcuni anni (con l'introduzione del Patto di Stabilità nel 1999, l'avvio della spending review dal 2006, e i numerosi interventi sul costo del personale) il 2012 ha rappresentato il periodo in cui più consistente è stato il contributo degli enti locali. Si è avuto, quest'anno, un rilevante inasprimento del Patto di stabilità interno e si sono contemporaneamente ridotti i trasferimenti. In particolare, viene consolidato il processo di fiscalizzazione dei trasferimenti, mentre si ampliano i margini di manovra concessi ai comuni sulle aliquote delle imposte locali. In realtà, più che di vero e proprio federalismo, come sottolineato da più osservatori (Ifel 2012; Irpet 2012), sui comuni è stato trasferito l'onere di confrontarsi con i cittadini proponendo tasse più elevate senza poter offrire maggiori servizi. Nonostante queste evidenti contraddizioni nel processo di riassetto finanziario e istituzionale, sembrava ormai avviato un percorso di riforma del sistema dal quale sarebbe stato difficile tornare indietro. La credibilità del processo poggiava sull'attenzione internazionale alle riforme nel nostro Paese.

Nel corso del 2013, invece, l'instabilità del quadro politico generale accompagnata dalla pressione della crisi economica inducono il governo a un susseguirsi di interventi destinati a pregiudicare pesantemente l'evoluzione in atto. In particolare la sospensione, poi la soppressione, dell'Imu sull'abitazione principale segna tutto il periodo per i continui ripensamenti che sottolineano l'improvvisazione generale e l'assenza di un quadro di riferimento generale. Di fatto, tutto ciò impedisce ai comuni di operare efficacemente, dal momento che non è loro possibile chiudere i bilanci fino a dicembre, ma soprattutto incide negativamente sul già difficile rapporto tra istituzioni e cittadini, dal momento che più volte viene modificato il carico fiscale su questi ultimi.

Tabella 2.1
 IL CONTRIBUTO DEL COMPARTO COMUNALE AL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA. 2012-2016
 Valori in milioni di euro

	2012	2013	2014	2015	2016
Manovra Patto (al netto D.L. 35/2013 e ss.)	5.795	2.753	4.660	6.435	6.435
Taglio Trasferimenti ex D.L. 78/2010	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500
Taglio Trasferimenti ex D.L. 201/2011	1.450	1.450	1.450	1.450	1.450
Tagli da D.L. 95/2012	90	2.250	2.500	2.600	2.600
Taglio spending review D.L. 66/2014	0	0	376	563	563
Totale manovre Comuni	9.835	8.953	11.486	13.548	13.548

Fonte: elaborazioni su dati della Corte dei Conti, Mef

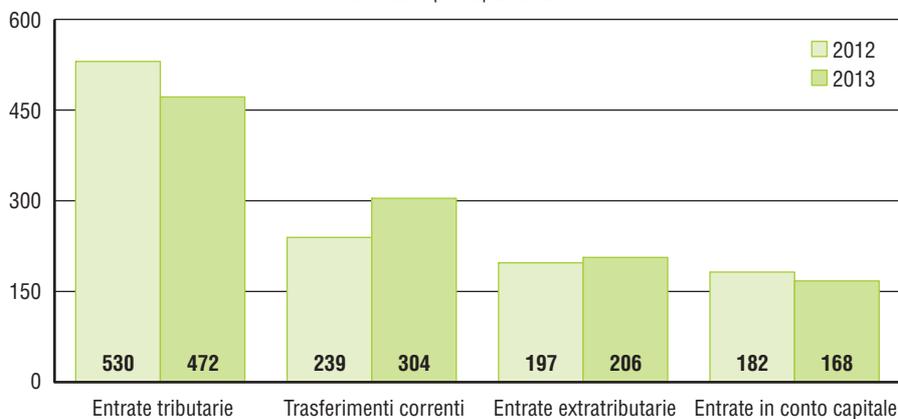
Attraverso i dati finanziari è possibile cogliere l'impatto finale dell'insieme delle manovre sui bilanci comunali e osservare le strategie messe in atto dagli enti per farvi fronte.

Le entrate correnti riscosse dai comuni rimangono nel 2013 sostanzialmente stabili, dal momento che la diminuzione delle entrate tributarie, dovuta alla sospensione del pagamento dell'Imu sull'abitazione principale, viene in larga parte compensata dal Fondo di solidarietà comunale, ma anche dall'aumentato sforzo fiscale dei comuni sulle altre imposte proprie (addizionale all'Irpef e Imu su immobili diversi dall'abitazione principale). Aumentano le entrate extratributarie a seguito dell'introduzione della Tares, che rimarrà in vigore solo quest'anno.

Le entrate in conto capitale, invece, continuano a risentire negativamente della contrazione della base imponibile degli oneri di urbanizzazione dovuta alla crisi del settore edilizio, oltre che della diminuzione dei trasferimenti in conto capitale dello Stato e della riduzioni delle alienazioni patrimoniali.

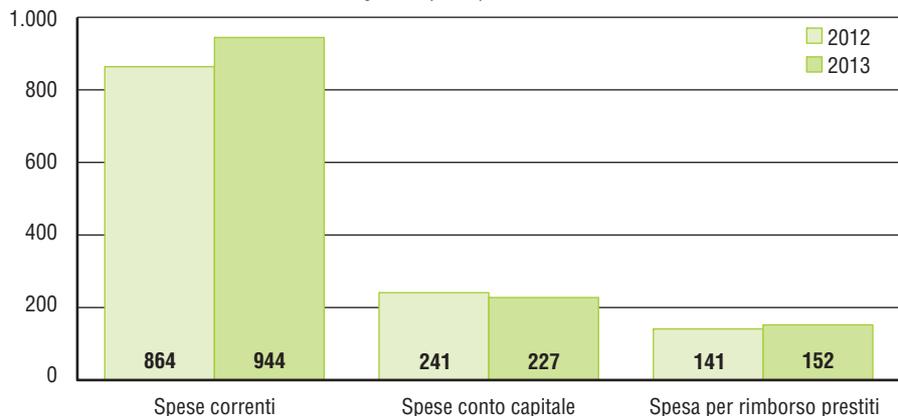
L'effetto delle manovre, in particolare dell'allentamento dei vincoli del Psi conseguente al Decreto Sblocca pagamenti (D.L. 35 e ss.), è, naturalmente, molto forte sulle uscite di cassa. L'intervento è, infatti, rivolto specificatamente a liberare risorse liquide ed esigibili per il pagamento dei debiti della pubblica amministrazione verso le imprese. Con questa finalità vengono resi disponibili ai comuni spazi di manovra per 3,5 miliardi di euro (D.L. 35/2013) e 1 miliardo (D.L. 102/2013) destinati sia ai pagamenti di parte corrente che in conto capitale. I dati di bilancio fanno emergere un forte squilibrio nell'utilizzo di questi spazi di manovra a favore della parte corrente, che infatti cresce significativamente quest'anno, mentre al contrario continuano a diminuire le uscite in conto capitale, seppure il trend negativo

Figura 2.1
ENTRATE DEI COMUNI. ANNI 2012 E 2013
Riscossioni pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati Siope (Rgs-Mef)

Figura 2.2
SPESE DEI COMUNI. ANNI 2012 E 2013
Pagamenti pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati Siope (Rgs-Mef)

subisca un rallentamento rispetto agli anni precedenti. Potrebbe, dunque, essersi sommato l'effetto diretto della norma a un effetto indiretto, una traslazione dalla parte in conto capitale alla parte corrente, a un effetto, infine, indotto, cioè conseguente alla scarsa coerenza dell'insieme degli interventi normativi e al conseguente più generale venire meno della credibilità dei vincoli di rigore finanziario. Certamente, è evidente che una norma nata soprattutto come sostegno agli investimenti sembra essere dirottata, invece,

soprattutto verso la parte delle uscite correnti, ancora una volta le più urgenti alle quali fare fronte.

2.2

Le strategie dei territori di fronte all'incertezza dell'anno in corso: maggiore pressione fiscale, razionalizzazione dei costi correnti o contrazione degli investimenti e dei loro pagamenti?

La reazione degli enti alle manovre si differenzia sensibilmente sul territorio, così come la base imponibile, da un lato e le politiche d'intervento pubblico, dall'altro. Il venire meno del gettito Imu sull'abitazione principale e l'incertezza del quadro generale inducono gli enti a utilizzare ampiamente i margini di manovra residui sulle entrate. In generale è diffuso tra nord centro e sud l'aumento del gettito proveniente dall'addizionale all'Irpef. In definitiva, dove gli spazi erano già sfruttati, come al centro, la discrezionalità aggiuntiva è sta-

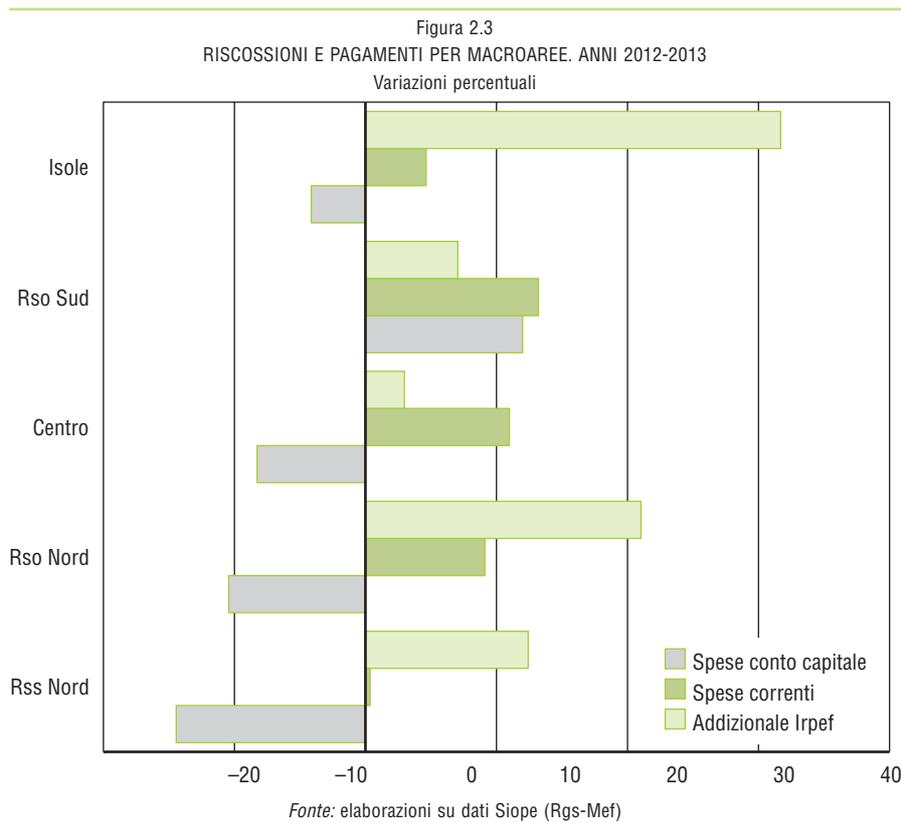
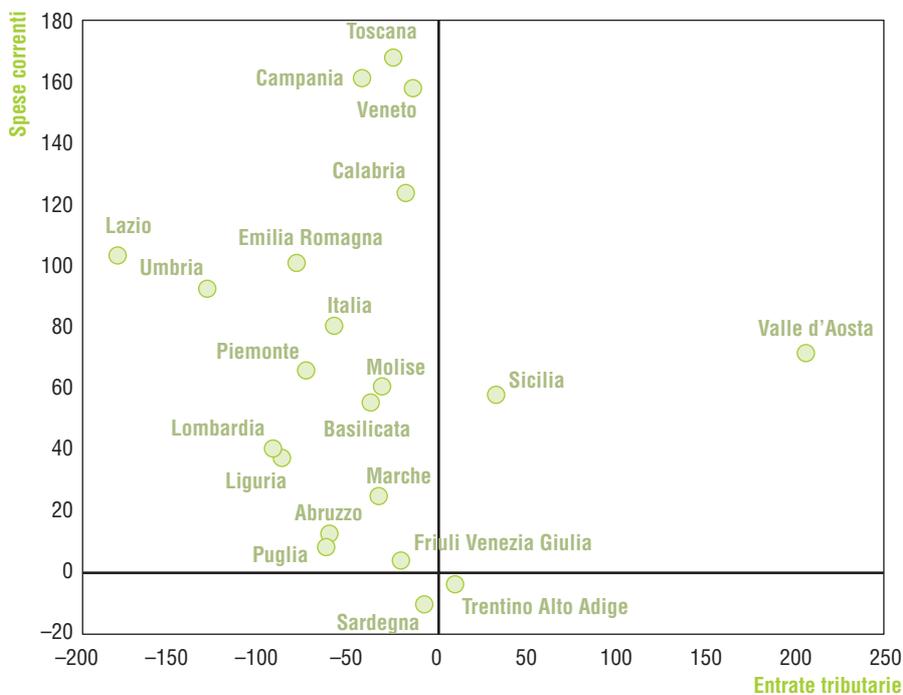


Figura 2.4
 DIFFERENZA 2013-2012 DELLE ENTRATE TRIBUTARIE E DELLA SPESA CORRENTE DEI COMUNI
 PER REGIONE DI APPARTENENZA
 Valori pro capite in euro



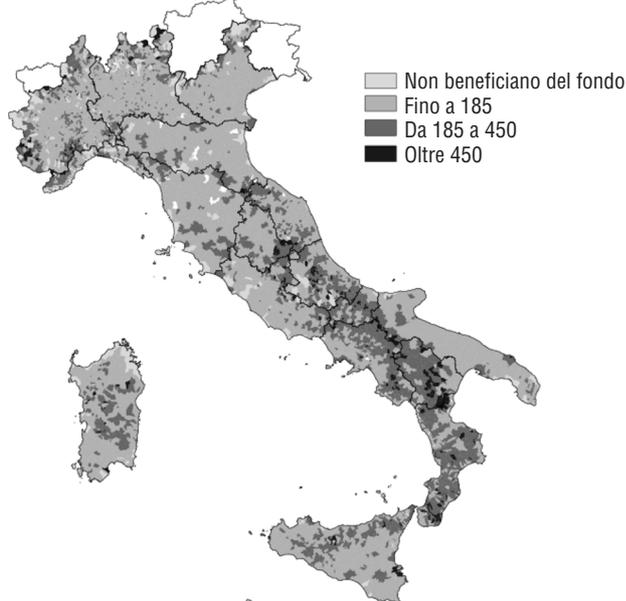
Fonte: elaborazioni su dati Siope (Rgs-Mef)

ta limitata, mentre è stata particolarmente ampia nei comuni settentrionali, dove rimanevano ancora spazi di manovra inutilizzati.

Dal lato delle uscite, la strategia di privilegiare la parte corrente è diffusa a tutto il territorio, mentre le uscite in conto capitale continuano a ridursi in tutte le regioni, a eccezione dell'Abruzzo dove si assiste, al contrario, a un sensibile incremento degli investimenti.

Riguardo ai rapporti tra Stato ed Enti, quest'anno il Fondo di riequilibrio, entrato in vigore nel 2012, viene sostituito dal Fondo di solidarietà comunale, che verrà distribuito a compensare il mancato gettito Imu 2013. Tale Fondo, che nel 2014 ammonta complessivamente a circa 7 miliardi di euro, è alimentato per il 70% da una quota dell'Imu di spettanza dei Comuni. L'importo complessivo del Fondo e del gettito Imu ad aliquote standard (quindi al netto dello sforzo fiscale) viene decurtato del taglio spending review e altri tagli ed è dunque inferiore allo storico. Dal 2015, inoltre, è previsto che una parte del Fondo (il 10%) sia ripartito sulla base dei fabbisog-

Figura 2.5
FONDO DI SOLIDARIETÀ COMUNALE. ANNO 2014
Valori pro capite in euro



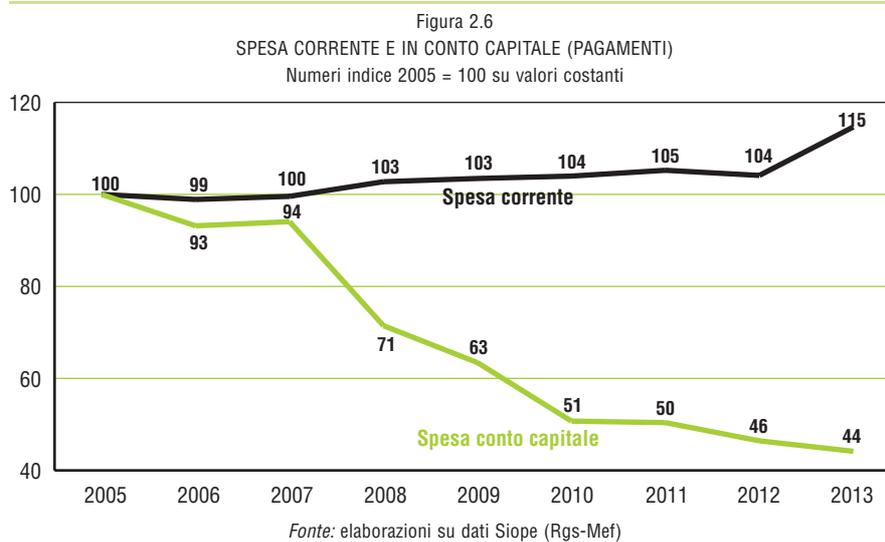
Fonte: elaborazioni su dati Mef

gni standard approvati dalla Copaff mentre la quota rimanente è distribuita in funzione della differente base imponibile del territorio, secondo il principio della compensazione orizzontale. Se le risorse complessive di ciascun ente non vengono modificate rispetto al passato, cambia però la composizione tra risorse proprie e derivate: le realtà del Paese più povere e con una base imponibile più debole usufruiranno di un sistema finanziario più marcatamente di finanza derivata, al contrario delle realtà più ricche e con una più solida base imponibile.

2.2.1

Il tentativo di riavviare gli investimenti: il decreto sblocca pagamenti (D.L. 35/2013 e D.L. 102/2013)

Come ormai noto, uno degli effetti principali e indesiderati del Psi è la riduzione dei pagamenti in conto capitale della pubblica amministrazione. Alla necessità di soddisfare l'obiettivo di miglioramento degli equilibri di bilan-

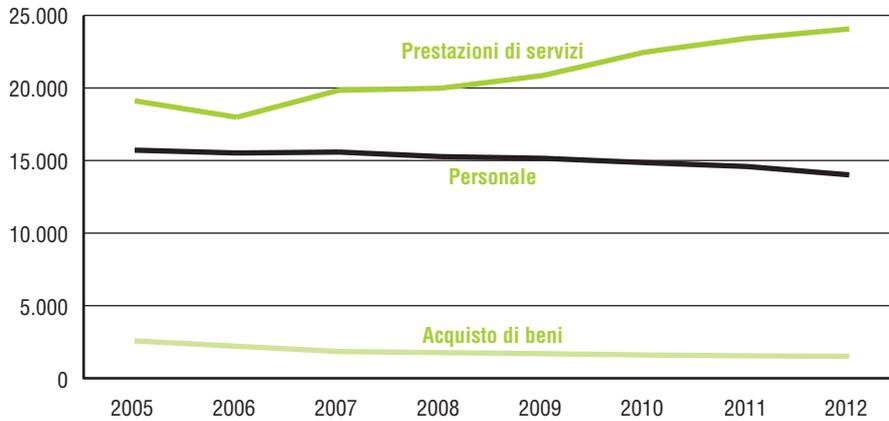


cio imposto dal Patto gli enti hanno risposto comprimendo la voce di bilancio più flessibile, ovvero gli investimenti e, in particolare, i loro pagamenti. Nel 2013 i D.L. 35 e 102 sono intervenuti liberando spazi sul Psi, con il fine di consentire il pagamento di debiti liquidi ed esigibili a beneficio delle imprese. L'intento principale era, dunque, quello di frenare la contrazione degli investimenti, oltre che di far arrivare risorse loro dovute alle imprese, tanto più in un periodo di grave difficoltà economica generale. La misura riguardava, comunque, tanto i debiti di parte corrente verso le imprese, che di parte in conto capitale. In definitiva i dati di cassa evidenziano che i margini di intervento sono stati in larga parte utilizzati a favore delle uscite in conto corrente, mentre la riduzione delle uscite in conto capitale continua anche nel 2013, sebbene subisca certamente un freno.

Nonostante i numerosi freni alla spesa corrente, dalla spending review al blocco del turn over del personale, questa non si comprime. Per verificare gli andamenti osservati si guardi agli impegni, poiché le uscite di cassa sono infatti soggette a evoluzioni spesso contingenti e si dimostrano più volatili degli impegni. L'analisi della spesa impegnata conferma la difficoltà di razionalizzazione dei costi per la gestione e l'offerta dei servizi da parte degli enti, certo anche pressati dalla richiesta di un intervento proveniente da parte dei territori.

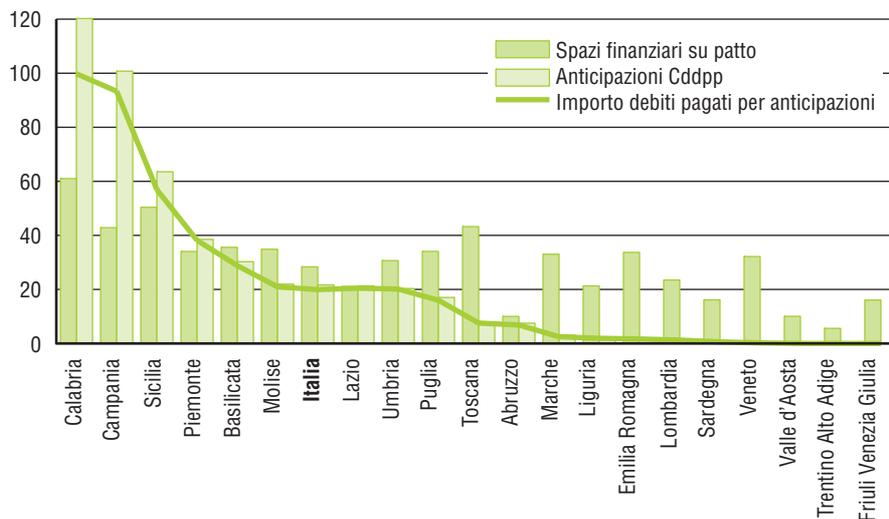
In particolare l'analisi della composizione della spesa fa emergere la riduzione delle voci relative ai costi del personale, più che compensata, però, dall'acquisto di servizi. Si procede, dunque, nel processo di sostituzione tra attività interna ed esternalizzazioni di funzioni, già rilevato in altre

Figura 2.7
LE PRINCIPALI VOCI DI SPESA CORRENTE DEI COMUNI
Impegni in euro costanti



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Figura 2.8
SPAZI CONCESSI AI COMUNI ATTRAVERSO I D.L. 35/2013 E 102/2013 SBLOCCA PAGAMENTI
E ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITÀ PER REGIONE DI APPARTENENZA
Peso percentuale sui pagamenti annui in conto capitale



Fonte: elaborazioni su dati Mef

occasioni. Nel comune si rafforza la funzione di public procurement e di attivatore del sistema produttivo nel far fronte alla domanda di servizi da parte di imprese e famiglie.



Come già considerato nel Rapporto precedente, l'intervento sui pagamenti dei debiti della pubblica amministrazione rappresenta certamente un atto dovuto nei confronti delle imprese, ma ha il grave limite di premiare l'accumulo di residui passivi da parte degli enti, penalizzando quelli che hanno messo in atto strategie virtuose di razionalizzazione delle uscite e dato luogo a impegni di spesa coperti dalle disponibilità di bilancio. Infine, in alcuni casi è stata concessa l'anticipazione di cassa attraverso il ricorso alla Cassa depositi e prestiti. Le realtà che non disponevano di liquidità di cassa hanno potuto, dunque, accedere a questa forma di finanziamento, ricorrendo, di fatto, a nuovo indebitamento.

2.2.2 *Il Patto verticale incentivato*

Gli obiettivi di crescente rigore dei bilanci pubblici perseguiti attraverso lo strumento del Patto di stabilità subiscono nel 2013 un allentamento a seguito delle manovre relative al pagamento dei debiti dell'amministrazione (D.L. 35/2013 e D.L. 102/2013). Quest'anno, inoltre, entrano nel Patto anche i comuni tra 1.000 e 5.000 abitanti, fino a oggi esenti, e la platea degli enti coinvolti si amplia dunque significativamente. Nel loro complesso, le amministrazioni comunali realizzano un saldo finanziario di 4,2 miliardi, generando un surplus pari a 1,3 miliardi.

I risultati conseguiti evidenziano quindi che, a fronte di obiettivi sempre più onerosi, i Comuni producono risparmi ben oltre il contributo richiesto anche a causa dell'incertezza relativa alla programmazione delle proprie entrate tributarie.

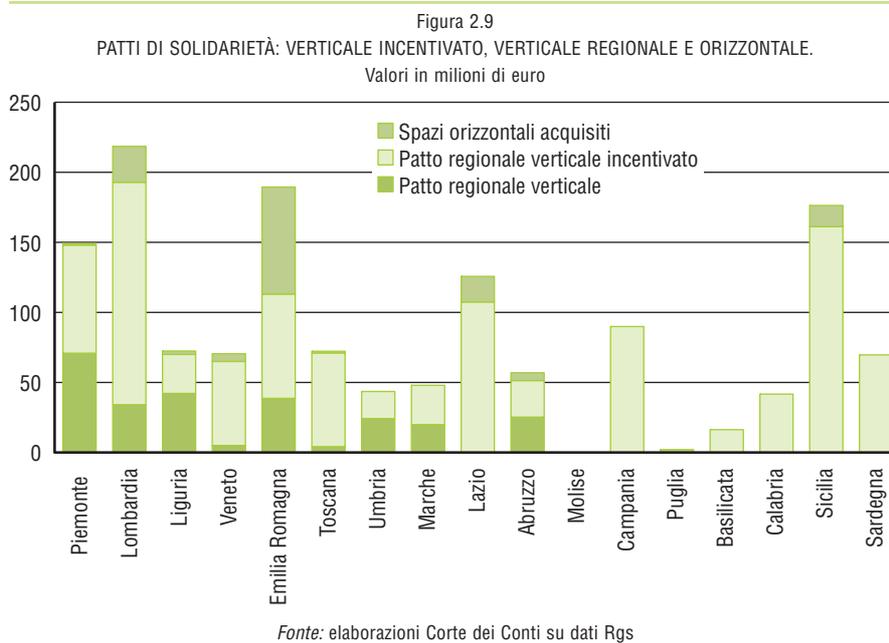
A sostegno degli enti in difficoltà nel far fronte al Patto di Stabilità operano da alcuni anni il patto verticale regionale e il patto orizzontale. Con il primo strumento, che ha riscosso un maggiore successo soprattutto in alcune aree del Paese come Piemonte e Lombardia ma anche Toscana, Veneto, Emilia, la Regione rende disponibili spazi finanziari propri in supporto degli enti locali. Il secondo strumento interviene regolando lo scambio di spazi finanziari tra gli enti locali, disponibili a cedere o nelle condizioni di chiedere spazi. A partire dal 2012 a questi si aggiunge il patto verticale incentivato, attraverso il quale è l'amministrazione centrale, con un'integrazione regionale, a rendere disponibili risorse per gli enti. Vengono, quindi, incrementati gli strumenti dell'insieme del "Patto di solidarietà". L'introduzione di questo strumento, in cofinanziamento Stato-Regioni, ma di fatto gestito a livello centrale, era rivolto a riequilibrare le inevitabili disparità territoriali, tra regioni in salute finanziaria, quindi in grado di attivare questo strumento, e regioni in difficoltà. Ciononostante, ha in alcuni casi comportato una sorta di deresponsabilizzazione dei livelli regionali che fino ad allora erano intervenuti con

Tabella 2.2
L'ADESIONE DEI COMUNI AI PATTI DI SOLIDARIETÀ REGIONALI. ANNO 2013
Valori assoluti e percentuali

	Numero comuni che hanno fatto richiesta di spazi dai patti regionali	Numero comuni	Percentuale comuni richiedenti (rispetto al totale)	Percentuale comuni che hanno ottenuto spazi dai patti regionali (rispetto ai richiedenti)	Peso del surplus positivo sugli spazi finanziari ottenuti con i patti territoriali
Piemonte	594	1.206	49	96,5	72,9
Lombardia	1.204	1.531	79	82,4	56
Liguria	135	235	57	96,3	106,7
Veneto	541	579	93	92,2	40,2
Emilia Romagna	324	340	95	89,2	33,8
Toscana	266	280	95	89,1	126,2
Umbria	82	92	89	97,6	51,4
Marche	194	236	82	99	51,4
Lazio	268	378	71	99,3	85,8
Abruzzo	187	305	61	92	70,7
Molise	65	136	48	0	0
Campania	436	550	79	73,2	145,9
Puglia	244	258	95	0,8	481,4
Basilicata	94	131	72	100	235,8
Calabria	302	409	74	66,2	143,4
Sicilia	329	390	84	100	54,9
Sardegna	251	377	67	100	105
Totale	5.516	7.433	74	83,8	76

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati monitoraggio Mef

politiche efficaci. Senza contare che in precedenza, in quei territori non sempre i comuni che avevano fatto richiesta di spazi finanziari si erano poi dimostrati in grado di utilizzarli in modo efficace (cfr. Rapporto 2012, p. 65). L'effetto è di una generalizzazione dell'intervento, nelle risorse distribuite e nel numero dei comuni beneficiari la cui platea è aumentata molto, a prescindere dalla disponibilità delle risorse e della capacità/necessità di utilizzo. A questo proposito va ricordato che per il 2014, è ancora vigente la disposizione secondo la quale ciascuna regione debba destinare almeno il 50% degli spazi finanziari ceduti con il patto verticale incentivato a favore dei comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti, cioè quelli che dal 2013 sono soggetti per la prima volta al patto di stabilità interno.



Al di là della dell’articolata disciplina dei patti regionalizzati, l’adesione alle forme di compensazione regionale è sempre più diffusa e nel 2013 raggiunge il 74% dei comuni italiani.

Le regioni del sud, Calabria, Sicilia, Sardegna, hanno potuto quest’anno riconoscere maggiori spazi di spesa (da utilizzare per fare pagamenti a valere sui residui passivi in conto capitale) ai propri comuni, a valere per l’83% su fondi statali. In alcune regioni, in particolare Piemonte Liguria ed Emilia, le regioni continuano ad attivare politiche proprie di supporto agli enti attraverso il Patto verticale regionale. Nel complesso gli spazi ceduti attraverso il Patto orizzontale sono pari a 132 milioni, contro i 153 acquisiti. Il patto orizzontale è operativo solo nelle regioni Emilia, Lombardia, Sicilia e Lazio, ma assume una dimensione significativa solo in Emilia.

2.2.3 Le strategie fiscali degli enti

Se nel 2012 diventano operativi i margini di manovra dei comuni su importanti imposte locali e il patrimonio immobiliare viene confermato come la principale base imponibile per il finanziamento della prestazione di servizi sul territorio, già nel 2013 tutto ciò viene profondamente ridiscusso. La vicenda della sospensione, poi soppressione, dell’Imu sull’abi-

tazione principale segna tutto l'anno in corso, in una successione di affermazioni e ripensamenti caratterizzati dall'improvvisazione regolamentativa e dalla debolezza del contesto politico.

Come precedentemente considerato, non solo l'incertezza sulle risorse impedisce agli enti di chiudere i bilanci e di programmare l'attività, ma incide negativamente sul già difficile rapporto tra cittadini e istituzioni.

A giugno 2013, infatti, viene approvata la sospensione della prima rata dell'Imu sull'abitazione principale e a dicembre viene decisa l'abolizione dell'Imu sull'abitazione principale non di lusso. Ai cittadini viene richiesto comunque il pagamento della "mini Imu", relativa alle aliquote superiori allo standard.

A carico dei comuni e dei loro cittadini rimane, dunque, l'importo di sforzo fiscale extrastandard. La soppressione di questa parte dell'imposta sul patrimonio riguarda solo il 2013, dal momento che se ne è prontamente prevista la sostituzione con la Tasi, imposta sui servizi indivisibili, che assume sempre il patrimonio immobiliare come base imponibile e che prevede l'applicazione dell'aliquota standard dell'1‰ anche se il Comune può definirne una riduzione fino all'azzeramento.

L'aliquota sull'abitazione principale è pertanto inferiore ma, come dimostrato dalle simulazione (Irpel 2012), la pressione fiscale potenziale non si discosta molto da quella dell'Imu. Per altro, solo alla fine del processo si interviene prevedendo un ulteriore margine di manovra dello 0,8‰ su tutta la base imponibile, rivolto a finanziare le detrazioni. Queste ultime vengono rimesse alla discrezionalità dei comuni.

In definitiva, dunque, l'intero processo di revisione non modifica sostanzialmente la pressione fiscale sui cittadini, e non risolve i limiti del-

Tabella 2.3
ALIQUOTE DELL'ADDIZIONALE ALL'IRPEF. ANNO 2013

	Numero Comuni	Composizione percentuale
Comuni senza addizionale Irpef	1.457	18
Comuni con aliquota multipla	915	11
Comuni con aliquota unica con esenzione	1.450	18
Comuni con aliquota unica	4.273	53
di cui		
• inferiore o uguale allo 0,4%	1.306	30
• maggiore dello 0,4% e inferiore allo 0,6%	1.461	33
• maggiore o uguale allo 0,6%	1.536	36

Fonte: elaborazioni su dati Mef

l'Imu, legati a una base imponibile superata (i valori catastali) a cui si aggiunge anche a un sistema di detrazioni differenziato sul territorio.

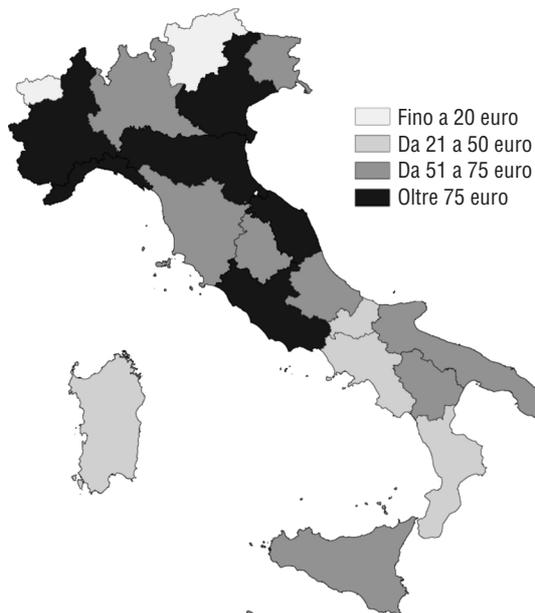
Addizionale all'Irpef – Anche a causa dell'incertezza del quadro di risorse complessive, gli enti scelgono di sfruttare per quanto possibile i margini di manovra a loro disposizione.

Aumenta, così, il gettito dell'addizionale all'Irpef, che passa dai 3,6 miliardi del 2012 ai 4,1 miliardi del 2013 (+16%).

La pressione fiscale passa da 61 euro pro capite il primo anno ai 70 euro pro capite medi nel Paese nell'ultimo (tabella 2.3, *supra*; figure 2.10-2.14, alle pagine successive).

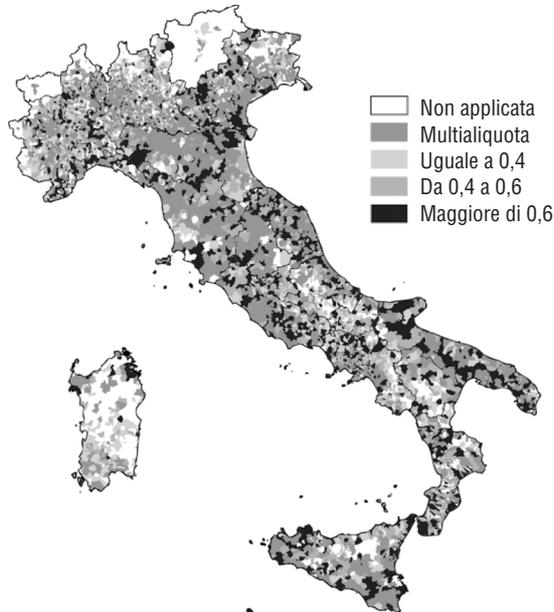
Le differenze territoriali sono ampie, dovute alla diversa base imponibile, ma anche ad aliquote più moderate nelle aree del meridione, dove, a esclusione delle aree urbane, generalmente gli enti non ritengono di chiedere uno sforzo fiscale elevato ai propri cittadini. Da notare il crescente impegno fiscale dei comuni della Sicilia.

Figura 2.10
GETTITO ADDIZIONALE ALL'IRPEF PER REGIONE. ANNO 2013
Valori pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati Mef

Figura 2.11
ALIQUOTE ADDIZIONALI ALL'IRPEF PER COMUNE. ANNO 2013
Valori percentuali



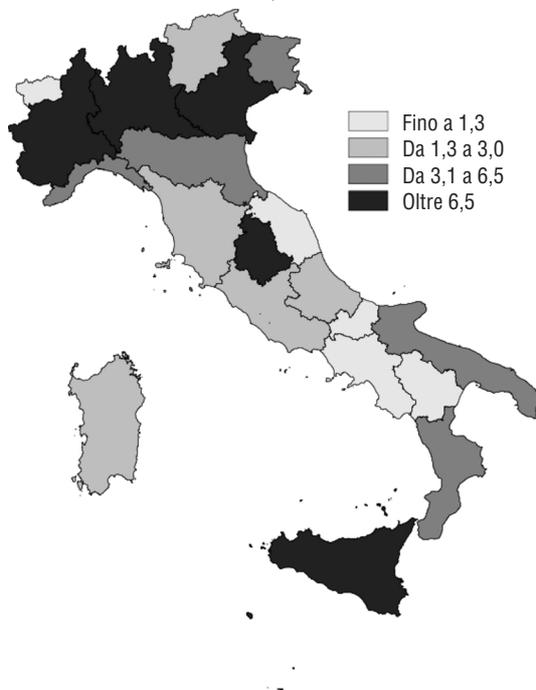
Fonte: elaborazioni su dati Mef

I grandi comuni presentano i valori più elevati di pressione fiscale, certamente agevolati da livelli di reddito medio più elevato dei cittadini e spinti da una domanda di servizi spesso estesa al di fuori dei confini urbani. Alcuni tra loro (Milano, Napoli, Venezia) passano da una struttura progressiva all'imposta unica massima.

L'imposta sul patrimonio immobiliare – Nel 2013 il prelievo pro capite sul patrimonio immobiliare è stato pari a 311 euro, di cui 184 da Imu e 127 da Tares. Nel 2012, anno di pieno funzionamento dell'Imu, il gettito è stato pari a 23,7 miliardi, di cui 13 per i comuni. Di questi 3,8 sono frutto dello sforzo fiscale aggiuntivo richiesto dagli enti oltre a quello standard.

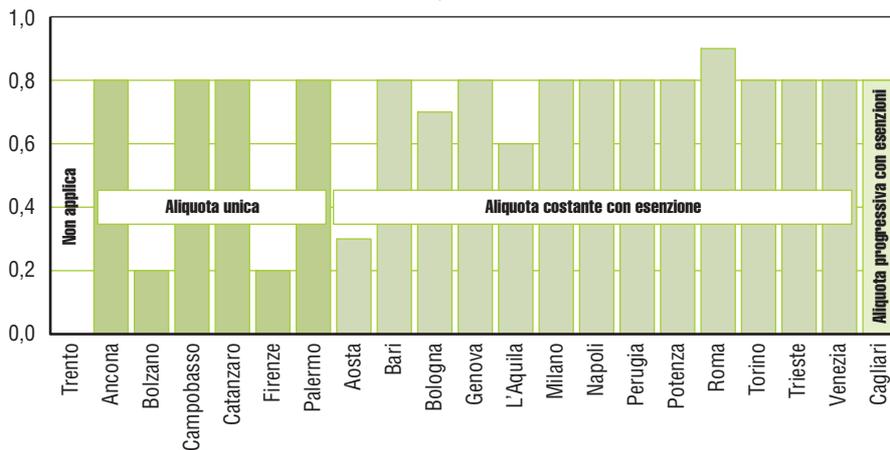
Dal 2014, come noto, ha preso l'avvio anche la nuova Iuc (Imposta unica comunale), un tributo prevalentemente comunale costituito da tre componenti: l'Imu, dovuta dal possessore di immobili a eccezione delle abitazioni principali, la Tasi, a carico sia del possessore sia dell'utilizzatore, che andrà a finanziare i cosiddetti servizi indivisibili e la Tari, a carico

Figura 2.12
 GETTITO ADDIZIONALE ALL'IRPEF PER REGIONE. ANNI 2012-2013
 Variazioni percentuale



Fonte: elaborazioni su dati Mef

Figura 2.13
 ALIQUOTE MASSIME DEI CAPOLUOGHI DI REGIONE. ANNO 2013
 Valori percentuali



Fonte: elaborazioni su dati Mef

Tabella 2.4
 NUMERO DI COMUNI CHE HA DELIBERATO LE ALIQUOTE TASI (AGGIORNATO A SETTEMBRE 2014)
 Valori assoluti e percentuali

	Numero di Comuni con delibera Tasi	Di cui capoluoghi di provincia	Percentuale comuni con delibera rispetto al totale
Abruzzo	110	—	36
Basilicata	43	1	33
Calabria	122	1	30
Campania	207	3	38
Emilia Romagna	295	9	87
Friuli Venezia Giulia	159	4	73
Lazio	151	4	40
Liguria	144	3	61
Lombardia	1.136	11	74
Marche	123	4	52
Molise	49	—	36
Piemonte	806	7	67
Puglia	72	3	28
Sardegna	267	10	71
Sicilia	81	3	21
Toscana	205	9	73
Trentino Alto Adige	208	1	62
Umbria	42	1	46
Valle d'Aosta	73	1	99
Veneto	461	6	80
Italia	4.754	81	59

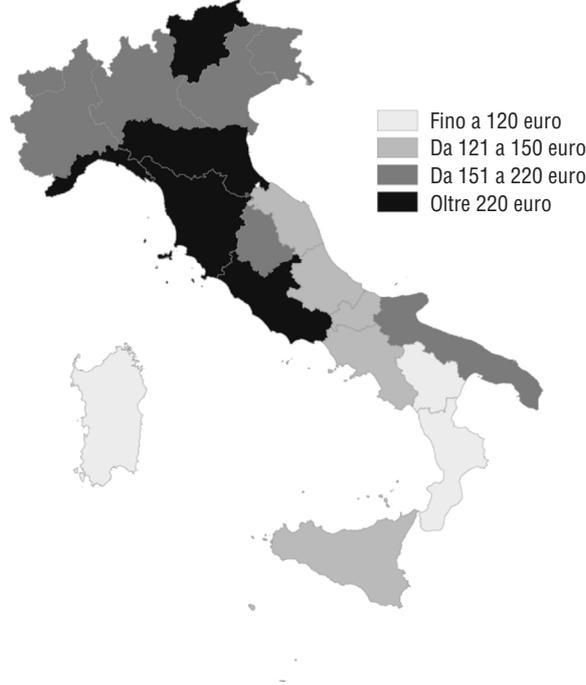
Fonte: elaborazioni su dati Mef

dell'utilizzatore dell'immobile, che servirà a finanziare il servizio di raccolta e di smaltimento dei rifiuti e che prenderà il posto della vecchia Tares sui rifiuti.

A ottobre 2014 solo il 60% dei comuni ha deliberato le nuove aliquote Tasi. Dovendo confrontarsi con una riduzione delle aliquote, quindi nel timore di un gettito più basso, tali enti tendono a mantenere l'aliquota massima oggi disponibile.

Infatti, con poche eccezioni, tutti i capoluoghi scelgono di applicare aliquote massime sull'abitazione principale (Tasi) e sul resto del patrimonio (Imu e Tasi).

Figura 2.14
GETTITO AI COMUNI PER REGIONE. IMU DI COMPETENZA COMUNALE. ANNO 2013
Valori pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati Siope (Rgs-Mef)

Anche il capoluogo toscano, generalmente prudente nell'esercitare la pressione fiscale sull'abitazione principale, si adatta all'aliquota massima. L'aliquota aggiuntiva dell'0,8% destinata a finanziare le detrazioni viene diffusamente applicata a tutto il patrimonio.

In generale i comuni uniformano il proprio sistema di detrazioni basandolo sulla rendita catastale e sul numero di figli.

Si ricordano le precedenti detrazioni pari a 200 euro per abitazione e a 50 euro per figlio.

2.3

Conclusione: tra rigore, riforme e rilancio, quali regole per la finanza locale?

Dopo un anno molto complesso e contraddittorio dal punto di vista della finanza locale, il nuovo governo del nostro Paese sembra deciso a procedere



a una sostanziale ridiscussione dei vincoli contrattati in sede comunitaria. Certamente si avvicinano due importanti cambiamenti nelle regole di finanza pubblica: il Fiscal compact e l'obbligatorietà del pareggio di bilancio, da un lato, e l'armonizzazione dei conti pubblici dall'altro. Entrambi sono destinati a modificare le regole di bilancio, incidendo sui margini di manovra a disposizione degli enti locali.

L'analisi dei possibili effetti di questi cambiamenti delle regole sugli enti locali è oggi in corso, ma certamente l'impatto non sarà solo di natura contabile, poiché modificherà la capacità di azione degli enti.

Riguardo all'obbligo di pareggio di bilancio, ci si limiti per ora a considerare che questa norma potrebbe non penalizzare pesantemente il comparto, se si considera l'avanzo di bilancio primario e dei capitoli correnti e in conto capitale dei comuni. Questo vuol dire che già attualmente gli enti locali nel loro insieme stanno portando un positivo contributo al ripiano del debito pubblico. È da tenere conto, però, delle differenze esistenti tra enti in buona salute finanziaria ed enti in difficoltà. Certamente le nuove regole possono tendere ad aumentare il divario tra le diverse situazioni, accentuando le difficoltà di alcune aree del Paese. Inoltre, il saldo positivo di bilancio è oggi possibile solo a condizione di una spesa per investimenti ai minimi storici e insostenibile dal nostro sistema economico. Da qui la necessità di ripensare alle modalità di finanziamento degli investimenti pubblici, superando i vincoli troppo rigidi imposti dall'Europa, ma senza pesare indefinitamente sul debito pubblico.

Le regole di armonizzazione contabile dei bilanci, inoltre, renderebbero più trasparenti i bilanci pubblici e avvicinerebbero la fase contabile della competenza e della cassa, limitando i margini di manovra contabile a disposizione delle amministrazioni. Il primo passo è il lavoro sui "residui di dubbia esigibilità" oggi in corso, destinato a una più corretta contabilizzazione dei flussi finanziari e contabili.

Il dibattito sull'allentamento dei vincoli del patto di stabilità a scala locale potrebbe non essere così attuale, se questo venisse sostituito da un sistema di regole più trasparente e certo, come richiesto dall'Europa e inserito dal nostro governo in legge Costituzionale.



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

Alessandro Panaro e Agnese Casolaro

3.1

Introduzione:

breve rassegna dei recenti avvenimenti e obiettivi dell'articolo

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

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

La norma è stata modificata quasi annualmente sino ad arrivare alla recente legge di stabilità 147/2013 che, insieme a una serie di normative emanate nel corso dello stesso anno, introduce alcune novità alla disciplina del Patto per gli anni 2014-2016.

Per quanto riguarda il contributo degli Enti locali al risanamento della finanza pubblica, la nuova disciplina, oltre a disporre una riduzione degli obiettivi del Patto di stabilità interno per il 2014, conferma il concorso già previsto per il 2015, e determina, per il 2016 e il 2017, un aggravio degli obiettivi volti a garantire un contributo di 344 milioni di euro annui, di cui 275 milioni a carico dei comuni e 69 milioni a carico delle province.

In particolare, per l'anno 2014, è previsto un allentamento del Patto per un totale di 1,5 miliardi di euro, conseguito mediante l'esclusione dal Patto (per un importo massimo di 1 miliardo di euro) dei pagamenti in conto capitale da sostenere nel primo semestre dell'anno e l'esclusione (per un importo massimo di 500 milioni di euro) dei pagamenti che saranno sostenuti per estinguere debiti in conto capitale maturati al 31 dicembre 2012.



La nuova disciplina prevede, inoltre, l'aggiornamento della base di riferimento per il calcolo dell'obiettivo del Patto, individuata nella media degli impegni di parte corrente registrati nel triennio 2009-2011. L'aggiornamento premia, sebbene indirettamente, gli Enti locali che hanno maggiormente contratto la spesa corrente negli anni considerati.

Per il 2014, sono confermati sia i cosiddetti patti di solidarietà – ossia i patti regionali verticali e orizzontali grazie ai quali le province e i comuni soggetti al Patto di stabilità interno possono beneficiare di maggiori spazi finanziari ceduti, rispettivamente, dalla regione di appartenenza e dagli altri Enti locali – sia il patto nazionale orizzontale introdotto con il decreto legge 16/2012. Inoltre, è stata introdotta la possibilità di attribuire gli spazi finanziari non utilizzati a valere sui patti verticali delle singole regioni ai comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti di tutte le regioni che presentano un saldo obiettivo positivo.

È bene, a questo punto, ricordare che dal 2013, per effetto della legge 183/2011, oltre alle province e ai comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, sono soggetti al Patto anche i comuni con una popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti.

Per quanto riguarda, invece, il cosiddetto “patto regionale integrato” previsto dalla legge 183/2011 (che rappresenta un'evoluzione del patto regionalizzato), la legge di stabilità 2014 ne rimanda l'avvio al 2015.

Quest'ultima, inoltre, come già accaduto in passato, ha previsto delle condizioni diverse per quegli Enti che, nel corso del 2013, sono stati colpiti da calamità naturali tali da richiedere investimenti straordinari. È il caso dei comuni e delle province residenti nelle regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto per i quali, al fine di agevolare la ripresa delle attività e consentire l'attuazione dei piani per la ricostruzione e per il ripristino dei danni causati dagli eccezionali eventi sismici del maggio 2012, gli obiettivi del Patto sono ridotti per un totale di 25,5 milioni di euro. Analogamente, è stato previsto un allentamento del Patto per 10 milioni di euro per i comuni della provincia di Olbia colpiti dagli eventi alluvionali del novembre 2013.

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

Nello specifico, tra le forme finanziarie “classiche”, viene preso in esame l'andamento dei mutui; mentre per le forme di finanziamento più “innovative” si fa riferimento soprattutto al ricorso al project financing. Prosegue,

inoltre, l'approfondimento dedicato ai fondi comunitari e, nello specifico, in questo Rapporto l'attenzione viene posta sulle prime indicazioni per la nuova Agenda 2014-2020.

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

In aggiunta ai monitoraggi citati, verrà inoltre ripreso l'approfondimento sulle misure d'attuazione del D.L. 35/2013 (legge 64) con l'obiettivo di tracciare un quadro territoriale delle risorse già assegnate.

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

3.2 Lo sviluppo dell'indebitamento degli Enti locali e territoriali

Gli ultimi dati della Banca d'Italia mostrano, per il 2012, un indebitamento complessivo di Regioni, Province e Comuni pari a oltre 98,6 miliardi di euro con un peso sul Pil del 6,3%.

Tale rapporto, stabile rispetto all'anno precedente, rispecchia, pur se con lievi oscillazioni, la situazione degli ultimi 5 anni; maggior dinamicità si osserva, invece, per le singole partizioni territoriali i cui rapporti debito/Pil risultano stabili o in calo rispetto al 2011 con unica eccezione per le regioni del Centro.

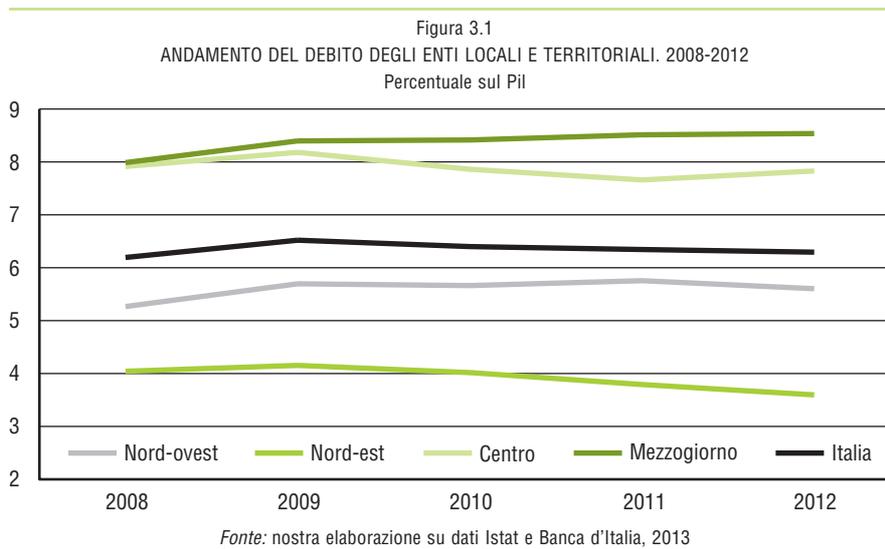


Tabella 3.1
 ANDAMENTO DEL DEBITO DEGLI ENTI LOCALI E TERRITORIALI. 2008-2012
 Valori assoluti in milioni di euro

Anno	Regioni	Province	Comuni	Totale
Nord-ovest				
2008	8.875	2.902	14.767	26.544
2009	9.719	3.039	14.695	27.453
2010	10.237	3.122	14.969	28.328
2011	10.818	3.198	15.337	29.353
2012	10.081	3.127	15.082	28.290
Nord-est				
2008	4.344	1.829	8.258	14.431
2009	3.962	1.829	8.516	14.307
2010	3.787	1.810	8.544	14.141
2011	3.544	1.785	8.410	13.739
2012	3.163	1.702	8.042	12.907
Centro				
2008	11.093	1.974	13.698	26.765
2009	11.253	1.996	13.771	27.020
2010	10.424	1.953	13.902	26.279
2011	10.050	1.903	14.068	26.021
2012	11.122	1.808	13.438	26.368
Mezzogiorno				
2008	16.548	2.260	11.012	29.820
2009	16.573	2.240	11.495	30.308
2010	16.468	2.224	11.867	30.559
2011	16.569	2.282	12.293	31.144
2012	16.628	2.265	12.173	31.066
Italia				
2008	40.861	8.965	47.734	97.560
2009	41.508	9.105	48.478	99.091
2010	40.916	9.109	49.282	99.307
2011	40.981	9.169	50.109	100.259
2012	40.995	8.903	48.736	98.634

Fonte: nostra elaborazione su dati Banca d'Italia, 2013

In particolare, nel Mezzogiorno tale rapporto resta invariato a quota 8,5%, mentre nelle regioni del Nord-ovest e del Nord-est vede un calo pari allo 0,2%.

Se si considerano i dati assoluti, l'area con il maggior stock debitorio è il Mezzogiorno con un ammontare pari a oltre 31 miliardi di euro che gravano sul Pil complessivo per l'8,5%. Segue il Nord-ovest con un debito di quasi 28,3 miliardi di euro e un'incidenza del 5,6%.

Osservando, infine, la ripartizione del debito per i singoli livelli di governo, si nota come quasi la metà dell'indebitamento complessivo (49,4%) è attribuibile ai Comuni, mentre a Regioni e Province è ascrivibile, rispettivamente, una quota del 41,6% e del 9%.

3.3

I mutui per gli investimenti: soggetti finanziatori e settori interessati

I risultati dell'*Indagine sui mutui per investimenti*, diffusa dalla Ragioneria Generale dello Stato, mostrano un livello di nuove concessioni pari a 1,443 miliardi di euro, valore che fa registrare una contrazione del 23,6% rispetto al 2011 (tabella 3.2).

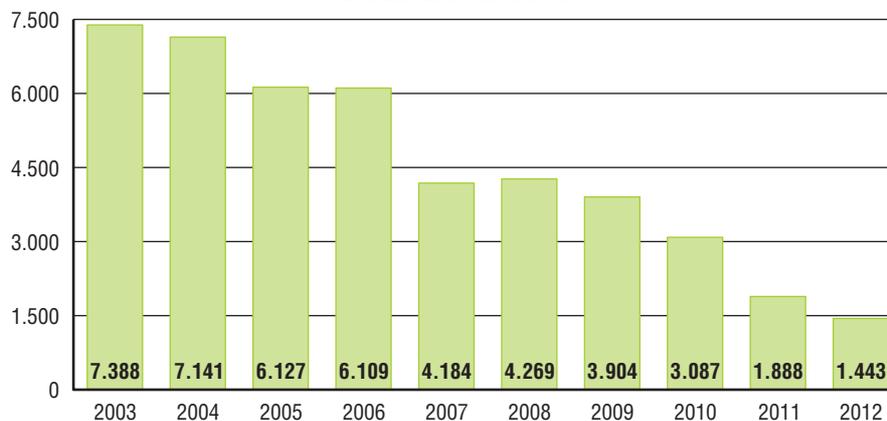
Analizzando la scomposizione del dato per singole classi di Enti si nota come, tra il 2011 e il 2012, vi è stata una diminuzione del ricorso al credito per tutti gli Enti a eccezione dei Comuni Capoluogo che fanno

Tabella 3.2
MUTUI CONCESSI AGLI ENTI LOCALI PER INVESTIMENTI. 2003-2012
Valori assoluti in milioni di euro

Anno	Mutui concessi	Variazioni assolute	Variazioni percentuali
2003	7.388	2.526	52,0
2004	7.141	-247	-3,3
2005	6.127	-1.014	-14,2
2006	6.109	-19	-0,3
2007	4.184	-1.912	-31,5
2008	4.269	85	2,0
2009	3.904	-365	-8,6
2010	3.087	-817	-20,9
2011	1.888	-1.199	-38,8
2012	1.443	-445	-23,6

Fonte: Rgs, Ministero Economia e Finanze, 2014

Figura 3.2
MUTUI CONCESSI AGLI ENTI LOCALI PER INVESTIMENTI. 2003-2012
Valori assoluti in milioni di euro



Fonte: Rgs, Ministero Economia e Finanze, 2014

registrare un aumento dell'11,7% (tabella 3.3). Sono le Province a far registrare il calo più rilevante: -50,8%.

In riferimento all'entità dell'intervento finanziario per oggetto del mutuo, anche per il 2012 è il settore "Viabilità e trasporti" quello in cui si concentrano i maggiori investimenti degli Enti locali con un importo di 682 milioni di euro pari al 47,3% del totale.

Seguono il comparto delle "Opere varie" con 295 milioni di euro e quello dell'"Edilizia sociale" con 130 milioni, rispettivamente il 20,4% e il 9% del totale (tabella 3.4).

Tabella 3.3
VARIAZIONE DEI MUTUI CONCESSI TRA IL 2011 E IL 2012 PER CLASSI DI ENTI
Valori assoluti in milioni di euro

Enti	2011	2012	Variazione assoluta	Variazione percentuale
Amministrazioni provinciali	193	95	-98	-50,8
Comuni capoluogo	690	771	81	11,7
Comuni > 20.000 abitanti	174	108	-66	-37,9
Comuni < 20.000 abitanti	819	461	-358	-43,7
Comunità montane	12	8	-4	-33,3
Totale enti	1.888	1.443	-445	-23,6

Fonte: Rgs, Ministero Economia e Finanze, 2014

Tabella 3.4
MUTUI CONCESSI AGLI ENTI LOCALI PER OGGETTO 2011-2012
Valori assoluti in milioni di euro

Oggetto del mutuo	2011		2012		Variazione	
	Valore assoluto	Valore percentuale	Valore assoluto	Valore percentuale	Valore assoluto	Valore percentuale
Edilizia pubblica	114	6,0	77	5,3	-37	-32,5
Edilizia sociale	267	14,1	130	9,0	-137	-51,3
Impianti e attrezzature ricreative	135	7,2	56	3,9	-79	-58,5
Opere igienico-sanitarie	121	6,4	54	3,7	-67	-55,4
Opere idriche	23	1,2	14	1,0	-9	-39,1
Opere marittime	8	0,4	2	0,1	-6	-75,0
Viabilità e trasporti	519	27,5	682	47,3	163	31,4
Energia	80	4,2	49	3,4	-31	-38,8
Opere varie	385	20,4	295	20,4	-90	-23,4
Totale opere pubbliche	1.652	87,5	1.359	94,2	-293	-17,7
Altri scopi	236	12,5	84	5,8	-152	-64,4
Totale	1.888	100,0	1.443	100,0	-445	-23,6

Fonte: nostre elaborazioni su dati Rgs, Ministero Economia e Finanze, 2014

Il settore “Viabilità e trasporti”, inoltre, è l’unico che, rispetto al 2011, fa registrare un incremento dell’entità dell’intervento finanziario con un aumento del 31,4% corrispondente a 163 milioni di euro aggiuntivi.

Sotto il profilo della distribuzione territoriale, infine, è il Nord-ovest la macroarea in cui si registra il maggior ricorso allo strumento con un importo di 581 milioni di euro corrispondenti al 40,3% del totale nazionale (tabella 3.5). A livello regionale, invece, al primo posto vi è la Lombardia che, con un importo di 373 milioni di euro, assorbe il 25,8% del dato Italia; seguono Lazio e Friuli con un peso che ammonta, rispettivamente, al 23,9% e all’8,9% del totale.

Ulteriori considerazioni possono esser fatte in riferimento al dato pro capite ossia al rapporto tra i valori assoluti registrati e il numero di abitanti delle singole aree geografiche. A fronte di un dato medio nazionale pari a 23,8 euro per abitante, il Nord-ovest e il Centro si qualificano come i due territori con il valore maggiormente discostante con un dato pari, rispettivamente, a 36 e 35,1 euro pro capite.

Con riferimento alle singole Regioni, infine, i valori pro capite più alti si rilevano per il Friuli Venezia Giulia e per la Liguria con, rispettivamente, 104,4 e 67,4 euro; quelli più bassi, invece, sono ascrivibili a Trentino Alto Adige e Sicilia che fanno registrare un valore pari a 3,9 euro per abitante nel primo caso e a 4,4 nel secondo.

Tabella 3.5
 LA DISTRIBUZIONE REGIONALE DEI MUTUI CONCESSI AGLI ENTI LOCALI. 2012
 Valori assoluti in milioni di euro

	Valore assoluto	Valore percentuale	Euro pro capite
Piemonte	94	6,5	21,1
Lombardia	373	25,8	37,6
Liguria	109	7,6	67,4
Valle d'Aosta	5	0,3	39,0
<i>Nord-ovest</i>	<i>581</i>	<i>40,3</i>	<i>36,0</i>
Veneto	26	1,8	5,3
Friuli Venezia Giulia	129	8,9	104,4
Trentino Alto Adige	4	0,3	3,9
Emilia Romagna	42	2,9	9,5
<i>Nord-est</i>	<i>201</i>	<i>13,9</i>	<i>17,3</i>
Lazio	345	23,9	60,2
Toscana	28	1,9	7,5
Marche	24	1,7	15,3
Umbria	23	1,6	25,4
<i>Centro</i>	<i>420</i>	<i>29,1</i>	<i>35,1</i>
Abruzzo	39	2,7	29,1
Molise	3	0,2	9,4
Campania	43	3,0	7,4
Puglia	29	2,0	7,1
Basilicata	15	1,0	25,5
Calabria	73	5,1	36,3
Sicilia	22	1,5	4,4
Sardegna	17	1,2	10,1
<i>Sud</i>	<i>241</i>	<i>16,7</i>	<i>11,5</i>
Italia	1.443	100	23,8

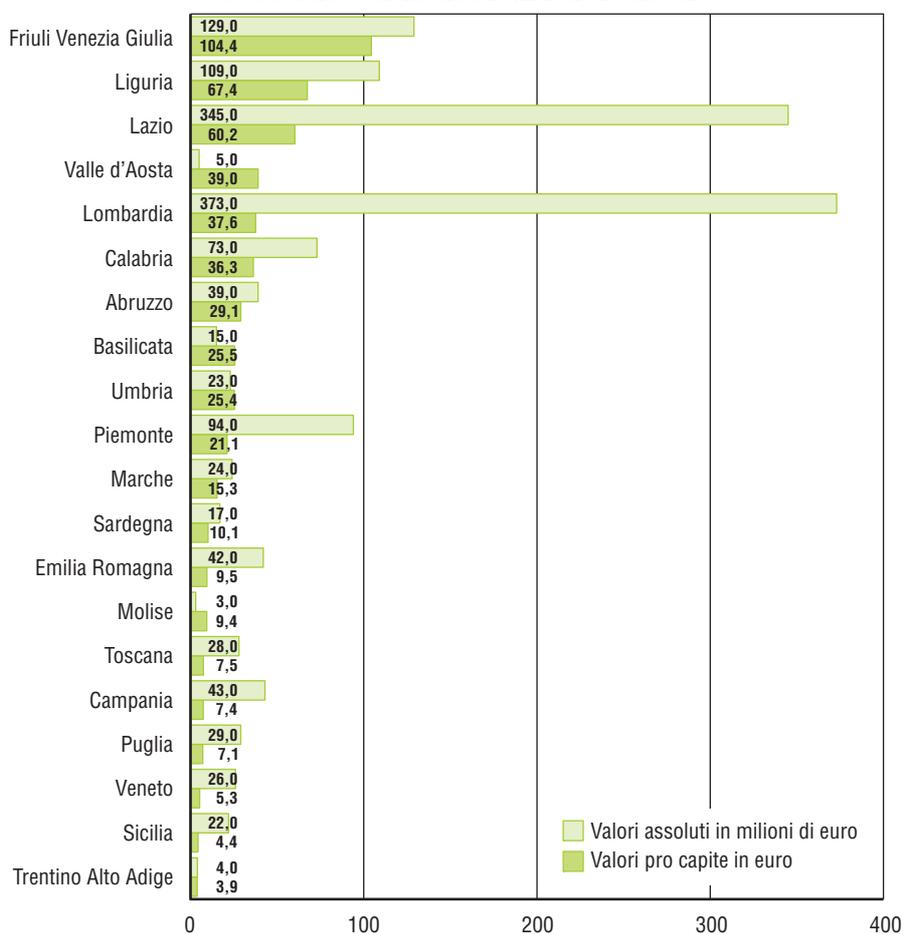
Fonte: nostre elaborazioni su dati Rgs-Mef e Istat, 2014

Figura 3.3
MUTUI CONCESSI AGLI ENTI LOCALI NEL 2012 PER MACROAREA
Valori pro capite in euro



Fonte: nostre elaborazioni su dati Rgs, Ministero Economia e Finanze, 2014

Figura 3.4
MUTUI CONCESSI AGLI ENTI LOCALI NEL 2012 PER REGIONE



Fonte: nostre elaborazioni su dati Rgs, Ministero Economia e Finanze, 2014

3.4 Il ricorso agli altri strumenti finanziari

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

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

In una recente indagine del Mef¹ si parla, per l'anno 2012, di un'emissione complessiva in buoni obbligazionari pari a circa 5 milioni di euro (contro i 4 del 2011 e ai 46 del 2010), ascrivibili per l'80% agli Enti Lombardi e per la restante parte a quelli pugliesi. Un'ulteriore possibilità è quella del ricorso al capitale privato attraverso interventi di project financing, qui analizzati con il ricorso ai dati messi a disposizione dall'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato con riferimento al 2013.

Per quanto riguarda, poi, l'analisi sui Fondi UE, in questo Rapporto l'attenzione è posta sulla nuova Agenda 2014-2020; in particolare sui contenuti nell'Accordo di Partenariato del Governo italiano.

3.4.1 L'utilizzo della finanza di progetto

I dati dell'Osservatorio Nazionale del Project Financing censiscono, per il 2013, 2.987 gare di Ppp (al netto degli avvisi di selezione di proposte) per un volume di oltre 5 miliardi di euro. Rispetto al 2012, la domanda è in calo sia in riferimento al numero (-2%) sia in riferimento al relativo importo (-35%).

In considerazione del mercato complessivo delle gare per opere pubbliche, il peso del Ppp assorbe la quota del 20,9% per numero di iniziative (2.987 su 14.270 totali), pari a circa 2 punti percentuali in più rispetto al 2012, e una del 25,5% per importo (5 miliardi su 19,8 totali) pari a 9 punti percentuali in meno rispetto al dato 2012.

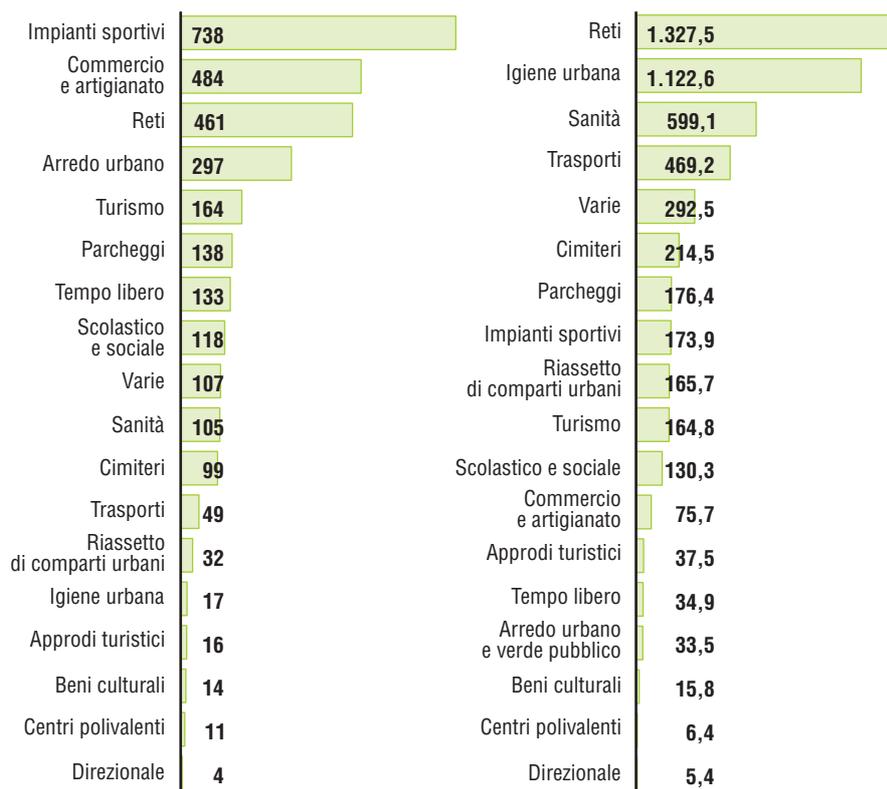
Se si scende nel dettaglio delle singole procedure, si registra un saldo del tutto positivo solamente per le concessioni di lavori pubblici che risultano in crescita sia per numero (passate da 25 a 40 gare, +60%) sia per importo (che passa da 63 milioni a 181 milioni).

Tabella 3.6
 PPP; AVVISI PER MACRO AREE. 2013
 Importi in milioni di euro

	Numero	Di cui a importo noto	Importo	Importi medio
Nord-ovest	888	458	1466,6	3,2
Nord-est	469	252	970,0	3,8
Centro	552	318	945,7	3,0
Sud	728	373	1169,6	3,1
Isole	345	188	494,0	2,6
Non ripartibile	5	0	0,0	0,0
Totale	2.987	1.589	5.045,9	3,2

Fonte: dati www.Infopieffe.it promosso da Unioncamere, Dipe-Utff e Ance e realizzato dal Cresme, 2014

Figura 3.5
 AVVISI PER SETTORE DI ATTIVITÀ PER NUMERO E PER IMPORTO. 2013



Fonte: dati www.Infopieffe.it promosso da Unioncamere, Dipe-Utff e Ance e realizzato dal Cresme, 2014

Bilancio a doppia velocità si ha, invece, per le *concessioni di servizi* in crescita per numero di iniziative (da 163 gare a 331, +103%), ma in calo per valore (da oltre 1,5 miliardi a 169 milioni, -89%). Stesso andamento si rileva per le altre gare di Ppp, che fanno registrare una crescita del 12% per il numero di iniziative, ma un calo del 18% del valore. Infine, risultano invariate per numero, e in crescita per valore le gare di *leasing immobiliare in costruendo*.

Come già osservato in passato, il mercato potenziale del Ppp è caratterizzato dalla presenza d'interventi con importo medio-piccolo, ossia al di sotto dei 5 milioni di euro.

Sotto il profilo della distribuzione territoriale, si distinguono le regioni del Nord-ovest con 888 iniziative (pari al 29,7% del totale nazionale) e un volume finanziario di quasi 1,5 miliardi di euro.

L'analisi delle iniziative con riferimento ai settori d'attività indica la prevalenza del numero di gare per il comparto degli "Impianti sportivi" con 738 gare (per un corrispettivo finanziario pari a 173,9 milioni di euro).

Va, comunque, rilevato che i dati per il primo semestre del 2014 rilevano un mercato delle gare di Ppp composto da 1.715 interventi per un volume d'affari di circa 2,2 miliardi di euro. Ciò significa che, rispetto allo stesso periodo del 2013, la domanda è in crescita per numero di opportunità (+12%) a fronte di un importo totale in gara pressoché stabile (-1%).

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

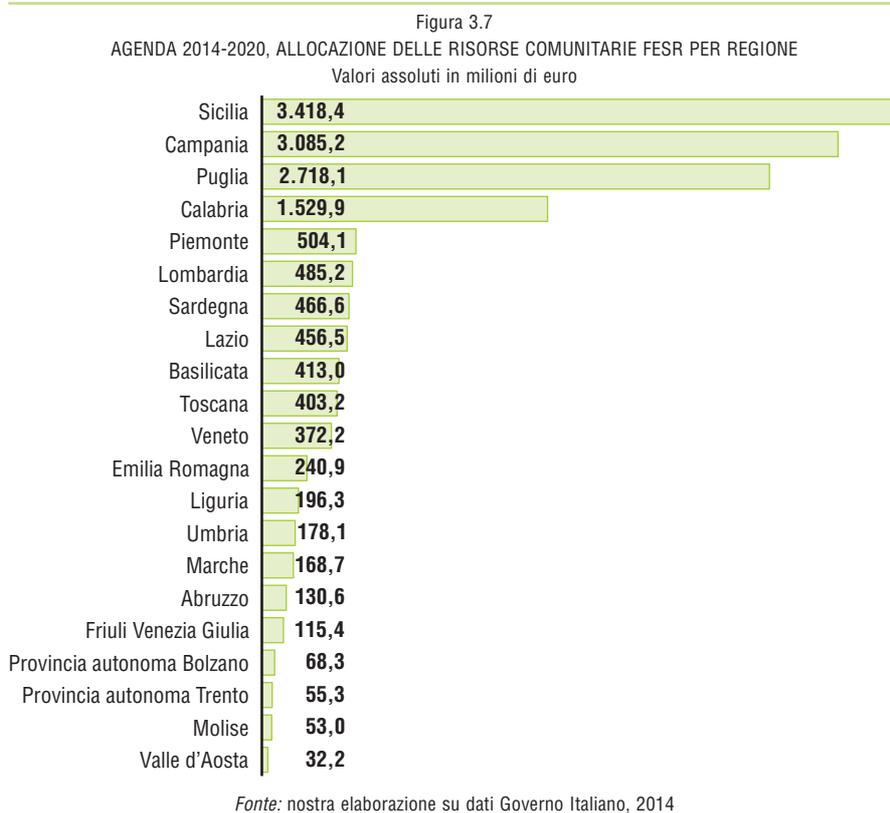
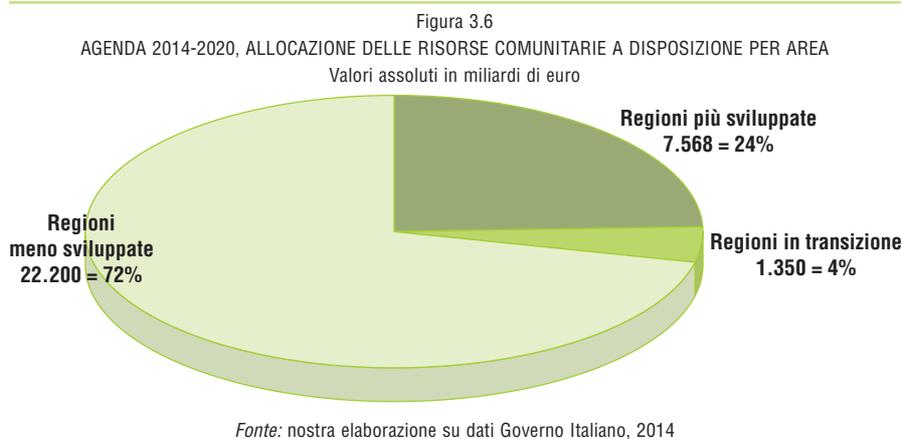
3.4.2

I Fondi Comunitari: le prime previsioni della nuova Agenda 2014-2020

Nel periodo 2014-2020, l'Italia gestirà circa 50 programmi operativi nel quadro della politica di coesione dell'UE per un ammontare complessivo pari a oltre 55 miliardi di euro. Di tale importo, in particolare, poco più della metà (31,1 miliardi) deriva da fondi comunitari, mentre la restante parte (24 miliardi) è collegata al cofinanziamento nazionale.

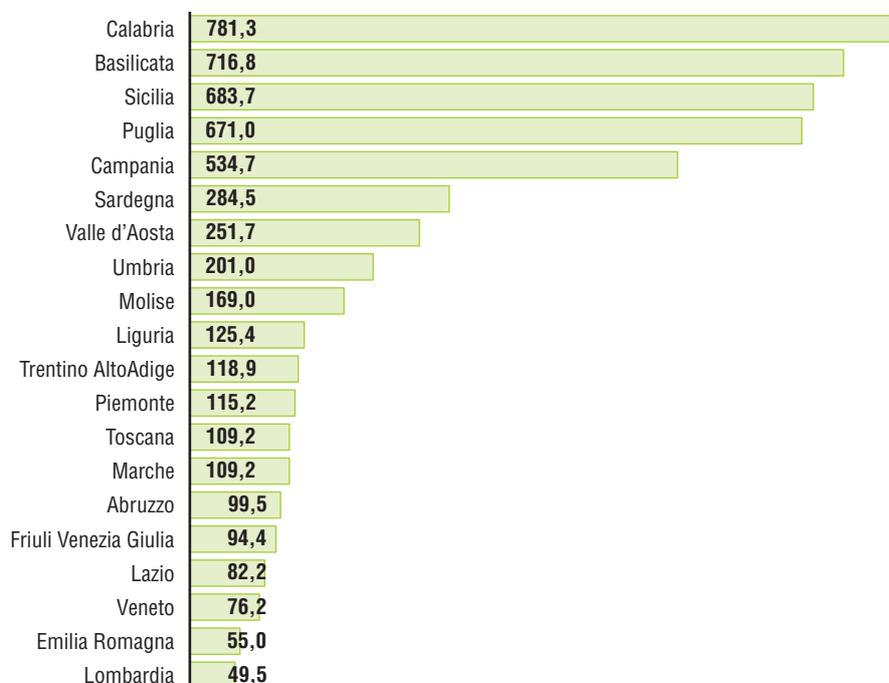
La ripartizione tra le diverse aree del Paese assegna il 72% delle risorse complessive alle regioni considerate meno sviluppate² (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia); una quota del 4% va alle aree in transizione³ (Abruzzo, Molise e Sardegna) e una del 24% al resto del territorio nazionale.

Per oltre i due terzi (circa 20,7 miliardi di euro) si tratta di risorse a valere sul Fondo di Sviluppo Regionale (Fesr) che, concentrando la sua attenzione



sulle specificità territoriale, mira a ridurre gli squilibri esistenti tra le regioni anche attraverso il sostegno agli investimenti per imprese e infrastrutture.

Figura 3.8
 AGENDA 2014-2020. ALLOCAZIONE DELLE RISORSE COMUNITARIE FESR PRO CAPITE PER REGIONE
 Valori assoluti in euro



Fonte: nostra elaborazione su dati Governo Italiano, 2014

Osservando i dati dei singoli Programmi si nota come, a conferma di quanto già detto, sono le regioni meno sviluppate quelle con gli stanziamenti più alti e insieme, assorbono quasi la metà del totale nazionale dei Por Fers.

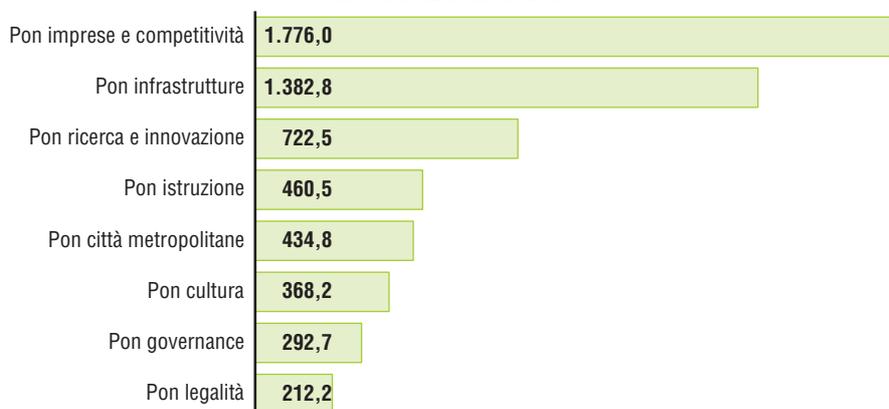
La situazione cambia in parte se si rapportano gli stanziamenti alla popolazione di ciascun territorio. I dati pro capite vedono, infatti, il prevalere di Calabria e Basilicata con, rispettivamente, 781,3 e 716,8 euro; in coda Emilia Romagna e Lombardia con 55 e 49,5 euro.

È bene, comunque, precisare che, come già avvenuto in passato, insieme ai Programmi Regionali sono stati definiti dei Programmi a carattere multi regionale (Pon) che, offrendo una sorta di cornice di sistema a quanto previsto nei singoli Por, mirano a meglio affrontare tutte quelle necessità che, per loro natura, prescindono dal singolo territorio. Le risorse Fesr per tali programmi ammontano a quasi 5,7 miliardi di euro e, tra le novità, va segnalata la presenza di un Programma indirizzato alle Città metropolitane che ha l'obiettivo di rafforzare il ruolo delle grandi città attraverso la realizzazione di progetti che perseguono comuni risultati.

In termini di obiettivi, infine, in linea con quanto previsto in fase di programmazione, le risorse si concentrano su alcuni grandi “pilastri” definiti centrali per le politiche di questo settennio e, quindi, delle priorità su cui investire.

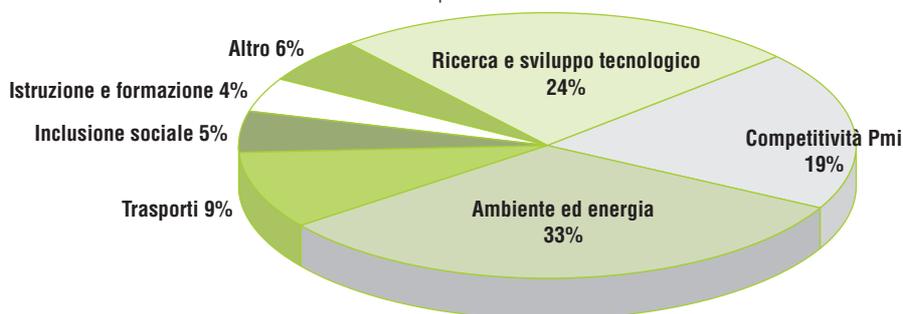
Rispetto al passato, un maggior volume di risorse è destinato a ricerca, innovazione d’impresa, lavoro e inclusione sociale, mentre diminuiscono gli stanziamenti per le infrastrutture che, in questo ciclo di programmazione, saranno finanziate per lo più con le risorse nazionali del Fondo Sviluppo Coesione.

Figura 3.9
AGENDA 2014-2020, LE RISORSE FESR PER I PON 2014-2020
Valori assoluti in milioni di euro



Fonte: nostra elaborazione su dati Governo Italiano, 2014

Figura 3.10
AGENDA 2014-2020, ALLOCAZIONE DELLE RISORSE COMUNITARIE FESR PER OBIETTIVO TEMATICO
Valori percentuali



Fonte: nostra elaborazione su dati Governo Italiano, 2014



Secondo l'Accordo di Partenariato siglato dal Governo per il periodo 2014-2020, tutti gli interventi messi in campo con le risorse sopra indicate, oltre a essere indirizzate verso degli specifici obiettivi tematici, devono prendere in considerazione le caratteristiche dei singoli contesti e, quindi, le esigenze di sviluppo e le potenzialità di crescita di ognuno di essi. Ne derivano le cosiddette “sfide territoriali” che distinguono tra aree rurali, interne e urbane.

3.5

La legge 64/2013: alcune misure di allentamento del Patto di Stabilità Interno

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

Con il DL 102/2013, inoltre, l'importo a disposizione è stato incrementato di ulteriori 7,2 miliardi di euro.

Nel precedente Rapporto si sono riportati i dati relativi alle richieste presentate da parte degli Enti, nonché alle prime informazioni relative alle autorizzazioni di pagamento. In questa sede si vuole, invece, fornire informazioni sullo stato d'attuazione e, quindi, sul valore dei debiti effettivamente pagati.

Secondo gli ultimi dati del Mef, le risorse erogate agli Enti debitori alla data del 28 marzo 2014 risultano pari a 25 miliardi di euro (il 92% delle risorse stanziare). Le stime dei pagamenti effettuati dagli Enti debitori ai soggetti creditori su queste risorse sono pari a 23,5 miliardi (l'86% del totale, il 94% delle risorse erogate).

Nei documenti del Ministero si legge, inoltre, come la liquidità necessaria agli Enti debitori per accelerare il pagamento dei debiti pregressi sia stata assicurata con diverse modalità:

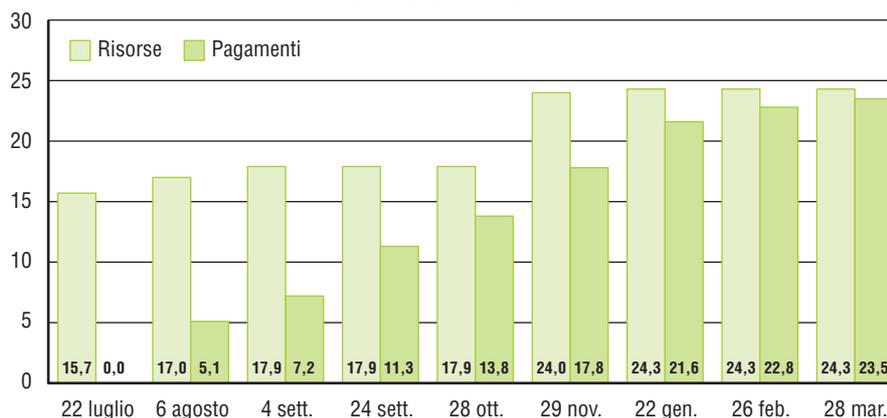
- anticipando risorse finanziarie, direttamente dal Tesoro ovvero attraverso la Cassa Depositi e Prestiti;

Tabella 3.7
 STATO D'ATTUAZIONE DL 35/2013 E DL 102/2013 AL 28 MARZO 2014
 Valori assoluti in migliaia di euro

Enti debitori	Risorse stanziare	Risorse effettivamente rese disponibili agli enti debitori	Pagamenti effettuati ai creditori
Stato	3.000	3.000	3.008
Regioni e Province autonome	15.808	13.757	13.477
Province e Comuni	8.411	9.196	6.977
Importi totali (valori assoluti)	27.219	24.953	23.463
Importi totali (perc. sulle risorse stanziare)		92%	86%

Fonte: Mef, 2014

Figura 3.11
 STATO D'ATTUAZIONE DL 35/2013 E DL 102/2013 AL 28 MARZO 2014
 Valori assoluti in miliardi di euro



Fonte: Mef, 2014

- creando spazi di disponibilità finanziaria sul Patto di stabilità interno;
- disponendo deroghe al Patto per specifiche categorie di spese per investimento.

3.6 Considerazioni conclusive

L'articolo mette (ancora una volta) in luce una riduzione delle attività d'investimento degli Enti locali e territoriali, legata sia al venire meno della loro

capacità d'indebitamento sia a una graduale contrazione dei trasferimenti statali; emerge, inoltre, come le scelte degli stessi siano condizionate anche dai vincoli sempre più stringenti imposti dal Patto di Stabilità.

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

Per il 2013, il Patto di stabilità interno risulta rispettato, al pari dei tre esercizi precedenti, sia dalle Regioni a statuto ordinario sia dalle Regioni e dalle Province ad autonomia speciale, sebbene con margini, nel complesso, assai più contenuti rispetto a quelli conseguiti in passato. Come ben evidenziato dalla Corte dei Conti, "il più ridotto differenziale a livello di comparto evidenzia la presenza di diffusi elementi di criticità nel raggiungimento degli obiettivi, indotti, in buona misura, dal sempre più oneroso effetto delle manovre di finanza pubblica sul patto per le Regioni, che negli anni 2009/2013 si è tradotto in un abbattimento di spesa pari a 17,2 miliardi di euro".

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

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

È bene, inoltre, non tralasciare la possibilità di ricorrere ai project bond, ossia obbligazioni emesse per finanziare (o rifinanziare) uno specifico progetto infrastrutturale che prevede il rimborso del capitale investito attraverso i proventi derivanti dall'utilizzo dell'opera stessa. Si stima che, a livello europeo, il mercato dei project bond possa arrivare a 29-39 miliardi di euro entro il 2020, mentre in Italia si stanno muovendo i primi passi verso la scelta di questa alternativa (Cfr. Decreto "Sblocca Italia"), vista come una delle possibili strade per sopperire alla carenza di disponibilità pubblica.

Passando alla disamina dei singoli strumenti analizzati, si osserva una nuova contrazione nell'utilizzo del mutuo, mentre i fondi comunitari continuano a rappresentare un'importante linfa da parte degli Enti locali e territoriali, seppur caratterizzati da forti ostacoli prevalentemente burocratici che ne rallentano la spesa.

In riferimento ai primi, i risultati dell'indagine condotta annualmente dalla Ragioneria mostrano, una contrazione del 23,6% rispetto all'anno precedente con nuove concessioni per un valore pari a 1.443 milioni di euro. Continua, quindi, l'andamento in calo che ha caratterizzato l'intero decennio

2003-2012 (con un decremento complessivo di oltre l'80%) e che, dopo il boom del 2003 (+52% rispetto all'anno precedente) ha visto un'unica inversione di tendenza nel 2008 con una crescita di 2 punti percentuali. In calo è anche il ricorso al capitale privato. I dati di fine 2013 mostrano, infatti, una diminuzione del 2% per il numero di gare e del 35% per il relativo importo.

Per quanto riguarda i Fondi Comunitari, giunti ormai a cavallo dei due cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, non si può non sottolineare la necessità di ripensare all'esperienza passata per cogliere tutti i possibili punti di miglioramento per quella futura.

L'effettiva spesa delle risorse disponibili, infatti, è stata, in molti casi, lenta e ciò a causa di molteplici fattori. Basti pensare all'eccessiva burocrazia e alla carenza di progettualità collegata alle singole opere, al fatto che le iniziative sono spesso collegate al varo di documenti di programmazione mai approvati, alla mancanza delle necessarie risorse nazionale come contropartita di quelle comunitarie, al cambio al vertice delle autorità di gestione dei programmi o dei responsabili dei Por e non ultimi, per gli enti pubblici, ai vincoli posti dal patto di stabilità e a una persistente crisi economica che hanno forse portato la questione dell'utilizzo dei fondi comunitari in secondo piano.

Un primo punto da affrontare è quello dei rallentamenti burocratici che ormai contraddistinguono una buona parte degli iter in essere: una tempistica certa per i diversi passaggi necessari alla realizzazione di un'opera sarebbe il primo grande passo verso una riduzione della durata dei cantieri con tutti i benefici che ne deriverebbero in termini sia di rendicontazione sia di reali benefici collegati all'utilità dell'opera stessa.

Oltre alle ordinarie lungaggini procedurali, a dilatare ulteriormente i tempi influiscono i ricorsi e i contenzioni a cui spesso si assiste in corso d'opera, con il conseguente blocco dei lavori: anche in tal caso sarebbe auspicabile che il periodo necessario per la loro risoluzione fosse il più breve possibile per consentire alle attività di riprendere al più presto.

Il rallentamento della spesa, per riassumere, può essere imputato ad alcune criticità non trascurabili che, qualora sanate, potrebbero lasciare spazio a un rapido ed efficiente utilizzo delle risorse disponibili.

In riferimento alle opere future, inoltre, sarebbe opportuno ripensare alla distribuzione delle risorse, finora caratterizzata da un'eccessiva frammentazione. Basti pensare che gli ultimi dati di *OpenCoesione* sul 2007-2013 parlano di oltre 786 mila progetti monitorati per un finanziamento complessivo pari a 77,8 miliardi di euro con, quindi, un importo medio per opera inferiore ai 100 mila euro. Si tratta, in ogni caso, di un dato medio che rispecchia solo in parte lo scenario di riferimento; se, infatti, si osservano gli importi medi per singola categoria tematica, si nota come questi siano compresi in un range molto ampio che va dai circa 15 mila euro per le opere relative all'inclusione sociale agli oltre 18 milioni per le opere del settore trasporti.

Tabella 3.8
RISORSE 2007-2013, IL COSTO MEDIO DEI PROGETTI PER CATEGORIA TEMATICA
Valori assoluti in euro

Temi	Costo	Numero	Costo medio
Trasporti	22.295.639.154	1.233	18.082.432,4
Ambiente	9.142.224.771	4.940	1.850.652,8
Città e aree rurali	2.579.058.707	2.051	1.257.464,0
Cultura e turismo	3.559.066.256	5.800	613.632,1
Ricerca e innovazione	10.858.849.478	25.673	422.967,7
Rafforzamento PA	2.541.532.936	6.400	397.114,5
Energia	2.226.495.486	6.059	367.469,1
Competitività imprese	2.369.487.010	11.351	208.747,0
Agenda digitale	2.461.975.027	20.197	121.898,1
Istruzione	8.241.809.318	194.758	42.318,2
Infanzia e anziani	447.214.478	11.309	39.545,0
Occupazione	6.954.144.597	219.749	31.645,9
Inclusione sociale	4.154.474.076	277.142	14.990,4
Totale	77.831.971.294	786.662	98.939,5

Fonte: nostre elaborazioni su OpenCoesione, 2014

Evitare di compiere gli stessi errori e, quindi, programmare e spendere le risorse con maggior efficienza e celerità appare come uno dei punti su cui concentrarsi, soprattutto in considerazione del particolare momento congiunturale.

Bibliografia

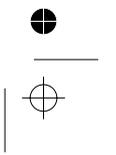
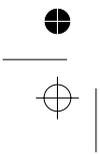
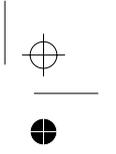
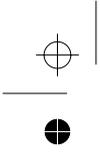
- Ance (2013), *Le misure per il pagamento dei debiti della Pubblica amministrazione*, Roma.
- Anci-Ifel (anni vari), *La dimensione territoriale nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Stato d'attuazione e ruolo dei Comuni*, Roma.
- Banca d'Italia (anni vari), *Economie regionali. L'economia delle Regioni italiane*, Roma.
- Banca d'Italia (anni vari), relazioni annuali, Roma.
- Banca d'Italia (2013), *Supplementi al Bollettino Statistico. Debito delle amministrazioni locali*, Roma.
- Cassa Depositi e Prestiti (anni vari), Bilanci della Cassa Depositi e Prestiti, Roma.
- Corte dei Conti (2014), Deliberazione 17/2014 "Il Patto di Stabilità interno degli Enti territoriali", Roma.

- Governo italiano (2012), Legge 24 dicembre 2012, n. 228 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato” (“legge di stabilità 2013”).
- Governo italiano (2014), *Accordo di partenariato 2014-2020*, Roma.
- Intesa Sanpaolo Servizio studi (anni vari), *Finanza locale monitor*.
- Mef (2014), Circolare 6/2014, “Circolare concernente il patto di stabilità interno per il triennio 2014-2016 per le province e i comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti”.
- Mef (2014), D.L. 35/2013 e D.L. 102/2013 “Sblocca debiti”, stato di attuazione, Roma.
- Mef-Rgs (anni vari), *Indagine sui mutui contratti dagli Enti territoriali per il finanziamento degli investimenti*, Roma.
- Osservatorio PF (2014), *Il partenariato pubblico privato in Italia. Note mensili*, Roma.
- Panaro A., Casolaro A. (2013), “Il finanziamento degli investimenti degli Enti locali”, in *La finanza territoriale in Italia. Rapporto 2013*, FrancoAngeli, Milano.
- Srm (2004), *La finanza pubblica locale nel Mezzogiorno e il ruolo del sistema bancario: province e comuni*, Napoli.
- Srm (anni vari), *Rassegna economica*, Napoli.
- Srm (dal 2005 al 2013), “Il finanziamento degli investimenti degli Enti locali: gli strumenti e il loro utilizzo”, in *La finanza locale in Italia*, FrancoAngeli, Milano.
- Svimez (2011), *Rapporto sulla finanza dei comuni*, Quaderno n. 30, Roma.
- Svimez (anni vari), *Rapporto annuale sull’economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.

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

Note

- ¹ Rgs, *Indagine sui mutui contratti dagli Enti territoriali per il finanziamento degli investimenti*, 2014.
- ² Si tratta delle Regioni con un Pil pro capite inferiore al 75% della media UE.
- ³ Aree con Pil pro capite compreso tra il 75% e il 90% della media UE.





4 I comuni italiani fra dissesto e piani di riequilibrio

Francesco Saverio Coppola e Simonetta Rapuano

Le profonde trasformazioni subite dalla finanza locale hanno comportato l'emergere di nuove problematiche dovute alla difficoltà di transizione da un vecchio regime dove la finanza derivata aveva un carattere prevalente a un nuovo stato dove significativo diventa l'esercizio dell'autonomia finanziaria. Tutto ciò ha imposto un riassetto organizzativo, lento e graduale, degli Enti locali con l'obiettivo di migliorare i processi, qualificare la spesa ed efficientare le entrate. La crisi economica in atto ha influito negativamente su questa trasformazione con la conseguenza che si sono progressivamente alterati gli equilibri di bilancio creando in molti Enti situazioni più o meno gravi di predissesto. Si sono dovute trovare a livello legislativo nuove vie per la risoluzione dei problemi predetti.

4.1 Dal dissesto ai piani di riequilibrio

La legge 42/2009 sul federalismo fiscale ha comportato una riduzione progressiva dei trasferimenti da parte dello Stato verso gli Enti locali in particolare verso i Comuni, nel contempo è stata potenziata l'autonomia finanziaria degli Enti con tasse a carattere locale fra le più rilevanti in termini di fiscalità generale quelle inerenti gli immobili. La drastica e rapida riduzione dei trasferimenti non è stata tuttavia controbilanciata da un'uguale crescita dei tributi locali sia per i non sempre adeguati metodi di accertamento, che per l'aumento dell'insolvenza da parte dei cittadini conseguenza della crisi economica perdurante¹. In un recente studio della Svimez (Pica, Pierini e Villani 2013) sono state analizzate le politiche tributarie dei Comuni italiani nel periodo compreso tra il 2007 e il 2012. Si è cercato di verificare in che misura le scelte finanziarie sono state condizionate dal processo di riforma, ancora in atto, del sistema di finanziamento degli Enti territoriali e dal diffi-

cile contesto macroeconomico che ha gradualmente ridotto, nel periodo considerato, la capacità competitiva del sistema produttivo italiano.

È risultato che, nelle tre circoscrizioni oggetto dello studio (Nord, Centro e Mezzogiorno), la pressione fiscale (e cioè il rapporto tra entrate tributarie e Pil) è cresciuta. Tuttavia, mentre nel Centro Italia e nel Mezzogiorno la relazione tra prelievo per abitante e Pil pro capite è crescente, nei territori più ricchi del Paese, e cioè nel Nord d'Italia la relazione medesima è decrescente. Questi andamenti vanno ricondotti essenzialmente a due fenomeni: da un lato, la pressione di esigenze dei cittadini, prodotta dalla sottodotazione dei Comuni del Mezzogiorno nei livelli essenziali delle prestazioni; dall'altro lato, l'inadeguatezza dei meccanismi di perequazione in atto, inefficaci nell'assicurare una corrispondenza tra l'onere tributario sopportato dai contribuenti e il ritorno da essi ottenuto in termini di servizi fruiti. Purtroppo questo è lo scenario in cui i Comuni, in particolare quelli del Mezzogiorno, devono esercitare la loro autonomia fiscale.

La riscossione dei tributi trova maggiori difficoltà sia per la maggiore pressione fiscale rispetto alla crescita del reddito, sia per la situazione di crisi economica che sta comportando la perdita di posti di lavoro e l'aumento della povertà. La difficoltà generalizzata di riscossione incide negativamente sulla liquidità dei Comuni e comporta di conseguenza un aumento della tensione di tesoreria degli Enti, per questo motivo il Governo, anche in funzione del cambio continuo del sistema locale dei tributi, ormai dal 2013 ha deciso di ampliare l'importo massimo consentito per l'anticipazione di tesoreria dai tre ai cinque dodicesimi. La mancata riscossione, inoltre, comporta un aumento del livello dei residui attivi con una percentuale di riscossione media ultimamente stimata dalla Corte dei Conti² pari al 41% a livello nazionale.

L'abolizione dell'Ici nel 2008 e dell'Imu sulla prima casa nel 2013 hanno peggiorato ulteriormente la situazione. L'introduzione della Tasi certifica un'ulteriore diminuzione del gettito ancora più grave per i Comuni che, o in situazione di dissesto o predissesto, avevano incrementato le aliquote ai fini del riequilibrio.

Nel contempo dopo il periodo di effervescenza finanziaria (2002-2007) in cui si stava sviluppando un mercato finanziario degli Enti Locali in alternativa al classico ricorso alla Cassa Depositi e Prestiti, si sono ridotte le capacità di indebitamento che avevano caratterizzato gli anni precedenti con ricorso anche a forme innovative (derivati, Boc)³.

La difficoltà manifestatosi sui vari tipi di entrate (tributarie ed extratributarie) ha comportato, anche con l'accresciuto livello dei debiti fuori bilancio, situazioni di squilibrio economico e finanziario degli enti locali a cui non hanno posto rimedio i diversi vincoli imposti dal patto di stabilità basati sulla contrazione dei flussi, ma non sull'assunzione del debito. Le difficoltà



gestionali hanno determinato e stanno determinando in molti comuni stati di predissesto o di successivo dissesto. Dal 2009 è cresciuto il numero degli Enti dissestati con trend preoccupanti, le analisi dei principali indicatori di bilancio indicano un generale peggioramento delle condizioni finanziarie dei Comuni che si stanno manifestando in forma più ampia, per il momento, nel Mezzogiorno di Italia.

Lo Stato centrale, in una nuova visione delle logiche del riequilibrio diverse dal dissesto ex art. 244 del Tuel, viste le difficoltà degli Enti locali, nel 2012 ha approvato il decreto legge 174 poi convertito nella legge 213 che ha previsto, con una modifica agli articoli del Tuel (243 bis, ter, quater), la possibilità da parte degli Enti locali di predisporre un piano di riequilibrio finanziario con durata massima decennale con validazione da parte della Corte dei Conti e del Ministero degli Interni. Già la legge 488/1996 aveva dato la possibilità agli Enti locali di riconoscere i debiti fuori bilancio e di finanziarli, previo accordo con i creditori tramite un riparto triennale. La ristrutturazione di fatto consiste nella distribuzione del debito in un periodo massimo di dieci anni, con la relativa definizione in termini previsionali delle entrate che servono a ripianare il debito anno per anno. Le risorse finanziarie da reperire per il pagamento delle diverse annualità derivano da entrate correnti anche tramite maggiorazione delle tariffe, da entrate straordinarie come alienazioni di immobili o da riqualificazione della spesa con recupero di altre risorse finanziarie. Resta non definito il problema della rateizzazione dei debiti e del relativo calcolo degli interessi affidato a un generico accordo con i creditori.

La normativa successivamente si è evoluta nel corso del 2013 e 2014 fino all'approvazione del Salva Roma e lo Sblocca Italia nel 2014.

La presentazione del piano sospende fino all'approvazione sia gli atti esecutivi nei confronti degli Enti, sia interventi della Corte dei Conti.

Sono state previste due possibilità di finanziamento, il ricorso, con natura di finanza derivata, a un Fondo di rotazione ma con vincoli ancora più forti nella gestione e il ricorso, in deroga alle regole di indebitamento, a un mutuo con la Cassa Depositi e Prestiti per i debiti fuori bilancio. L'adozione del piano di riequilibrio condiziona fortemente i bilanci di previsione dei successivi anni limitando l'Ente locale nell'esercizio di politiche attive che possano comportare maggiori spese, né è pensabile un ulteriore inasprimento tariffario dato l'aumento del disagio sociale.

Inoltre, su pressioni del ceto imprenditoriale, a fronte di crediti vantati verso gli Enti locali lo Stato ha emanato nell'aprile del 2013 il D.L. 35 prevedendo, a fronte di un aumento degli spazi finanziari nel rispetto del patto di stabilità, degli stanziamenti parziali a favore dei Comuni per far fronte ai debiti in forma più immediata, con un intervento della Cassa

Depositi e Prestiti e la concessione di un'anticipazione con ammortamento trentennale.

L'entità dei debiti maturati in parte derivava da carenze di liquidità dei Comuni, a fronte di un livello elevato di residui passivi, che non trovavano un riscontro finanziario nei residui attivi molte volte illiquidi o difficilmente esigibili, oltre all'ulteriore freno derivante dal rispetto del patto di stabilità. Un'altra causa del non pagamento dei debiti derivava dalla presenza di debiti fuori bilancio che non venivano riconosciuti per mancanza di coperture. Anche per i debiti della PA la normativa si è evoluta includendo anche i debiti fuori bilancio riconoscibili e quelli inseriti nei piani di riequilibrio pluriennale.

Tutti gli interventi finanziari esterni previsti (mutui, fondo di rotazione, anticipazione Cassa Depositi e Prestiti, ampliamento anticipazione di cassa) tuttavia comportano un risvolto negativo che dovrà essere valutato dagli Enti locali in termini di maggiori oneri per far fronte al pagamento delle rate di ammortamento e al rientro dell'anticipazione di cassa.

Sempre di più gli Enti locali avranno difficoltà a offrire servizi al territorio e svolgere politiche sociali attive.

Occorrerà improntare la gestione degli enti locali a criteri di maggiore efficienza, elevando la cultura amministrativa e la produttività degli addetti con un uso sempre più diffuso delle tecnologie. Un ruolo importante avrà la riforma della pubblica amministrazione, per quanto riguarda il personale e la struttura dirigenziale.

4.2 L'evoluzione normativa

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale costituisce un'importante novità legislativa riservata agli enti locali in condizioni di squilibrio finanziario strutturale per i quali, anche in considerazione delle pronunce delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti sui relativi bilanci, sussistano squilibri tali da provocare il dissesto finanziario⁴.

Tale procedura è disciplinata dall'art. 243 bis Tuel e seguenti, introdotti dal D.L. 174/2012, convertito, con modifiche, nella legge 213/2012⁵.

Al fine di evitare il dissesto viene, in pratica, consentito agli enti per i quali ricorrono le condizioni di cui sopra di aderire, con apposita delibera consiliare, a tale normativa, procedendo, entro il termine massimo di sessanta giorni, all'approvazione del piano.

Restano esclusi dall'accesso gli enti per i quali sia già stato dichiarato il dissesto e quelli per i quali la competente Sezione regionale della Corte dei

Conti abbia assegnato il termine per l'adozione delle misure correttive previste dall'art. 6, comma 2 D.L. 149/2011.

Il ricorso al piano di riequilibrio sospende tutte le azioni esecutive intraprese nei confronti dell'Ente, dalla data di deliberazione di ricorso alla procedura, fino alla data della relativa approvazione o diniego da parte della Sezione regionale della Corte dei conti.

Viene, altresì, sospesa la possibilità per la Corte dei Conti di assegnare il termine per l'adozione delle misure correttive previste dall'art. 6, comma 2 D.L. 149/2011.

Il piano, che può avere una durata massima di dieci anni, viene redatto in base allo schema istruttorio approvato dalla Corte dei Conti con delibera 16/2012, relativa alle linee guida per l'esame del piano di riequilibrio e per la valutazione della sua congruenza ex art. 243 quater del Tuel.

Lo strumento, così redatto, deve contenere la quantificazione e la previsione dei tempi di realizzo di tutte le misure atte a superare le condizioni di squilibrio rilevate, onde assicurare l'integrale ripiano del disavanzo di amministrazione e il finanziamento dei debiti fuori bilancio.

L'ente può deliberare le aliquote o tariffe dei tributi locali nella misura massima consentita, è assoggettato ai controlli in materia di copertura di costi, di cui all'art. 243 bis Tuel, comma 2, è tenuto ad assicurare la copertura dei costi della gestione dei servizi a domanda individuale, ad assicurare, con i proventi della relativa tariffa, la copertura integrale dei costi della gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e del servizio acquedotto, è soggetto al controllo sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale previsto dall'art. 243, comma 1.

È, altresì, tenuto ad applicare una rigorosa revisione della spesa, nonché alla valutazione dei costi dei servizi erogati e dei costi e oneri a carico del bilancio dell'Ente degli organismi e delle società partecipate dall'Ente.

Al fine di raggiungere il graduale riequilibrio finanziario, per tutta la durata del piano, è prevista per l'Ente, la facoltà di deliberare le tariffe nella determinazione massima consentita, anche in deroga a eventuali limitazioni disposte dalla legge, così come di procedere all'assunzione di mutui, anche in questo caso in deroga ai limiti massimi della capacità di indebitamento previsti dalla legislazione vigente.

Le misure previste diventano dei veri e propri obblighi da rispettare nell'ipotesi di accesso al fondo di rotazione, di cui all'art. 243 ter Tuel, che limitano notevolmente l'autonomia degli enti locali.

La richiesta di accesso al fondo di rotazione per la stabilità finanziaria degli enti locali, i cui criteri di funzionamento sono previsti dal Decreto del Ministro dell'Interno adottato di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze pubblicato sulla G.U. 8 febbraio 2013, n. 33; e che deve essere contenuta nella delibera di cui all'art. 243 bis Tuel, rappresenta un'impor-

tante opportunità per gli enti in gravi difficoltà finanziarie che possono, in tal modo, ottenere delle risorse da restituire, con rate semestrali, in un periodo massimo di dieci anni.

La concessione del fondo di rotazione, da parte del Ministero dell'Interno, entro il termine di quindici giorni dal piano di riparto, che avviene due volte all'anno, precisamente entro il 15 giugno ed entro il 15 novembre, è subordinata all'avvenuta approvazione del piano di riequilibrio da parte della Corte dei Conti.

Tuttavia, ai sensi dell'art. 5 del D.L. 174/2012, è possibile ottenere, per particolari ragioni di urgenza, un'anticipazione a valere sul fondo di rotazione, che viene disposta con D.P.C.M., su proposta del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

È prevista la possibilità di impugnare, nel termine di trenta giorni, innanzi alle sezioni riunite della Corte dei conti, il provvedimento di approvazione o di diniego della concessione dell'anticipazione.

Il piano di riequilibrio approvato dall'Ente, viene valutato dalla Commissione ministeriale per la stabilità finanziaria, che redige una relazione sulla scorta della quale la sezione regionale della Corte dei conti, a seguito di un eventuale supplemento d'istruttoria e di un contraddittorio con i rappresentanti dell'Ente in adunanza pubblica, delibera l'approvazione o il diniego del medesimo piano.

Nell'ipotesi di approvazione, l'organo di revisione economico finanziario dell'ente predispone, con cadenza semestrale, una relazione sulla corretta attuazione del piano, da trasmettere alla Corte dei conti, al Ministero dell'Interno e al Ministero delle Economie e delle Finanze.

Sulla base di tali relazioni la Corte dei conti si pronuncia sulla congruità delle misure adottate e sulla regolare esecuzione del piano da parte dell'Ente.

Il mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano di riequilibrio comporta l'applicazione delle misure di cui all'art. 6, comma 2, del D.lgs. 149/2011.

Avverso il provvedimento di approvazione o di diniego è prevista la possibilità di impugnativa entro trenta giorni, dinanzi alle sezioni riunite della Corte dei conti in composizione speciale.

Appare interessante, a questo punto, fare un breve accenno alle principali modifiche e innovazioni apportate alla normativa in esame.

Innanzitutto il D.L. 35/2013 convertito, con modificazioni, nella legge 64/2013, ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un fondo, denominato "Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili", distinto in tre sezioni, di cui la Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti locali prevede che gli enti locali che non possono far fronte ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili maturati alla data del

31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine a causa di carenza di liquidità.

L'anticipazione è concessa nei limiti delle somme annualmente disponibili ed è restituita, con piano di ammortamento a rate costanti, comprensive di quota capitale e interessi, con durata fino a un massimo di trent'anni.

Gli Enti Locali che abbiano deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243 bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che richiedono l'anticipazione di liquidità, sono tenuti alla corrispondente modifica del piano di riequilibrio, da adottarsi obbligatoriamente entro sessanta giorni dalla concessione dell'anticipazione alla Cassa depositi e prestiti.

Tale norma è stata successivamente modificata dal D.L. 102/2013, convertito in legge 124/2013, nonché dal recente D.L. 66/2014, convertito in legge 89/2014 che, all'art. 32 precisa che tra i debiti fuori bilancio finanziabili mediante anticipazioni di liquidità, rientrano anche quelli contenuti nei piani di riequilibrio finanziario pluriennale, di cui all'art. 243 bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, approvato con delibera della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti.

L'art. 49 quinquies del D.L. 69/2013, inoltre, ha modificato l'art. 243 bis Tuel, comma 5, laddove ha previsto la rimodulazione del piano presentato dall'Amministrazione uscente in caso d'inizio mandato e non risulti ancora intervenuta la delibera della Corte dei conti di approvazione o di diniego di cui all'art. 243 quater, comma 3, nel termine di sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di cui all'art. 4 bis, comma 2, D.L. 6 settembre 2011, n. 149.

L'art. 3, comma 1 del D.L. 16/2014, con l'introduzione dell'art. 1, comma 573 bis della legge 147/2013, ha concesso agli enti locali la possibilità di riproporre il piano di riequilibrio a seguito della mancata approvazione dello stesso da parte del Consiglio Comunale, a condizione che non abbiano dichiarato il dissesto finanziario ai sensi dell'art. 246 del Tuel, entro il termine perentorio di novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, qualora dimostrino dinanzi alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti un miglioramento della condizione di ente strutturalmente deficitario, ai sensi dell'art. 242 del testo unico.

L'art. 3, comma 2 del D.L. 16/2014, convertito in legge 68/2014, che introduce l'art. 1, comma 573 bis della legge 147/2013, riguarda gli enti ai quali la Corte dei conti abbia deliberato il diniego del piano di riequilibrio finanziario presentato nell'anno 2013, ai quali viene concessa la possibilità di ripresentare un nuovo piano. Tale facoltà, da esercitare previa deliberazione consiliare, entro il termine perentorio di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della citata legge 68/2014, è subordinata all'avvenuto con-

seguimento di un miglioramento, inteso sia come aumento dell'avanzo di amministrazione che come diminuzione del disavanzo di amministrazione, registrato nell'ultimo rendiconto approvato.

Occorre precisare che le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 573 bis della legge 147/2013, introdotte dal D.L. 16/2014, rappresentano procedure di carattere derogatorio, riferite solo all'anno 2014.

Il D.L. 16/2014, convertito in legge 68/2014, all'art. 3, comma 3 ter, aggiunge il comma 7 bis all'art. 243 quater del Tuel, che prevede che qualora, durante la fase di attuazione del piano, dovesse emergere, in sede di monitoraggio, un grado di raggiungimento degli obiettivi intermedi superiore rispetto a quello previsto, è riconosciuta all'ente locale la facoltà di proporre alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, una rimodulazione dello stesso piano, anche in termini di riduzione della relativa durata.

Alla proposta, corredata del parere positivo dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente, potrà essere data concreta attuazione solo nell'ipotesi di esito positivo da parte della Corte, fermi restando gli obblighi posti a carico dell'organo di revisione (comma 7 ter).

L'art. 243 sexies Tuel, come introdotto dal D.L. 16/2014, ha previsto l'utilizzo vincolato del fondo di rotazione unicamente per il pagamento dei debiti inseriti nel piano, modificando, pertanto, l'art. 4, c. 5 del D.L. 174/2012, che prevedeva la possibilità di utilizzo da parte degli enti solo per i pagamenti delle spese di personale, produzione di servizi in economia e acquisizione di servizi e forniture già impegnate e comunque non derivanti da riconoscimento di debiti fuori bilancio.

Non sono ammessi atti di sequestro o di pignoramento sulle predette risorse.

Va segnalata, a seguire, la recentissima modifica introdotta dal D.L. 133/2014, cosiddetto decreto "Sblocca Italia" che, all'art. 43, comma 1, stabilisce per gli enti locali che abbiano deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, ai sensi dell'art. 243 bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la possibilità di prevedere, tra le misure di cui alla lettera c) del comma 6 dell'art. 243 bis necessarie per il ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio, l'utilizzo delle risorse agli stessi enti attribuibili a valere sul "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali" di cui all'art. 243 ter del D.L. 267/2000.

Successivamente all'approvazione del piano da parte della competente sezione della Corte dei Conti, qualora le risorse concesse, a valere sul citato fondo, risultino inferiori a quelle previste, l'ente locale è tenuto, entro sessanta giorni dall'approvazione stessa, a indicare misure alternative per l'importo corrispondente all'anticipazione non attribuita.

4.3 Lo stato dell'arte

A partire dal 2012 molti Enti locali hanno richiesto l'adesione alla procedura di riequilibrio pluriennale, 38 nel 2012, 66 nel 2013 e 18 fino ad agosto 2014. Tra i richiedenti vi sono piccoli comuni, molti comuni capoluoghi e anche grandi realtà comunali come il Comune di Napoli. Dal punto di vista della distribuzione territoriale, risultano prevalenti le adesioni dei Comuni del Mezzogiorno con una forte presenza della Sicilia, della Calabria e della Campania. Se si confrontano i Comuni, anche questi per la maggior parte nel Mezzogiorno di Italia, che hanno fatto ricorso ai provvedimenti per il pagamento dei debiti della PA con quelli che hanno presentato piani di riequilibrio si nota una stretta correlazione. L'esito delle valutazioni è stato infausto per molti comuni che, pur avendo avuto il parere favorevole della Commissione del Ministero dell'Interno, hanno ricevuto un diniego all'approvazione da parte delle Corti dei Conti Regionali. Solo pochi Comuni hanno avuto approvato il piano di riequilibrio pluriennale e questo ci porta a individuare le principali motivazioni di diniego. La spiegazione del fenomeno trova molte cause. *In primis* le valutazioni effettuate dalle Corti dei Conti regionali sono molto differenziate fra di loro, è stato standardizzato lo schema istruttorio, mentre non sono state fissati criteri di valutazione uniformi⁶. Questo ha comportato atteggiamenti valutativi differenziati fra le diverse Regioni. Il secondo aspetto riguarda l'evoluzione culturale, in molte Corti di Conti regionali prevale la teoria del dissesto, come fenomeno risolutivo degli squilibri, mentre il risanamento pluriennale e il riequilibrio in un arco al massimo decennale viene poco considerato. L'attribuzione a organi, come le Corti dei Conti regionali, deputati essenzialmente a funzioni di controllo sugli Enti locali della valutazione di merito e validazione di un piano di ristrutturazione economica e finanziaria, non è stata sicuramente da parte del legislatore una scelta razionale e anche, molti magistrati della stessa Corte dei Conti a suo tempo si sono espressi in maniera negativa. Sicuramente hanno influito sulle valutazioni il varo di decreti leggi non completi, pensati più per risolvere situazioni di emergenza che fornire solide e coerenti basi per il risanamento. Le valutazioni espresse dalle Corti sui piani predisposti dai Comuni sono essenzialmente contabili e basate su un'analisi pedissequa degli atti amministrativi senza alcuna contestualizzazione, poco spazio viene dato alle prospettive economiche e di sviluppo del territorio con conclusioni paradossali, da una parte l'inasprimento tariffario viene visto come miglioramento delle coperture e garanzia di maggiori entrate dall'altra nessuna valutazione viene fatta sull'andamento del reddito comunale prima garanzia per il pagamento dei tributi.

Molte valutazioni negative sono connesse alla mole dei residui attivi e



al loro basso grado di riscossione e alle alienazioni immobiliari. Per quanto attiene ai residui attivi, la stessa Corte dei Conti⁷, in una recente audizione del maggio 2014 sull'armonizzazione delle procedure contabili, ha certificato il livello molto basso di incasso dei residui attivi come di seguito riportato: “La portata di tali osservazioni si coglie meglio da un rapido esame della serie storica dei risultati dei rendiconti 2009-2012, relativi alla formazione e gestione dei residui di parte corrente, concernente una platea di 7.173 Comuni. In sintesi, si osserva che, al 1° gennaio 2013, la massa complessiva dei residui attivi di parte corrente proveniente dai precedenti esercizi ammontava a 33 miliardi di euro, di cui 13,4 riscossi nell'anno e oltre 17,6 ancora da riscuotere. Nella distribuzione per aree geografiche (Nord-est, Nord-ovest, Centro, Sud, Isole) la situazione più critica riguarda i comuni del sud, con residui conservati per oltre 9,1 miliardi di euro, dei quali sono stati riscossi appena il 27,5%, pari a 2,5 miliardi (Nord-ovest 53%, Nord-est 63%, Centro 38%, Isole 37%). Il rapporto tra residui riscossi e conservati, sul piano nazionale, si commisura al 41%”. Queste considerazioni mettono in evidenza che il problema dei residui è molto generale e pertanto non può costituire un elemento di rischio nella valutazione di un singolo Comune, mentre andrebbero valutate la dinamica dei residui che può indicare una gestione attenta ed efficiente dell'Ente e il livello di incasso se superiore alle medie riscontrate dalla stessa Corte dei Conti. Per quanto attiene invece le alienazioni immobiliari è chiaro che il mercato non permette salvo il caso di grandi centri urbani o località turistiche una loro rapida realizzazione, ma questo problema può essere risolto se si separano le alienazioni immobiliari dai piani di riequilibrio, prevedendo uno spin-off immobiliare. La creazione di un apposito fondo immobiliare, la cui gestione tramite gara viene affidata a società specializzate, può garantire flussi finanziari legati alle vendite che servono a restituire le rate di un prestito finanziario di lunga durata abbinato al piano di riequilibrio. Un tentativo in tal senso che non ha avuto il seguito sperato è stato fatto dalla Cassa Depositi e Prestiti. Le due considerazioni precedenti sui residui attivi e sulle alienazioni immobiliari dimostrano che la valutazione su cui è stato espresso il diniego da parte delle Corti dei conti si basano sull'assunzione di ipotesi strutturalmente deboli. Altra questione riguarda la durata del piano e la possibilità di soddisfare i creditori soprattutto nei primi anni, ipotesi accettabile per i creditori, ma difficilmente realizzabile per un ente in stato di predissesto.

Altro problema spinoso deriva dalla necessità di un accordo con i creditori in assenza di una fonte di finanziamento certa. Quale creditore soprattutto assistito da sentenze di tribunali accetta un accordo transattivo con restituzione pluriennale senza interessi; in più, trattandosi di un'intesa fra le parti anche il dissenso di un solo creditore, una volta approvato il piano di riequilibrio potrebbe creare successivamente il dissesto dell'Ente, vanificando gli sforzi e

i sacrifici economici di una Comunità. Inoltre l'accordo con i creditori viene lasciato alla libera volontà delle parti con percentuali di soddisfacimento ben superiori a quanto previsto nelle procedure di dissesto, introducendo una palese disparità nel trattamento dei creditori degli Enti locali.

Era stato previsto con natura di anticipazione finanziaria, ma non di copertura, il Fondo di rotazione che con il meccanismo del riparto non ha garantito il pagamento totale dei debiti. È stato previsto anche il ricorso al mutuo per sole spese di investimento, ignorando che molti debiti fuori bilancio degli Enti locali non riguardavano solo la spesa per investimenti ma anche quella corrente. La Cassa depositi e Prestiti tuttavia concede il mutuo solo ad approvazione del piano di riequilibrio creando, di fatto, un'impassa finanziaria, che ha nullificato gli sforzi e la pianificazione fatti da molte Comunità per garantire gli equilibri. Nell'aprile del 2013 il D.L. 35 sul pagamento dei debiti della pubblica amministrazione ha introdotto il concetto che potevano essere pagati anche i debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'art. 194 del Tuel ma senza alcun riferimento ai piani di riequilibrio, solo successivamente con il D.L. 120/2013 e il D.L. 66/2014 si è introdotto il concetto di pagamento di debiti fuori bilancio inseriti nei piani di riequilibrio finanziario. Resta irrisolto il problema a tutt'oggi che l'anticipazione della Cassa depositi e Prestiti ex D.L. 35/2013 con ammortamenti trentennale tasso fisso non costituisce fonte di copertura. Solo recentemente come già accennato con il D.L. 133/2014 ("Sblocca Italia") si è riconosciuto al fondo di rotazione la natura giuridica di copertura. Un'ultima annotazione riguarda le procedure di valutazione e controllo, in cui la Corte dei conti regionale è valutatore e controllante, con un chiaro conflitto di interesse: caso emblematico è quello del piano di riequilibrio del Comune di Napoli che ha avuto il parere favorevole della commissione del Ministero dell'Interno, successivamente ha avuto il diniego da parte della Corte dei conti della Campania, dopo il ricorso alla Corte dei conti Sezioni riunite è stato approvato; il controllo sull'attuazione del piano sarà effettuato dalla Corte dei conti della Regione Campania.

4.4 Conclusioni

Alla luce dell'esperienza maturata e dell'evoluzione normativa si può affermare che i piani di riequilibrio possono rappresentare un percorso virtuoso da parte degli Enti Locali, occorre tuttavia che vadano effettuati una serie di correttivi procedurali e normativi e vada alla fine razionalizzato il Tuel per i relativi riferimenti.

Dal punto di vista procedurale la valutazione dovrebbe essere unica,



affidata a una commissione mista presso il Ministero dell'Interno la cui nomina andrebbe deliberata di volta in volta, di cui facciano parte non solo funzionari ministeriali, magistrati della Corte dei Conti, rappresentanti degli Enti locali, ma anche esperti valutatori con esperienza economica e finanziaria. In caso di non approvazione del piano, dovrebbe essere previsto un termine maggiore per il ricorso di 90 o 120 giorni e che andrebbe presentato a un organismo diverso dello Stato, contrariamente a quanto oggi avviene laddove il ricorso contro il diniego espresso dalle Corti dei conti regionali viene presentato alla Corte dei Conti Sezioni riunite.

Ai fini della trasparenza del processo di analisi oltre che lo schema istruttorio standardizzato andrebbe redatto un manuale di valutazione in modo da rendere quanto meno discrezionale l'esame del piano. Importanti variabili da esaminare sarebbero non solo quelle finanziarie ed economiche, ma anche quelle organizzative. Andrebbero fissati obiettivi per il personale e per la dirigenza strettamente legati al piano di riequilibrio (Peg straordinario) con premialità e sanzioni.

Il controllo del piano di riequilibrio, una volta approvato, dovrebbe essere affidato alla Corte dei Conti regionale con periodicità annuale legata all'approvazione del Rendiconto e del Bilancio di previsione.

Il piano dovrebbe avere un fonte certa di finanziamento come copertura in modo da poter pagare i debiti in tempi brevi permettendo una sfasatura fra ammortamento finanziario ed economico. L'intesa con i creditori dovrebbe essere gestita con logiche simili alle procedure di concordato previste per le aziende private dove l'accordo e le percentuali di soddisfazione dei crediti vengono sanciti dalla maggioranza assembleare dei creditori. Il piano dovrebbe essere rivisto a livello biennale per tenere conto delle evoluzioni normative e dei mutamenti gestionali. Infine tenuto conto che le situazioni di squilibrio incidono sull'anticipazione di un Ente creando immobilizzazioni finanziarie, in una logica di risanamento occorre che il saldo di tesoreria, statisticamente immobilizzato, andrebbe consolidato con un mutuo a 5 anni con il Tesoriere o la Cassa Depositi e Prestiti.

I correttivi proposti vanno nella direzione di ipotizzare procedure di riequilibrio stabili, che impongano anche un profondo cambiamento culturale nelle strutture amministrative e nella classe politica dell'Ente che predispongono un piano di riequilibrio.

L'adesione alla procedura dei piani di riequilibrio rappresenta un'utile soluzione per evitare il dissesto delle fratture nel funzionamento delle Comunità. È ben noto che il dissesto non risolve molte volte i problemi di un Ente locale, ma tende a darne una soluzione in termini prettamente finanziari, di cui la commissione liquidatrice diventa l'organo esecutivo. Molti enti in cui si è verificato il dissesto tendono a presentare negli anni successivi nuovi squilibri che mettono in evidenza che gli aspetti finanzia-

ri sono solo fenomeni di questioni più profonde che interessano l'organizzazione, il personale e le prospettive economiche di una Comunità. Il piano di riequilibrio come emerge anche dalle conclusioni di molte deliberazioni della Corte dei Conti deve costituire uno strumento più ampio e potente di ristrutturazione di un Ente e di responsabilizzazione di una classe politica e di una Comunità.

Un piano di riequilibrio che preveda non solo soluzioni finanziarie ed economiche, ma anche interventi organizzativi una volta approvato rappresenta veramente il percorso virtuoso che risana un Ente e non danneggia una Comunità.

Assumono importanza nella fase di realizzazione, dopo la valutazione di merito, i controlli concomitanti per evitare tattiche e strategie dilatorie da parte degli amministratori locali volte a non volersi assumere la responsabilità politica di un grave insuccesso amministrativo, come il dissesto.

Bibliografia

- Coppola F. S., Carreras C. (2008), "Il finanziamento degli investimenti degli Enti Locali: gli strumenti e il loro utilizzo", in *La finanza locale in Italia, Rapporto 2008* a cura Irpet, Irer, Ires e Srm, FrancoAngeli, Milano.
- Coppola F. S., Carreras C., Casolaro A. (2009), "Il finanziamento degli investimenti degli enti locali: gli strumenti e il loro utilizzo", in *La finanza locale in Italia. Rapporto 2009*, a cura Irpet, Irer, Ires, Ipres e Srm, FrancoAngeli, Milano.
- Coppola F. S., Carreras C., Casolaro A. (2010), "Il finanziamento degli investimenti degli enti locali: gli strumenti e il loro utilizzo" in *La finanza locale in Italia. Rapporto 2010*, a cura Irpet, Irer, Ires, Ipres e Srm, FrancoAngeli, Milano.
- Coppola F. S., Formiggini G. (2006), "Il finanziamento degli investimenti degli Enti Locali: gli strumenti e il loro utilizzo", in *La finanza locale in Italia. Rapporto 2006*, a cura Isae, Irpet, Ires e Srm, FrancoAngeli, Milano.
- Coppola F. S., Panaro A. (2005), "Il finanziamento degli investimenti degli enti locali: gli strumenti e il loro utilizzo", in *La finanza locale in Italia. Rapporto 2005*, a cura Isae, Irpet, Ires, FrancoAngeli, Milano.
- Coppola F. S., Panaro A. (2007), "Il finanziamento degli investimenti degli enti locali: gli strumenti", in *La finanza locale in Italia. Rapporto 2007*, a cura Isae, Irpet, Irer, Ires e Srm, FrancoAngeli, Milano.
- Corte dei Conti (2014), *Gli andamenti della finanza territoriale. Analisi dei flussi di cassa per gli anni Venti11-2012-2013*, 29 luglio.
- Corte dei Conti Sezione autonomie (2014), Audizione sul DDL "Disposizioni in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche", 21 marzo.
- Corte dei Conti Sezione regionale di controllo (2013, 2014), *Deliberazioni piani di riequilibrio pluriennali (diverse regioni)*.

Corte dei Conti Sezioni Riunite (2014), Audizione sul documento di economia e finanza 2014, 15 aprile.

Ifel (anni vari), *Il quadro finanziario dei Comuni italiani*.

Intesa Sanpaolo (2013), *Finanza locale monitor*.

Isae, Irpet, Ires, Ipres, Srm (a cura) (anni vari), *La finanza territoriale in Italia*, FrancoAngeli, Milano.

Nuval Formez (giugno 2013), *Documento di orientamento sulla valutazione ex ante*.

Pica F., Pierini A., Villani S. (2013), “Le entrate tributarie dei Comuni italiani dal 2007 al 2012: crisi economica, Federalismo e Mezzogiorno”, *Rivista Economica del Mezzogiorno*, 4.

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

Svimez (2013), *Rapporto sul Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.

Verde G. (2013), *Lo squilibrio finanziario degli Enti locali*, marzo 2013 www.finanzalocale.interno.it.

Note

¹ Cfr. Corte dei Conti, audizione del Presidente, 6 marzo 2014: “Il percorso prefigurato dalla legge 42/2009 accusa ritardi importanti, che riguardano quasi tutti i punti cardine del disegno normativo. Il sistema perequativo dei Comuni basato su fabbisogni e capacità fiscali standard è ancora in avvio [...]. Bastano pochi dati per rappresentare nella sua dimensione effettiva l’impatto che la crisi ha avuto sul mondo delle autonomie. Esse sono state chiamate a contribuire agli obiettivi di finanza pubblica per importi molto rilevanti: la dimensione complessiva delle misure di riduzione di spesa assunte a partire dal 2009 ha raggiunto nel 2012 i 31 miliardi, di cui 16 miliardi quale effetto di misure di inasprimento del Patto di stabilità interno e di oltre 15 miliardi di tagli nei trasferimenti”.

² Corte dei Conti, audizione sullo schema di decreto legislativo recante “Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilanci delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi”, 29 maggio 2014.

³ Cfr. Coppola, Panaro e altri, “Il finanziamento degli investimenti degli enti locali: gli strumenti e il loro utilizzo”, *La finanza locale in Italia*, Rapporti 2005-2010.

⁴ Cfr. Verde (2013). Il paper contiene un’ampia disamina degli squilibri finanziari degli Enti locali, con una analisi approfondita dell’evoluzione legislativa.

⁵ “1. I comuni e le province per i quali, anche in considerazione delle pronunce delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci degli enti, sussistono squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli artt.193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate, possono ricorrere, con deliberazione consiliare alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dal presente articolo. La predetta procedura non può essere iniziata qualora la sezione regionale della Corte dei Conti provveda, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, ai sensi dell’art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, ad assegnare un termine per l’adozione delle misure correttive di cui al comma 6, lettera a), del presente articolo.

2. La deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è trasmessa, entro 5 giorni dalla data di esecutività, alla competente sezione regionale della Corte dei conti e al Ministero dell’interno.

3. Il ricorso alla procedura di cui al presente articolo sospende temporaneamente la possibilità per la Corte dei Conti di assegnare, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, il termine per l'adozione delle misure correttive di cui al comma 6, lettera a), del presente articolo.

4. Le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente sono sospese dalla data di deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale fino alla data di approvazione o di diniego di approvazione del piano di riequilibrio pluriennale di cui all'art. 243 quater, commi 1 e 3.

5. Il consiglio dell'ente locale, entro il termine perentorio di 60 giorni dalla data di esecutività della delibera di cui al comma 1, delibera un piano di riequilibrio finanziario pluriennale della durata massima di dieci anni, compreso quello in corso, corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziario.

6. Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale deve tenere conto di tutte le misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio rilevate e deve, comunque, contenere:

a) le eventuali misure correttive adottate dall'ente locale in considerazione dei comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno accertati dalla competente sezione regionale della Corte dei conti;

b) la puntuale ricognizione, con relativa quantificazione, dei fattori di squilibrio rilevati, dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato e di eventuali debiti fuori bilancio;

c) l'individuazione, con relative quantificazione e previsione dell'anno di effettivo realizzo, di tutte le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio, per l'integrale ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio entro il periodo massimo di dieci anni, a partire da quello in corso alla data di accettazione del piano;

d) l'indicazione, per ciascuno degli anni del piano di riequilibrio, della percentuale di ripiano del disavanzo di amministrazione da assicurare e degli importi previsti o da prevedere nei bilanci annuali e pluriennali per il finanziamento dei debiti fuori bilancio.

7. Ai fini della predisposizione del piano, l'ente è tenuto a effettuare una ricognizione di tutti i debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'art. 194. Per il finanziamento dei debiti fuori bilancio l'ente può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata massima pari agli anni del piano di riequilibrio, compreso quello in corso, convenuto con i creditori.

8. Al fine di assicurare il prefissato graduale riequilibrio finanziario, per tutto il periodo di durata del piano, l'ente:

a) può deliberare le aliquote o tariffe dei tributi locali nella misura massima consentita, anche in deroga a eventuali limitazioni disposte dalla legislazione vigente;

b) è soggetto ai controlli centrali in materia di copertura di costo di alcuni servizi, di cui all'art. 243, comma 2, ed è tenuto ad assicurare la copertura dei costi della gestione dei servizi a domanda individuale prevista dalla lettera a) del medesimo art. 243, comma 2;

c) è tenuto ad assicurare, con i proventi della relativa tariffa, la copertura integrale dei costi della gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e del servizio acquedotto;

d) è soggetto al controllo sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale previsto dall'art. 243, comma 1;

e) è tenuto a effettuare una revisione straordinaria di tutti i residui attivi e passivi conservati in bilancio, stralciando i residui attivi inesigibili o di dubbia esigibilità da inserire nel conto del patrimonio fino al compimento dei termini di prescrizione, nonché una sistematica attività di accertamento delle posizioni debitorie aperte con il sistema creditizio e dei procedimenti di realizzazione delle opere pubbliche a esse sottostanti e una verifica della consistenza e integrale ripristino dei fondi delle entrate con vincolo di destinazione;

f) è tenuto a effettuare una rigorosa revisione della spesa con indicazione di precisi obiettivi

di riduzione della stessa, nonché una verifica e relativa valutazione dei costi di tutti i servizi erogati dall'ente e della situazione di tutti gli organismi e delle società partecipati e dei relativi costi e oneri comunque a carico del bilancio dell'ente;

g) può procedere all'assunzione di mutui per la copertura di debiti fuori bilancio riferiti a spese di investimento in deroga ai limiti di cui all'art. 204, comma 1, previsti dalla legislazione vigente, nonché accedere al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'art. 243 ter, a condizione che si sia avvalso della facoltà di deliberare le aliquote o tariffe nella misura massima prevista dalla lettera a), che abbia previsto l'impegno ad alienare i beni patrimoniali disponibili non indispensabili per i fini istituzionali dell'ente e che abbia provveduto alla rideterminazione della dotazione organica ai sensi dell'art. 259, comma 6, fermo restando che la stessa non può essere variata in aumento per la durata del piano di riequilibrio.

9. In caso di accesso al Fondo di rotazione di cui all'art. 243 ter, l'Ente deve adottare entro il termine dell'esercizio finanziario le seguenti misure di riequilibrio della parte corrente del bilancio:

a) a decorrere dall'esercizio finanziario successivo, riduzione delle spese di personale, da realizzare in particolare attraverso l'eliminazione dai fondi per il finanziamento della retribuzione accessoria del personale dirigente e di quello del comparto, delle risorse di cui agli artt. 15, comma 5, e 26, comma 3, dei Contratti collettivi nazionali di lavoro del 1° aprile 1999 (comparto) e del 23 dicembre 1999 (dirigenza), per la quota non connessa all'effettivo incremento delle dotazioni organiche;

b) entro il termine di un triennio, riduzione almeno del dieci per cento delle spese per prestazioni di servizi, di cui all'intervento 03 della spesa corrente;

c) entro il termine di un triennio, riduzione almeno del venticinque per cento delle spese per trasferimenti, di cui all'intervento 05 della spesa corrente, finanziate attraverso risorse proprie;

d) blocco dell'indebitamento, fatto salvo quanto previsto dal primo periodo del comma 8, lettera g), per i soli mutui connessi alla copertura di debiti fuori bilancio pregressi”.

⁶ Per una più approfondita analisi si rimanda alla delibera Corte dei Conti del dicembre 2012, *Linee Guida per l'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza ex art. 243 quater, Tuel commi 1-3, come introdotto dal decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 “Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”, con l'art. 3, comma 1 lettera r), convertito con legge 7 dicembre 2012, n. 213*. La nuova procedura rappresenta, nell'ambito dell'attuale problematico panorama della finanza locale, un utile rimedio per scongiurare la più grave situazione di dissesto. Tuttavia essa deve essere rigorosamente attuata e sottoposta a scrupolosi controlli sulla regolarità della gestione e sul puntuale procedere del percorso di risanamento, perché potrebbe rivelarsi un dannoso *escamotage* per evitare il trascinarsi verso una situazione di dissesto da dichiarare ai sensi dell'art. 6, comma 2 del D.lgs. 149/2011, diluendo in un ampio arco di tempo soluzioni che andrebbero immediatamente attuate.

⁷ Corte dei Conti, Audizione sullo schema di decreto legislativo recante “Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilanci delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi”.

5 La distribuzione funzionale della spesa pubblica. Un focus sulla spesa sanitaria delle Regioni

Angelo Grasso, Roberta Garganese e Vito Peragine

5.1 Premessa

In un contesto, come quello attuale, in cui paiono ormai imminenti sia i provvedimenti di strutturale revisione della spesa pubblica, sia l'avvio di un organico processo di riforma degli assetti istituzionali del nostro Paese, particolare utilità possono assumere le analisi volte a indagare la composizione funzionale della spesa pubblica sostenuta dai vari livelli di governo.

A tale proposito, estremamente preziosa è la banca dati dei “Conti pubblici territoriali” (Cpt) che, come è noto, presenta il grande vantaggio di riportare, con riferimento a un universo che è il più ampio possibile¹, una base di informazioni particolarmente ricca e articolata, avendo già risolto a monte i problemi dell'omogeneità, dell'armonizzazione e delle riclassificazioni economica e settoriale e consentendo quindi, tra l'altro, un'accurata disamina delle spese sostenute, nei singoli territori regionali, da parte delle amministrazioni centrali, regionali e locali.

Con riferimento all'analisi funzionale della spesa, inoltre, particolare rilievo rivestono le statistiche elaborate secondo la Classification Of Function Of Government², quale riferimento fondamentale per il confronto tra i Paesi europei nel quadro delle statistiche di finanza pubblica definite in termini di contabilità nazionale.

Per questi motivi, dopo un'iniziale disamina dell'articolazione funzionale della spesa pubblica in Italia e nei principali Paesi Europei, il presente contributo è incentrato sull'analisi territoriale della distribuzione funzionale della spesa sostenuta, nel nostro Paese, dalle amministrazioni centrali, regionali e locali³.

Infine, proprio all'analisi territoriale della spesa sanitaria – principale voce della nostra spesa pubblica, seconda solo, per consistenza, a quella previdenziale – è dedicata l'ultima parte del contributo, anche in virtù del

fatto che, nell'anno 2014, si è avviata l'applicazione dei costi standard in sanità, per la quale sono state assunte come regioni benchmark: l'Emilia Romagna, l'Umbria e il Veneto.

5.2

La spesa pubblica per funzioni Cofog nei Paesi dell'Unione Europea

Nel corso dell'ultimo decennio il totale della spesa pubblica italiana ha visto aumentare la propria incidenza sul Pil, passando dal 48,1 al 50,6%. L'incremento fatto registrare, pari al 5,2%, non è tra i più elevati, se confrontato a quello relativo alla media dell'Eurozona (pari al 4%) e anche a quello di alcuni Paesi le cui performance sono più comunemente paragonate a quelle italiane.

Rispetto al confronto internazionale dei valori di spesa pubblica, inoltre, è importante sottolineare il peso maggiore che assume, in Italia, la spesa per interessi. In effetti, rispetto all'incidenza totale della spesa sul Pil, una percentuale pari al 5,4% è destinata alle cosiddette spese al "servizio del debito", con un "peso" della spesa primaria che è quindi pari al 45,2%.

Sempre con riferimento alla spesa totale, è inoltre interessante comparare i valori pro capite fatti registrare nell'ultimo decennio dai Paesi dell'Unione Europea. Nel nostro Paese, la spesa pro capite è passata dagli

Tabella 5.1
LA SPESA PUBBLICA NEI PAESI UE. ANNI 2003-2012
Percentuale del Pil

Geo/Time	Spesa pubblica totale sul Pil			Spesa pubblica per interessi sul Pil	
	2003	2012	Variazione percentuale	2003	2012
UE (28 Paesi)		49,3	n.d.		
Area euro (18 Paesi)	48,0	49,9	4		
Germania	48,5	44,7	-7,8	3,2	2,5
Grecia	44,7	53,7	20,1	5,2	5,2
Spagna	38,4	47,7	24,2	2,4	n.d.
Francia	53,4	56,6	6,0	2,5	2,4
Italia	48,1	50,6	5,2	5,1	5,4
United Kingdom	41,8	48,1	15,1	2,0	3,0

Fonte: elaborazione Ipres su dati Eurostat

11.220 euro del 2003 ai 13.279 euro del 2012, con una variazione percentuale del + 18,4%, meno elevata di quelle fatte registrare da: Francia, Regno Unito e Spagna. Sensibilmente inferiore il tasso di crescita fatto registrare nel decennio dalla Germania, la cui spesa pubblica pro capite pure risulta più elevata di quella italiana, pari nel 2012 a 14.797 euro.

Entrando nel merito della riclassificazione funzionale della spesa, la Tabella 5.3 mostra in primo luogo come per l'Italia il settore con la maggiore incidenza rispetto al Pil sia quello della protezione sociale (in cui come è noto rientra sia la spesa previdenziale che quella per l'assistenza), rispetto al quale si osserva, nel decennio considerato, un notevole incremento che porta la percentuale dal 17,9% del 2003 al 21% del 2012.

Inoltre, l'Italia è uno dei Paesi che spende relativamente di più in Servizi generali, il 9,1%, mentre Spagna, Germania, Francia e Regno Unito sono tutte intorno al 6% e la Grecia spende, invece, ancora più dell'Italia (il 13,8%)⁴.

Terza funzione di spesa è, poi, quella relativa alla sanità, anch'essa in crescita, per il nostro Paese, nel decennio considerato, con un'incidenza che è passata dal 6,4% del 2003 al 7,3% del 2012, valore perfettamente in linea con quello medio dell'Unione Europea, leggermente inferiore a quello di Francia e Regno Unito (rispettivamente 8,3% e 8%), e più elevato di quelli di Germania (7%)⁵ e Spagna (6,2%).

Segue l'istruzione, con una percentuale di spesa per l'Italia in calo dal 4,8% al 4,2%, valore decisamente più basso della media europea (5,3%) e delle percentuali di Francia e Regno Unito (6,1%), ma sostanzialmente in linea con quello di Germania (4,3%) e Spagna (4,5%).

Tabella 5.2
LA SPESA PUBBLICA NEI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA. ANNI 2003; 2012
Milioni di euro ed euro pro capite

Geo/Time	2003		2012		Variazione percentuale della spesa pro capite
	Milioni di euro	euro pro capite	Milioni di euro	euro pro capite	
UE (27 Paesi)	4.773.440	9.774	6.376.815	12.718	30,1
Area euro (17 Paesi)	3.621.739	11.292	4.736.150	14.305	26,7
Germania	1.040.720	12.610	1.191.490	14.797	17,3
Spagna	300.783	7.069	491.414	10.517	48,8
Francia	847.957	13.613	1.151.257	17.555	29,0
Italia	645.124	11.220	792.583	13.279	18,4
United Kingdom	694.256	11.611	924.226	14.465	24,6

Fonte: elaborazione Ipres su dati Eurostat

Tabella 5.3
LA SPESA PUBBLICA PER DIVISIONI COFOG NEI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA. ANNI 2003-2012
Percentuale del Pil

Geo/Time	Servizi generali		Difesa		Ordine pubblico		Affari economici		Ambiente	
	2003	2012	2003	2012	2003	2012	2003	2012	2003	2012
UE (28 Paesi)		6,7		1,5		1,9		4,1		0,8
Area euro (18 Paesi)	7	6,8	1,4	1,3	1,7	1,8	4,2	4,3	0,8	0,8
Germania	6,2	6,1	1,1	1,1	1,6	1,6	4	3,4	0,6	0,6
Spagna	5,2	6,1	1,1	1	1,8	2,1	4,4	7,7	0,9	0,8
Francia	7	5,9	1,9	1,9	1,6	1,8	3,6	3,7	0,9	1,1
Italia	9,1	9,1	1,3	1,4	2	1,9	4	3,4	0,9	0,9
United Kingdom	4,1	5,8	2,4	2,4	2,4	2,4	2,9	2,8	0,7	0,9

Geo/Time	Territorio		Sanità		Cultura		Istruzione		Sociale	
	2003	2012	2003	2012	2003	2012	2003	2012	2003	2012
UE (28 Paesi)		0,8		7,3		1,1		5,3		19,9
Area euro (18 Paesi)	1,1	0,8	6,7	7,4	1,1	1,1	5	5	19	20,5
Germania	1,1	0,5	7	7	0,9	0,8	4,2	4,3	21,7	19,4
Spagna	1,1	0,4	5,2	6,2	1,4	1,3	4,3	4,5	13	17,7
Francia	1,9	1,9	7,6	8,3	1,3	1,4	6,1	6,1	21,6	24,4
Italia	0,7	0,7	6,4	7,3	0,9	0,7	4,8	4,2	17,9	21
United Kingdom	1	0,8	6,3	8	1,1	1	5,8	6,1	15,3	18

Fonte: elaborazione Ipres su dati Eurostat

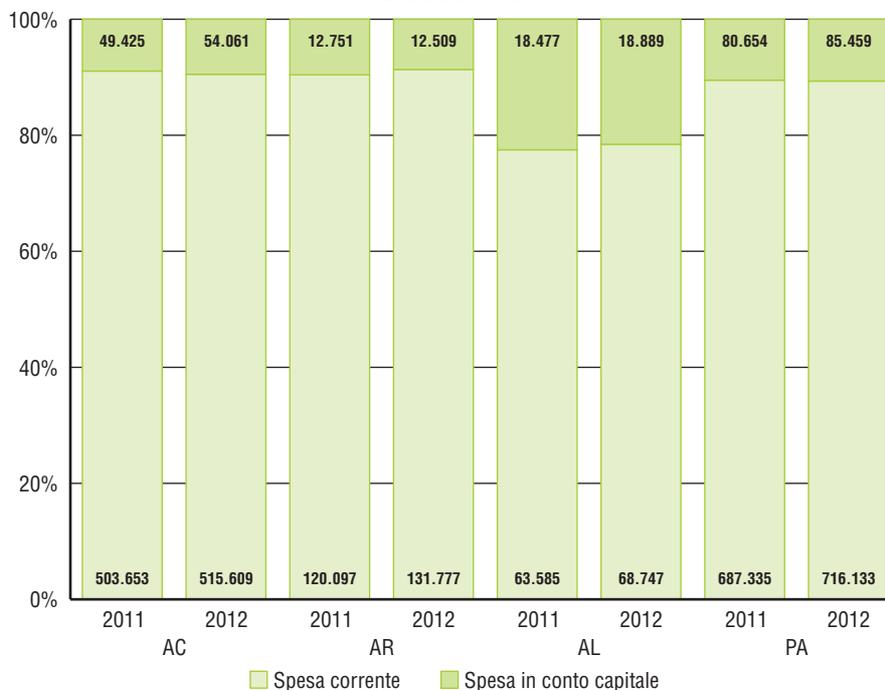
5.3 La spesa della PA per livello di governo

La spesa totale consolidata della PA in Italia è stata pari, per l'anno 2012, a 801,5 miliardi di euro, con una variazione del + 4,3% rispetto al corrispondente valore dell'anno precedente, di circa 768 miliardi.

L'incremento della spesa ha riguardato in particolar modo le Amministrazioni regionali che, con una variazione del + 8%, sono passate da una spesa di 133 miliardi a un valore di 144 miliardi di euro.

In crescita anche le spese delle Amministrazioni locali (+6,8%), salite da 82 a 87 miliardi e quelle delle Amministrazioni centrali (+3%), da 553 a 569 miliardi. In relazione a tali incrementi, è interessante osservare come gli stessi si distribuiscano tra la spesa corrente e quella in conto capitale. In particolare, il grafico riportato di seguito mostra come, a livello di PA, l'aumento di spesa totale registrato nel periodo considerato (pari a circa 34 miliardi), si componga per la gran parte di spesa corrente (29

Figura 5.1
LA SPESA PUBBLICA ITALIANA PER LIVELLO DI GOVERNO. ANNI 2011-2012
Valori milioni di euro



Fonte: elaborazione Ipres su dati Cpt

miliardi) e sia rappresentato, solo in minima parte, da spesa in conto capitale (5 miliardi).

In relazione ai livelli di governo, invece, è possibile osservare che l'incremento della spesa per investimenti ha interessato esclusivamente le amministrazioni centrali, mentre l'aumento di spesa corrente ha coinvolto soprattutto le AC e le AR (con 12 miliardi per entrambi i livelli di governo) e, in misura minore, anche le AL (+5 miliardi).

5.4 La distribuzione funzionale della spesa pubblica italiana per livello di governo

Le tabelle riportate di seguito presentano, per ciascun livello di governo, la distribuzione territoriale della spesa pro capite delle dieci divisioni Cofog.

Con riferimento alla spesa delle AC, si osserva in primo luogo come la



spesa risulti distribuita sul territorio in maniera piuttosto disomogenea, con i valori massimi registrati nel Lazio (23 mila euro), in Friuli Venezia Giulia (21 mila euro) e in Liguria (20 mila euro); e quelli più bassi in Puglia (16,6 mila euro), Sicilia (16,5 mila euro) e Campania (16,4 mila euro).

In relazione alle singole divisioni Cofog, l'analisi mostra i seguenti dati principali:

- in materia di protezione sociale, la spesa pro capite è più elevata in Liguria (8 mila), seguita da Lazio (7,6 mila euro) e Umbria (7 mila); mentre la spesa inferiore è quella della Campania (4,3 mila euro);
- per i servizi generali si spende di più nel Lazio (2,2 mila euro) e in Abruzzo (1,5 mila euro), mentre la spesa più bassa si registra in Calabria (778 euro);
- la spesa per ordine pubblico e sicurezza è maggiore nel Lazio (1,3 mila euro), mentre quella inferiore si registra in Lombardia (370 euro);
- per l'istruzione, la spesa pro capite più elevata è quella della Calabria (781 euro), e quella più bassa – tra le Regioni a statuto ordinario – è quella lombarda (506 euro);
- in materia di affari economici, si osserva un'enorme differenza tra i valori delle Regioni a statuto ordinario: la spesa più elevata è quella della Calabria (1.097 euro) e quella più bassa è quella pugliese (167 euro);
- forti disparità si osservano, infine, anche in materia di cultura (209 euro nel Lazio e 60 euro in Lombardia) e di assetto territoriale (134 euro in Abruzzo e 4 euro in Emilia Romagna).

Con riferimento alle amministrazioni regionali, si osserva una certa omogeneità dei valori pro capite della spesa tra le Regioni a statuto ordinario, con il valore maggiore registrato in Emilia Romagna (11.414 euro) e quello inferiore in Campania (11.020 euro).

Dalla lettura dei dati relativi alle singole divisioni Cofog, emerge che:

- tra le regioni a statuto ordinario, la spesa per la sanità risulta più elevata in Lombardia (2.149 euro) e in Emilia Romagna (2.115 euro), mentre la spesa inferiore si registra in Molise (1.595 euro);
- con riferimento alla spesa per affari economici, si registra una grande variabilità dei valori pro capite di spesa, che passano dai 46 euro del Lazio ai 273 del Molise;
- eterogeneità elevate si registrano anche con riferimento alle altre principali divisioni Cofog nelle quali si concentra la spesa delle amministrazioni regionali, e in particolare: servizi generali (310 euro in Molise e 38 euro in Lombardia), istruzione (48 euro in Basilicata e 3 euro in Liguria) e ambiente (112 euro in Calabria e 9 euro in Lombardia).

Tabella 5.4
LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI PER DIVISIONE COFOG. ANNO 2012
 Valori in euro pro capite

	Divisioni Cofog											Attività intersectoriali e non ripartibili
	Abitazioni e assetto territoriale	Affari economici	Attività ricreative, culturali e di culto	Istruzione	Ordine pubblico e sicurezza	Protezione dell'ambiente	Protezione sociale	Sanità	Servizi generali			
Piemonte	14	248	62	540	439	6	6.851	12	981		1.063	
Valle d'Aosta	2	515	74	16	687	9	6.533	9	1.433		535	
Lombardia	14	307	60	506	370	3	6.174	12	1.043		1.647	
Veneto	26	193	68	525	469	11	5.531	5	922		516	
Friuli Venezia Giulia	14	224	68	549	1.013	7	6.989	9	1.078		2.082	
Liguria	21	479	72	489	831	20	8.054	43	1.077		614	
Emilia Romagna	4	215	65	490	508	6	6.714	9	993		583	
Toscana	13	200	73	529	547	14	6.661	15	965		513	
Umbria	8	248	96	584	425	19	7.082	11	907		339	
Marche	14	148	75	594	442	6	6.178	8	888		453	
Lazio	24	572	209	581	1.311	20	7.679	67	2.216		1.892	
Abruzzo	134	474	83	635	665	33	5.847	24	1.575		484	
Molise	81	373	97	690	506	34	5.778	8	1.159		544	
Campania	15	217	67	725	768	8	4.336	32	809		436	
Puglia	23	167	63	659	743	8	4.918	6	807		245	
Basilicata	31	317	87	768	409	11	4.921	7	854		504	
Calabria	45	1.097	75	781	549	17	5.081	6	778		382	
Sicilia	23	241	60	693	600	11	4.712	7	961		228	
Sardegna	15	284	74	665	661	9	5.454	9	933		174	
Provincia di Trento	2	110	50	9	399	5	5.472	9	1.030		730	
Provincia di Bolzano	2	134	49	8	378	5	5.156	9	1.042		750	

Fonte: elaborazione Ipres su dati Cpt

Tabella 5.5
LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI PER DIVISIONE COFOG. ANNO 2012
 Valori in euro pro capite

	Divisioni Cofog										Attività intersectoriali e non ripartibili
	Abitazioni e assetto territoriale	Affari economici	Attività ricreative, culturali e di culto	Istruzione	Ordine Pubblico e Sicurezza	Protezione dell'ambiente	Protezione sociale	Sanità	Servizi generali	Attività intersectoriali e non ripartibili	
Piemonte	5	147	14	16	0	28	5	1.822	68	58	
Valle d'Aosta	165	1.150	252	961	122	184	484	2.268	1.266	793	
Lombardia	8	123	3	30	0	9	11	2.149	38	28	
Veneto	13	111	3	28	4	37	14	1.861	52	11	
Friuli Venezia Giulia	87	531	64	105	1	67	32	2.041	157	352	
Liguria	42	130	8	3	3	17	22	1.898	103	19	
Emilia Romagna	2	141	3	29	0	20	3	2.115	59	42	
Toscana	9	102	7	38	0	14	7	1.780	77	3	
Umbria	36	112	6	24	3	35	14	1.891	113	72	
Marche	6	114	12	36	0	21	5	1.816	79	84	
Lazio	12	46	20	36	0	12	5	1.929	142	46	
Abruzzo	2	179	4	40	4	17	2	1.781	91	55	
Molise	8	273	12	11	10	39	4	1.595	310	44	
Campania	8	148	8	14	2	67	6	1.617	98	52	
Puglia	9	245	8	19	1	14	4	1.836	52	18	
Basilicata	21	183	2	48	0	59	22	1.726	143	132	
Calabria	9	172	2	26	2	112	16	1.739	96	6	
Sicilia	26	159	29	87	0	66	22	1.939	231	254	
Sardegna	51	426	30	63	9	151	19	2.101	219	62	
Provincia di Trento	177	1.362	142	1.190	115	233	527	2.187	406	268	
Provincia di Bolzano	108	1.400	214	1.180	29	65	1.421	2.430	377	151	

Fonte: elaborazione Ipres su dati Cpt

Tabella 5.6
LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI PER DIVISIONE COFOG. ANNO 2012
Valori in euro pro capite

	Abitazioni e assetto territoriale	Affari economici	Attività ricreative, culturali e di culto	Istruzione	Divisioni Cofog				Sanità	Servizi generali
					Ordine pubblico e sicurezza	Protezione dell'ambiente	Protezione sociale	Sanità		
Piemonte	33	301	66	305	57	152	136	15	312	
Valle d'Aosta	-	45	-	-	-	-	-	-	3.110	
Lombardia	43	343	69	279	48	241	158	18	288	
Veneto	26	336	66	245	43	101	105	15	290	
Friuli Venezia Giulia	37	441	136	384	55	210	295	29	418	
Liguria	77	527	64	323	85	186	151	23	416	
Emilia Romagna	36	236	72	371	43	102	167	19	316	
Toscana	43	345	75	391	65	159	140	19	304	
Umbria	111	280	62	340	70	232	89	34	393	
Marche	39	285	69	277	42	163	156	32	302	
Lazio	76	574	63	361	94	244	187	21	336	
Abruzzo	50	271	45	273	78	327	157	20	339	
Molise	46	267	46	227	135	238	77	27	310	
Campania	50	303	28	219	52	275	51	13	301	
Puglia	44	206	35	216	47	229	84	11	239	
Basilicata	105	417	55	229	71	231	85	17	361	
Calabria	63	238	40	236	59	229	46	12	320	
Sicilia	41	180	30	195	54	189	96	11	337	
Sardegna	77	278	103	264	56	290	315	18	405	
Provincia di Trento	68	484	226	599	107	390	413	32	610	
Provincia di Bolzano	119	508	269	320	104	283	465	30	416	

Fonte: elaborazione Ipres su dati Cpt

La tabella 5.6 (*supra*) riporta la distribuzione territoriale della spesa pro capite delle dieci divisioni Cofog relativa alle amministrazioni locali.

Tra i dati maggiormente significativi si sottolinea che:

- il Lazio fa registrare sul piano nazionale la spesa pro capite più elevata in materia di affari economici (574 euro) e di protezione sociale (187 euro);
- in Toscana si osserva la spesa pro capite più elevata in tema di istruzione (391 euro) e di cultura (75 euro);
- la Puglia si attesta sui livelli più bassi di spesa pro capite in relazione ai settori: affari economici (206 pro capite), istruzione (216 euro) e servizi generali (239 euro);
- in Veneto si registra la spesa inferiore in tema di: ambiente (101 euro) e assetto territoriale (26 euro);
- le altre regioni caratterizzate dai maggiori livelli di spesa pro capite sono: l'Abruzzo, con riferimento alla protezione ambientale (327 euro); la Liguria, per i servizi generali (416 euro) e l'Umbria, per l'assetto del territorio (111 euro).

5.5

La spesa sanitaria delle regioni italiane

Nel 2012 la gestione della spesa sanitaria presenta risultati incoraggianti: a consuntivo le uscite complessive, in termini di contabilità nazionale, hanno raggiunto i 110,8 miliardi, ben al di sotto del dato previsto per l'anno nel Documento di Economia e Finanza (Def) stilato dal governo ad aprile 2012 (114,5 miliardi). Un dato significativamente inferiore anche a quello contenuto nel quadro di preconsuntivo contenuto nella nota di aggiornamento al Def che incorporava le variazioni connesse alle ulteriori misure di contenimento disposte con il D.L. 95/2012.

Rispetto al valore previsto nell'ottobre del 2011, pari a 113,6 miliardi, si registra quindi una flessione di oltre 2,7 miliardi. Per il secondo anno consecutivo la spesa presenta una riduzione in termini nominali (-0,7% contro il -0,8% dello scorso anno) mentre rimane sostanzialmente invariata in termini di prodotto.

Del resto, negli ultimi decenni la spesa pubblica per sanità nel nostro Paese, quando rapportata al Pil e alla popolazione, mostra un livello e una dinamica del tutto paragonabile a quella della maggioranza dei Paesi Ocse.

Quando si analizza invece l'articolazione regionale della spesa sanitaria pro capite nel 2012 emerge una (non sorprendente) forte sperequazione: per esempio, per ogni singolo cittadino pugliese è stata pari a 1836 euro, leggermente al di sotto della media nazionale.

Tabella 5.7
LA SPESA SANITARIA DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI. ANNI 2002-2012
Valori in euro pro capite

	Spesa sanitaria											
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Piemonte	1.298	967	988	1.482	1.510	1.624	1.661	1.884	1.875	1.766	1.822	
Valle d'Aosta	1.540	944	1.145	1.646	1.808	1.808	1.899	2.069	2.114	2.328	2.268	
Lombardia	1.401	1.409	1.209	1.596	1.662	1.744	1.796	1.904	1.926	1.932	2.149	
Veneto	1.358	1.348	1.373	1.494	1.677	1.672	1.653	1.588	1.671	1.709	1.861	
Friuli Venezia Giulia	1.199	1.217	1.341	1.423	1.514	1.499	1.406	1.465	1.494	1.795	2.041	
Liguria	1.187	888	1.405	1.420	1.544	1.601	1.761	1.756	1.764	1.722	1.898	
Emilia Romagna	1.452	625	1.415	1.345	1.638	1.782	1.927	1.842	1.860	1.816	2.115	
Toscana	1.365	1.252	536	1.345	1.717	1.681	1.695	1.709	1.769	1.817	1.780	
Umbria	1.319	936	1.470	1.342	1.865	1.821	1.715	1.666	1.688	1.684	1.891	
Marche	1.322	1.306	1.348	48	1.326	1.505	1.690	1.706	1.714	1.596	1.816	
Lazio	1.119	1.290	1.117	1.520	1.592	1.764	1.703	1.614	1.724	1.976	1.929	
Abruzzo	1.275	972	185	1.403	1.454	1.855	1.856	1.725	1.624	1.676	1.781	
Molise	1.096	1.045	1.223	1.088	1.119	1.202	1.264	1.576	1.497	1.615	1.595	
Campania	1.027	1.071	115	1.139	1.336	1.357	1.705	1.611	1.339	1.282	1.617	
Puglia	1.128	975	1.241	1.259	1.340	1.429	1.509	1.603	1.727	1.547	1.836	
Basilicata	1.166	1.192	1.186	1.448	1.471	1.554	1.598	1.612	1.701	1.630	1.726	
Calabria	1.451	1.184	1.684	1.700	1.525	1.829	1.443	1.534	1.480	1.505	1.739	
Sicilia	1.043	1.098	2.674	1.170	1.541	1.575	1.669	1.514	1.509	1.436	1.939	
Sardegna	1.306	1.178	944	552	1.720	1.530	1.725	1.518	1.784	1.744	2.101	
Provincia di Trento	1.486	1.760	1.184	1.088	1.757	1.974	1.810	1.955	2.298	1.961	2.187	
Provincia di Bolzano	1.673	1.268	1.805	1.914	2.053	1.939	2.138	2.098	2.404	2.144	2.430	

Fonte: elaborazione Ipres su dati Cpt



Le regioni in cui il valore pro capite è sensibilmente al di sopra al dato medio sono le regioni a statuto speciale, oltre a Emilia Romagna e Lombardia, mentre le regioni in cui si spende meno solo Calabria e Campania.

Con riferimento all'evoluzione della spesa sanitaria aggregata nell'ultimo decennio, si può sottolineare come dal 2000 al 2012 l'incremento complessivo, sia espresso in termini pro capite sia in percentuale del Pil, sia in linea con quanto accaduto nella maggioranza dei Paesi Ocse. In particolare, guardando l'evoluzione della spesa corrente nell'ultimo biennio disponibile, gran parte delle regioni italiane hanno realizzato dei risparmi di spesa, riconducibili agli impegni di ridimensionamento imposti dai piani di rientro⁶ dal deficit sanitario. Gran parte delle regioni presentano un saldo negativo rispetto all'anno precedente, in parte riconducibile alla crisi economica e in parte invece imputabile ai tagli imposti dai piani di rientro.

Al di là della dinamica dell'ultimo periodo, qual è l'origine dell'articolazione della spesa sanitaria nelle diverse regioni e della sua evoluzione nel tempo? La sanità in Italia è finanziata essenzialmente attraverso un fondo nazionale (Fsn) dedicato e rideterminato ogni anno dal Parlamento per mezzo della legge finanziaria. Il valore complessivo di tale fondo poi viene ripartito tra le Regioni Italiane in base alla distribuzione dei bisogni sanitari a livello regionale. È necessario dunque definire, prima, e misurare, poi, il bisogno sanitario⁷.

Il percorso di riparto si articola in due fasi: in una prima fase si definiscono i Livelli Essenziali d'assistenza (Lea) che rappresentano il pacchetto di prestazioni coperte integralmente o parzialmente (a seconda delle partecipazioni che ogni regione può includere e rispetto a cui può decidere ammontare ed eventuali sanzioni) dal Servizio Sanitario Nazionale e le quote di finanziamento destinate a ogni livello di Lea. In una seconda fase, vengono definiti i criteri e i pesi da applicare alla numerosità della popolazione per ogni livello di assistenza individuato.

Per esempio, la ripartizione dei fondi per la prevenzione è basata esclusivamente sulla popolazione residente⁸. Anche i fondi per la medicina di base e l'assistenza territoriale vengono ripartiti esclusivamente in base alla popolazione residente, mentre per la spesa farmaceutica si stabilisce un tetto complessivo svincolato da ogni criteri di ripartizione e giustificato essenzialmente dalla necessità di contenere questa voce di spesa a un livello fisso.

L'aspetto più problematico dell'attuale metodo di ripartizione interessa due profili. Il primo riguarda il fatto che i fondi per la medicina di base e territoriali vengono complessivamente svincolati dalla struttura demografica della popolazione. Ciò appare alquanto discutibile in quanto, a differenza della prevenzione, la medicina di base è di tipo curativo e quindi dipendente dalle condizioni di salute della popolazione. Il secondo problema riguarda la ripartizione dei fondi per assistenza ospedaliera che avviene per il 50% in

base alla popolazione secca e per l'altro 50% in base alla popolazione pesata per classe d'età⁹. Il risultato finale è, in buona sostanza, che le regioni con un maggior numero di individui in età pediatrica e anziana ricevono una quota maggiore di riparto del Fsn.

Diversi studi hanno evidenziato come la formula di ripartizione attualmente utilizzata in Italia, a differenza di molte altre esperienze Europee anche simili alla nostra rispetto all'assetto organizzativo sanitario (per esempio quella del Regno Unito), implichi una definizione di bisogno sanitario molto limitata, basata esclusivamente sulla struttura demografica della popolazione. Ciò impedisce di tenere conto delle peculiarità epidemiologiche e socioeconomiche delle diverse realtà territoriali che possono incidere in modo sostanziale sull'utilizzo dei servizi sanitari e, di conseguenza, sulle voci di spesa sanitaria.

Nel corso degli anni, infatti, la letteratura sulle determinanti del consumo sanitario ha individuato una serie di variabili che suggeriscono come i modelli di consumo principalmente basati su indicatori meramente demografici debbano essere necessariamente aggiornati (Gravelle *et al.* 2004). Innanzitutto, è ormai verificato in una serie di lavori empirici come la struttura socioeconomica della popolazione abbia un impatto importante sui consumi sanitari (Scottish Executive 2000; Carr-Hill *et al.* 2002)¹⁰. Anche l'adozione di stili di vita a rischio per la salute, tra cui tabagismo, obesità e alcool influenzano chiaramente i risultati di salute, ma sono allo stesso tempo conseguenza della deprivazione socioeconomica¹¹.

Per riassumere, appare evidente come oltre alla struttura demografica, sia auspicabile integrare le formule di ripartizione considerando anche le determinanti dei consumi sanitari che gli sviluppi della letteratura scientifica hanno consentito di individuare.

Tabella 5.8
LA SPESA SANITARIA DELLE REGIONI PER CATEGORIE ECONOMICHE. ANNI 2002-2012
Valori in milioni di euro

		Totale spese correnti	Totale spese in conto capitale	Totale spese
Piemonte	2002	5.335.167	157.588	5.492.755
	2012	7.762.131	209.486	7.971.616
Valle d'Aosta	2002	174.279	11.960	186.240
	2012	273.710	16.242	289.952
Lombardia	2002	12.492.146	269.249	12.761.395
	2012	20.519.061	529.247	21.048.308
Veneto	2002	5.989.508	228.601	6.218.108
	2012	8.751.308	334.701	9.086.009

(SEGUE)

		Totale spese correnti	Totale spese in conto capitale	Totale spese
Friuli Venezia Giulia	2002	1.406.531	22.549	1.429.080
	2012	2.379.132	114.286	2.493.417
Liguria	2002	1.816.450	50.217	1.866.667
	2012	2.892.513	78.409	2.970.922
Emilia Romagna	2002	5.497.631	353.457	5.851.088
	2012	8.948.419	309.438	9.257.857
Toscana	2002	4.632.299	167.430	4.799.729
	2012	6.199.842	373.012	6.572.854
Umbria	2002	1.085.152	15.112	1.100.263
	2012	1.653.237	21.807	1.675.044
Marche	2002	1.861.845	100.399	1.962.244
	2012	2.724.969	80.511	2.805.481
Lazio	2002	5.687.051	72.498	5.759.549
	2012	10.669.316	49.919	10.719.235
Abruzzo	2002	1.588.831	34.917	1.623.748
	2012	2.289.762	47.959	2.337.721
Molise	2002	347.199	4.774	351.973
	2012	487.376	12.347	499.723
Campania	2002	5.736.519	144.925	5.881.444
	2012	9.206.442	124.630	9.331.072
Puglia	2002	4.481.449	56.913	4.538.362
	2012	7.240.353	188.203	7.428.557
Basilicata	2002	672.326	23.618	695.944
	2012	969.337	25.073	994.409
Calabria	2002	2.876.065	37.114	2.913.179
	2012	3.387.132	17.467	3.404.599
Sicilia	2002	5.041.499	145.890	5.187.390
	2012	9.226.068	467.737	9.693.805
Sardegna	2002	2.063.774	74.375	2.138.149
	2012	3.371.731	74.875	3.446.606
Provincia di Trento	2002	667.892	50.264	718.156
	2012	1.097.872	54.880	1.152.752
Provincia di Bolzano	2002	690.529	91.366	781.895
	2012	1.168.662	67.091	1.235.753

Fonte: elaborazione Ipres su dati Cpt

5.6 Conclusioni

Dopo un'iniziale disamina dell'articolazione funzionale della spesa pubblica in Italia e nei principali Paesi Europei, il presente contributo ha preso in esame la distribuzione funzionale della spesa sostenuta, nel nostro Paese, dalle amministrazioni centrali, regionali e locali, focalizzandosi, poi, sulla composizione della spesa sanitaria nelle regioni italiane.

Il lavoro ha evidenziato in primo luogo come, nel corso dell'ultimo decennio, il totale della spesa pubblica italiana abbia visto aumentare la propria incidenza sul Pil, passando dal 48,1 al 50,6%. L'incremento fatto registrare non è tra i più elevati, se confrontato a quello relativo alla media dell'Eurozona e anche a quello di alcuni Paesi le cui performance sono più comunemente paragonate a quelle italiane. Rispetto al confronto internazionale dei valori di spesa pubblica, inoltre, si è sottolineato il peso maggiore che assume, in Italia, la spesa per interessi, pari al 5,4%.

Entrando nel merito della riclassificazione funzionale della spesa, si è evidenziato in primo luogo come per l'Italia il settore con la maggiore incidenza rispetto al Pil sia quello della protezione sociale (in cui come è noto rientra sia la spesa previdenziale che quella per l'assistenza), rispetto al quale si osserva, nel decennio considerato, un notevole incremento che porta la percentuale dal 17,9% del 2003 al 21% del 2012.

Con riferimento all'analisi della spesa pubblica italiana per livello di governo, si è osservato come la spesa totale della PA in Italia sia stata pari, per l'anno 2012, a 801,5 miliardi di euro, con una variazione del + 4,3% rispetto al corrispondente valore dell'anno precedente, di circa 768 miliardi.

L'incremento della spesa ha riguardato in particolar modo le Amministrazioni regionali, con una variazione del + 8%; in crescita anche le spese delle Amministrazioni locali (+6,8%), e quelle delle Amministrazioni centrali (+3%). In relazione a tali incrementi, è stato osservato come, a livello di PA, l'aumento di spesa totale registrato nel periodo considerato (pari a circa 34 miliardi), si componga per la gran parte di spesa corrente (29 miliardi) e sia rappresentato, solo in minima parte, da spesa in conto capitale (5 miliardi).

L'ultima parte del lavoro ha inteso ricostruire l'andamento della spesa sanitaria nelle regioni italiane, discutendone le dimensioni e criteri che le originano. In particolare ci si è soffermati sui criteri di riparto del Ssn.

La ripartizione dei fondi sanitari oggi avviene sulla base dei soli bisogni demografici. Tuttavia, l'inclusione di un più ampio set di indicatori di rischio sanitario, tra cui quelli socioeconomici e quelli legati agli stili di vita, potrebbe rappresentare una strada percorribile al fine di ancorare il più possibile la ripartizione del Fsn al principio dell'equità orizzontale.

Bibliografia

- Banca D'Italia (2013), *Relazione annuale*, Roma.
- Bordignon M., Fontana A, Peragine V. (2006) "Un'applicazione empirica della misura dell'iniquità orizzontale in un contesto regionale" in Barca F., Cappiello F., Ravoni L., Volpe M. (a cura di) (2006), *Federalismo, equità, sviluppo. I risultati delle politiche pubbliche analizzati e misurati dai Conti Pubblici Territoriali*, il Mulino, Bologna.
- Carr-Hill R., Jamison J. Q., O'Reilly D., Stevenson M. R., Reid J., Merriman B. (2002), "Risk adjustment for hospital use using social security data: cross sectional small area analysis", *British Medical Journal*, 324, pp. 1-4.
- Carrieri V., Bilger M. (2013) "Health in the cities: when the neighbourhood matters more than income", *Journal of Health Economics*, 32, pp. 1-11.
- Corte dei Conti (2014), *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma.
- Costa G., Spadea T., Cardano M. (a cura di) (2004), "Disuguaglianze di salute in Italia", *Epidemiologia e prevenzione*, 28 (supplemento al numero 3).
- Culica D., Rohrer J., Ward M., Hilsentrath P., Pomprehn P. (2002), "Medical check-ups: Who does not get them?", *American Journal of Public Health*, 92, 88-91.
- Eurostat (2013), *General government expenditure by function (Cofog)*.
- Gravelle H., Sutton M., Morris S., Windmeijer F., Leyland A., Dibben C., Muirhead M. (2003), "Modeling supply and demand influences on the use of health care: implications for deriving a needs-based capitation formula", *Health Economics*, 12(12), pp. 985-1004.
- Grossman M. (1972), "On the concept of health capital and the demand for health", *Journal of Political Economy*, 80, pp. 223-255.
- Hjortsberg C. (2003) "Why do the sick not utilize healthcare? The case of Zambia", *Health Economics*, 12, 755-70.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (2013), *La spesa pubblica in Europa: metodi, fonti, elementi per l'analisi*.
- Ministero dello Sviluppo economico, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (2014), *Conti Pubblici Territoriali. Anno 2012*.
- Monsurrò P. (2013), *La spesa pubblica in Italia e in Europa*, IBL Special Report.
- Rice N., Smith P. C. (2001), "Capitation and risk adjustment in health care financing: An international progress report", *Milbank Quarterly*; 79: 81-113.
- Scottish Executive (2000), "Fair shares for all: Final report", *National Review of Resource Allocation*, Scottish Executive: Edinburgh (www.scotland.gov.uk/fairshares/docs/fsfa-00.asp).

Note

- ¹ I Cpt, pubblicati ogni anno dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del Ministero dello Sviluppo Economico, riportano i flussi finanziari di entrata e di spesa per settori d'intervento e livelli di governo della pubblica amministrazione. In particolare, i Cpt presentano informazioni relative all'universo della "Pubblica Amministrazione" (PA) –

intesa come l'insieme delle amministrazioni centrali (AC), delle amministrazioni locali (AL) e delle amministrazioni regionali (AR) – e all'universo del “Settore Pubblico Allargato” (Spa) – rappresentato, oltre che dalla PA, dalle imprese pubbliche locali e dalle imprese pubbliche nazionali. Nello specifico, all'interno dei Cpt le amministrazioni locali sono rappresentate da Province, Comuni, Comunità montane, Camere di Commercio Università, Edsu, Enti dipendenti dagli enti locali, Autorità portuali, Parchi. Nelle amministrazioni regionali sono ricomprese Regioni, Aziende Sanitarie Locali, Ospedali pubblici; mentre l'amministrazione centrale comprende Stato, Cassa Dd. Pp. (fino al 2003), Enti Previdenziali, altri Enti dell'amministrazione centrale, Anas, Patrimonio SpA. Infine, è necessario precisare che, ai fini della presente analisi, si è fatto riferimento ai dati Cpt relativi all'aggregato della “Pubblica Amministrazione” (PA). In effetti, la scelta dell'universo di riferimento (PA ovvero Spa) incide sul processo di consolidamento e sull'elaborazione dei dati, dal momento che, nei Cpt, i pagamenti di competenza degli Enti sono riportati in maniera “consolidata”, ovvero al netto di tutti i trasferimenti destinati ad altri soggetti dello stesso “universo”.

² La Classification Of the Functions Of Government (Cofog), introdotta dal Regolamento CE 2223 del Consiglio dell'Unione Europea del 25.06.1996 (Sec95), come modificato dal Regolamento CE 113 della Commissione Europea del 23 gennaio 2002, rappresenta il principale riferimento internazionale in tema di classificazione funzionale della spesa pubblica.

³ L'analisi è stata condotta attraverso i più recenti dati dei Conti Pubblici Territoriali (riferiti all'annualità 2012), riclassificati nelle dieci divisioni Cofog: servizi generali; assetto territoriale; affari economici; attività ricreative e culturali; difesa; istruzione; ordine pubblico e sicurezza; protezione ambientale; protezione sociale e sanità. In tali dieci divisioni Cofog sono stati riclassificati i dati dei trenta settori dei “Conti Pubblici Territoriali” (Cpt). Tale processo di riclassificazione è stato operato utilizzando le informazioni riportate nei rispettivi glossari. Per l'approfondimento dei contenuti dei singoli settori Cpt si rimanda al quarto capitolo della relativa guida metodologica (http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_notemetodologiche.asp).

⁴ La differenza, piuttosto importante, tra i valori di spesa di questa funzione si giustifica con la spesa per interessi, che nella classificazione Cofog rientra proprio tra i servizi generali.

⁵ In Germania gran parte del personale sanitario non è considerato dipendente pubblico, per questo la spesa per il personale (pubblico) è molto inferiore, e per la stessa ragione probabilmente la spesa per consumi intermedi è molto diversa.

⁶ I piani di rientro sono finalizzati a verificare la qualità delle prestazioni e a raggiungere il riequilibrio dei conti dei servizi sanitari regionali. Il Ministero, attraverso il Siveas, è impegnato nell'affiancare le Regioni nel raggiungere gli obiettivi previsti dai Piani. Attualmente le regioni sottoposte a Piano di rientro sono 8 (Piemonte, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia). Per maggiori informazioni sui Piani di rientro e le fasi di monitoraggio consultare la pagina del Ministero della Salute a essi dedicato www.salute.gov.it/portale/temi/p2_4.jsp?area=pianiRientro.

⁷ Il meccanismo di riparto utilizzato nel nostro sistema sanitario prende il nome di “quota capitaria pesata”, dove per “capitaria” ci si riferisce al fatto che la popolazione residente è il principio guida della ripartizione, mentre per “pesata” si intende il fatto che per alcune tipologie di spesa, la struttura demografica della popolazione (e non solo la numerosità) gioca un ruolo determinante nella ripartizione.

⁸ Ciò è coerente con il fatto che il bisogno di prevenzione, essendo per definizione sufficientemente svincolato dalle condizioni di salute, non richiede di tenere in considerazione l'età o qualsiasi altro indicatore di bisogno in quanto si assume che il bisogno si distribuisca in maniera omogenea per abitante.

⁹ A titolo meramente illustrativo, in base a tali pesi, ogni residente in età pediatrica pesa un po' più di 3 residenti, mentre per esempio un residente in età compresa tra 45 e 64 anni pesa

leggermente meno di un residente, ai fini della ripartizione del Fsn relativa alle prestazioni ospedaliere.

¹⁰ Già nel modello pionieristico di Grossman (1972) sulla domanda di salute e domanda di servizi sanitari si riconosceva il peso del reddito e dell'istruzione nell'influenzare il consumo sanitario. Individui più istruiti, infatti, sono in grado di scegliere gli input sanitari in maniera più efficiente per esempio perché più consapevoli dei rischi sanitari (efficienza allocativa) e allo stesso tempo sono in grado di elaborare meglio gli input sanitari ricevuti, perché per esempio, sono maggiormente in grado di seguire i protocolli di cura (efficienza tecnica). Il reddito, allo stesso tempo, genera un incentivo maggiore a investire in attività salutari in quanto migliora la redditività dei giorni in perfetta salute. Empiricamente, a livello microeconomico, entrambe le determinanti sembrano associate positivamente a un maggior ricorso alle prestazioni sanitarie di qualsiasi tipo (Carr-Hill *et al.*, 1996; Culica *et al.* 2002; Hjortsberg 2003). Al tempo stesso, individui in situazioni economiche peggiori (per esempio individui con basso reddito e basso livello di istruzione) molto spesso presentano profili di salute peggiori. Esiste un'ampia letteratura che documenta la presenza di disuguaglianze legate allo status socioeconomico anche in Italia, specie a carattere regionale (Costa *et al.* 2004). Inoltre, viene documentata in letteratura anche una particolare vulnerabilità in termini di salute psicofisica degli individui disoccupati a prescindere dal livello di istruzione e anche in presenza di strumenti di sostegno al reddito (Theodossiou 1998).

¹¹ Sia che prevalga la tesi secondo la quale tali stili di vita servano come “comforting goods”, ovvero beni di conforto per individui svantaggiati, sia che prevalga quella dei fallimenti del mercato derivanti da assenza di informazione sui rischi maggiormente presente tra i più svantaggiati, vi è molta evidenza sul fatto che tali stili siano concentrati tra gli strati più svantaggiati della società e soprattutto che siano stili di vita contagiosi, ovvero amplificati dal fatto di essere concentrati tra gli individui svantaggiati che vivono negli stessi luoghi (si veda, per esempio, Carrieri e Bilger 2011). Di conseguenza, una ponderazione per gli stili di vita a livello aggregato può costituire un altro possibile peso utilizzabile al fine di ripartire i fondi sanitari in maniera più aderente ai bisogni sanitari della popolazione.

6 D.lgs. 118/2011 Armonizzazione contabile: l'esperienza della Regione Liguria

Claudia Morich, Bruna Aramini, Stefania Falzi e Tiziana Virgilio

6.1 Premessa

In attuazione della legge 42/2009¹ in materia di federalismo fiscale è stato adottato il D.lgs. 118/2011², che dà avvio a un processo di armonizzazione dei sistemi contabili delle Regioni, degli Enti locali e dei loro enti e organismi, al fine di rendere comparabili e aggregabili i dati contabili secondo le prescrizioni e le richieste provenienti dall'Unione Europea.

La riforma dell'armonizzazione contabile operata fino a oggi dal D.lgs. 118/2011, per il quale l'8 agosto 2014 è stato completato l'iter di approvazione del decreto legislativo integrativo e correttivo (D.lgs. 126/2014³), andrà a regime, dopo tre anni di sperimentazione, dal 1° gennaio 2015, eccezion fatta per gli Enti del Settore Sanitario per i quali la nuova disciplina contabile è entrata in vigore con l'esercizio 2012, lasciando tuttavia "insolute" alcune problematiche. In particolare l'impianto normativo scaturito dalla riforma contabile sconta disallineamenti tra i principi contabili del D.lgs. 118/2011 disciplinati distintamente per l'armonizzazione del bilancio regionale "non sanitario" (Titolo I) e l'armonizzazione del bilancio regionale "sanitario" (Titolo II). Nell'ambito del proprio bilancio, infatti, le Regioni devono "perimetrare" i capitoli riguardanti la gestione sanitaria, alla quale si applicano i principi del Titolo II del D.lgs. 118/2011, ai fini di garantire il raccordo con i dati contabili degli Enti del Servizio Sanitario Regionale (Ssr) e consentire quindi le operazioni di consolidamento. I Ssr, infatti, sono articolati in Enti che seguono i criteri della contabilità economico-patrimoniale mentre le Regioni adottano il modello della contabilità finanziaria.

Il presente contributo espone l'esperienza della Regione Liguria, che dal 2012 ha avviato un percorso di accurata revisione del proprio impianto contabile e ha partecipato all'evoluzione concettuale e al dibattito tecnico conseguente all'applicazione dei nuovi principi, in qualità di coordinatore



vicario della Regione Lombardia della Commissione Affari Finanziari presso la Conferenza delle Regioni.

6.2

Il percorso di avvicinamento avviato dalla Regione Liguria relativamente al Titolo I del D.lgs. 118/2011. Presentazione di un'esperienza: modalità organizzative e metodologiche

La Regione Liguria, pur non rientrando tra gli enti in sperimentazione, dal 2012 ha partecipato alle attività del Gruppo di Lavoro (GdL) “Sperimentazione”, costituito presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze (Mef), che si riunisce settimanalmente per esaminare i quesiti degli enti sperimentanti e aggiornare di conseguenza la normativa di riferimento, i principi contabili, gli schemi di bilancio e gli allegati, e ha condiviso quanto attuato dalle Regioni individuate, ai sensi dell’art. 36 del D.lgs. 118/2011, con il D.P.C.M. del 28 dicembre 2011⁴ quali partecipanti alla “sperimentazione” prevista limitatamente all’attuazione delle disposizioni di cui al Titolo I (Lombardia, Lazio, Campania, Basilicata, e per i primi mesi del 2012 Sicilia). La durata della “sperimentazione”, inizialmente prevista di due esercizi finanziari, è stata successivamente prolungata dall’art. 9 della legge 124/2013⁵ a tutto il 2014: di conseguenza, la riforma entrerà in vigore a decorrere dal 1° gennaio 2015.

La Regione Liguria, insieme alla Regione Lombardia, ha promosso l’istituzione di un appuntamento settimanale in videoconferenza con le Regioni in sperimentazione, durante il quale vengono esaminati i documenti all’ordine del giorno delle successive riunioni del GdL ministeriale. Nel tempo, tale videoconferenza è divenuta luogo di condivisione e di approfondimento anche di temi specifici inerenti l’applicazione del D.lgs. 118/2011, come per esempio quello inerente le problematiche del coordinamento tra Titolo I e Titolo II. Nel corso del 2013 la partecipazione alle videoconferenze è stata estesa, su richiesta, anche ad altre Regioni non in sperimentazione. La Regione Liguria, parallelamente, ha avviato al proprio interno un percorso di avvicinamento alle novità metodologiche e tecniche connesse all’introduzione delle nuove disposizioni dettate dalla riforma contabile. A tal fine, il legislatore regionale ha provveduto a dare mandato alla Giunta, mediante la L.R. 37/2011⁶, che all’art. 7 prevede: “la Giunta Regionale adotta gli atti propedeutici a sperimentare le nuove procedure, affiancando, a fini conoscitivi, all’attuale sistema contabile, i nuovi schemi di bilancio suddivisi per ‘missioni e programmi’, l’adeguamento dei capitoli di spesa al ‘piano dei conti integrato’ e la contabilità economico patrimoniale”. Allo scopo di individuare, gestire, approfondire e



monitorare le fasi del complesso processo di adeguamento alle disposizioni di cui al Titolo I del D.lgs. 118/2011, nell'ambito della Direzione Centrale Risorse Strumentali, Finanziarie e Controlli è stato costituito un apposito GdL interstrutturale, coordinato dal Dirigente del Settore Ragioneria e Contabilità, che si avvale di una segreteria tecnica. Tra i compiti assegnati dalla Direzione al GdL si evidenziano:

- la verifica sistematica delle attività svolte e da svolgere da parte delle strutture di appartenenza in relazione al cronoprogramma;
- la verifica dei quesiti posti al Mef dagli enti in sperimentazione;
- la formulazione di eventuali quesiti in merito all'applicazione pratica, per la condivisione con le Regioni in sperimentazione e per il successivo inoltro al Mef;
- la presentazione di una relazione mensile sull'attività svolta.

Al fine di regolamentare, con tempistiche precise, l'attuazione del citato processo, il Coordinatore del GdL interno, con la segreteria tecnica, ha predisposto un cronoprogramma di attività, suddiviso in aree, con il quale sono state definite scadenze e priorità. In particolare sono state individuate dieci aree di attività: Organizzazione, Contabilità, Programmazione, Sperimentazione, Normativa, Consolidamento, Software/Programmi, Formazione, Inventario/Patrimonio, Contabilità economico-patrimoniale. Il GdL interno ha ritenuto opportuno organizzare le predette attività istituendo i seguenti sottogruppi tematici, allargati ad altri componenti individuati con i Dirigenti delle strutture di riferimento, finalizzati all'approfondimento delle singole specificità: Mappatura procedure, Modalità gestione entrate, Programmazione, Revisione Straordinaria dei residui, Consolidamento, Software/Programmi, Inventario/Patrimonio. A ulteriore supporto, inoltre, è stato richiesto ai Direttori Generali delle Direzioni/Dipartimenti di individuare delle figure di riferimento, i referenti per l'armonizzazione, quali interfaccia qualificata con la Direzione finanziaria sulla materia e collaboratori del GdL interno nelle attività preparatorie e di avvicinamento al 1° gennaio 2015.

6.3

Il processo di revisione dell'impianto contabile delle Regioni: dalla contabilità finanziaria all'applicazione dei nuovi principi del Titolo I del D.lgs. 118/2011. Il percorso di Regione Liguria

L'8 agosto 2014 il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva il D.lgs. 126/2014 correttivo del D.lgs. 118/2011⁷, che ha recepito le esigenze di modifica emerse durante la sperimentazione e parte delle numerose pro-

poste di emendamento presentate dagli enti territoriali. Detto decreto ha sancito, inoltre, la riduzione dell'autonomia delle Regioni in materia contabile, che deriverebbe dal ritorno allo Stato dell'"armonizzazione dei bilanci" quale materia di legislazione esclusiva, come disposto dalle modifiche alla Carta costituzionale introdotte dalla legge Cost. 1/2012⁸.

6.3.1 *Il D.lgs. 118/2011: il Titolo I*

Con la legge Cost. 1/2012, nel corso del 2012, primo anno di sperimentazione, in attuazione degli accordi sottoscritti dallo Stato Italiano in sede europea ("Fiscal compact"), il legislatore costituzionale è intervenuto anche sul Titolo V della Costituzione, modificando l'art. 117 mediante il trasferimento dell'"armonizzazione dei bilanci" dalle materie di legislazione concorrente alle materie di competenza esclusiva dello Stato⁹. Detta modifica apre a possibili contenziosi di natura costituzionale in merito al grado di autonomia in materia contabile delle Regioni, che parrebbero poter esercitare solo una potestà regolamentare, rispetto all'attuale potestà legislativa. L'intendimento del legislatore costituzionale trova applicazione nel decreto correttivo e integrativo che, tra gli emendamenti disposti dal Governo, ha introdotto una completa disciplina contabile e non più una legislazione di principi, armonizzata per tutte le Regioni: il nuovo Titolo III concernente l'"Ordinamento finanziario e contabile delle Regioni"¹⁰. Tale visione non è condivisa dalle Regioni che sostengono la distinzione tra "armonizzazione dei bilanci" e "ordinamento contabile", con conseguente mantenimento della potestà legislativa regionale in quest'ultima materia. L'argomento è in oggi ancora in discussione.

Il D.lgs. 118/2011, la cui finalità è quella di disciplinare i principi generali e applicati per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli Enti territoriali, dei loro Enti e Organismi Strumentali, mediante l'adozione di sistemi contabili omogenei, acquisisce quindi, con la modifica costituzionale, una maggior forza giuridica e un'incisività del tutto nuova per il comparto regionale per il quale, infatti, nel decreto correttivo e integrativo, al comma 1 dell'art. 1 si dispone: "Ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione, il presente titolo e il titolo terzo disciplinano l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, a eccezione dei casi in cui il Titolo II disponga diversamente, con particolare riferimento alla fattispecie di cui all'art. 19, comma 2, lett. b), degli Enti locali di cui all'art. 2 del D.lgs. 267/2000, e dei loro Enti e Organismi strumentali, esclusi gli enti di cui al Titolo secondo del presente decreto. A decorrere dal 1° gennaio 2015 cessano di avere efficacia le disposizioni legislative regionali incompatibili con il presente decreto". A regime, quindi,



per gli Enti Territoriali (Titolo I) vi sarà una disciplina uniforme in termini di ciclo di programmazione, nuova contabilità finanziaria, contabilità economico-patrimoniale (affiancata ai fini conoscitivi) e di processo di consolidamento dei bilanci.

6.3.2 ***La contabilità finanziaria potenziata nel Titolo I***

La contabilità finanziaria viene confermata come sistema contabile principale e fondamentale per fini autorizzatori e di rendicontazione della gestione nelle Pubbliche Amministrazioni. Essa rileva le obbligazioni, attive e passive, gli incassi e i pagamenti riguardanti tutte le transazioni poste in essere da una Pubblica Amministrazione, anche se non determinano flussi di cassa effettivi. Tuttavia, il principio di competenza finanziaria viene potenziato (principio contabile generale n. 16, allegato 1 del D.lgs. 118/2011), in quanto le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate, che danno luogo a entrate e spese per l'ente, sono registrate nelle scritture contabili nel momento in cui l'obbligazione sorge, ma con imputazione all'esercizio nel quale essa viene a scadenza.

La contabilità finanziaria diventa potenziata perché, in una logica di rafforzamento della dimensione temporale della scrittura contabile, la registrazione è effettuata quando le obbligazioni giuridiche si perfezionano ma, contemporaneamente, è imputata agli esercizi nei quali dette obbligazioni vengono a scadenza, secondo la declinazione della loro effettiva esigibilità nel tempo, avvicinandole al momento della movimentazione di cassa.

6.3.3 ***I principi contabili applicati del Titolo I***

A differenza dei principi contabili generali, che lasciano agli operatori il compito di individuare le modalità di applicazione, i principi contabili applicati sono costituiti da norme di dettaglio, di specificazione e interpretazione delle disposizioni e dei principi generali, e svolgono una funzione di completamento del sistema generale, favorendo comportamenti uniformi e corretti. I principi contabili applicati sono quattro e riguardano: la programmazione, la contabilità finanziaria, la contabilità economico-patrimoniale, il bilancio consolidato.

Il principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio rappresenta il tentativo di armonizzare gli strumenti di programmazione anche per le Regioni, come è già avvenuto in passato per gli Enti locali¹¹. Sono state inoltre modificate le tempistiche, con l'obiettivo di renderle coerenti con la pianificazione economica del Governo, al fine di

garantire la piena integrazione tra il ciclo di programmazione nazionale e quello europeo¹².

Il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria disciplina nel dettaglio le modalità di contabilizzazione di ogni fatto gestionale che abbia contenuto finanziario, economico e patrimoniale, prescrivendo il criterio di registrazione sia per le operazioni di accertamento e di impegno, con le quali vengono imputate agli esercizi finanziari le entrate e le spese derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate (attive e passive), sia per gli incassi e dei pagamenti, che devono essere imputati agli esercizi in cui il tesoriere ha effettuato l'operazione. Esso si applica solo ai documenti di natura finanziaria che compongono il sistema di bilancio e ne attua il contenuto autorizzatorio.

Il principio applicato della contabilità finanziaria introduce il nuovo concetto di esigibilità: le obbligazioni giuridiche perfezionate sono registrate nelle scritture contabili al momento della nascita dell'obbligazione, imputandole all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza. Quest'ultima è il momento in cui l'obbligazione diventa esigibile.

L'art. 2 del D.lgs. 118/2011 dispone inoltre che le Regioni e gli Enti locali affianchino alla contabilità finanziaria, ai fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale. Il principio della competenza economica consente di imputare a ciascun esercizio costi/oneri e ricavi/proventi e richiama il principio contabile n. 11 dell'Organismo Italiano di Contabilità (Oic), secondo il quale è necessario individuare i momenti in cui si manifestano i ricavi/proventi e i costi/oneri di competenza dell'esercizio. La competenza economica assume come riferimento il costo, la contabilità finanziaria la spesa. Pertanto l'impegno che, nell'ambito della funzione autorizzatoria del bilancio dell'ente pubblico, svolge la funzione di garantire l'avvenuta verifica della copertura finanziaria della spesa autorizzata, difficilmente troverà corrispondenza con un costo già maturato (da imputare al Conto Economico dell'esercizio) in quanto la prestazione, corrispondente per esempio a una fornitura, al momento dell'impegno deve essere ancora eseguita. Di conseguenza, nel caso in cui il periodo di utilizzo sia diverso da quello dell'esborso monetario, anche considerando lo sforzo di avvicinamento ottenuto con il "potenziamento" della contabilità finanziaria, si evidenzia una prima criticità derivante dal disallineamento tra quest'ultima e la contabilità economico-patrimoniale come configurata dalla riforma contabile. A conferma, appare utile evidenziare che il principio applicato definisce una contabilità generale con alcune specificità che l'allontanano da quella di tipo civilistico, non consentendo, peraltro, un preciso rispetto dei principi contabili dell'Oic; esso infatti stabilisce che "i ricavi/proventi conseguiti sono rilevati in



corrispondenza con la fase dell'accertamento delle entrate, e i costi/oneri sostenuti sono rilevati in corrispondenza con la fase della liquidazione delle spese". Occorre altresì tenere conto che la contabilità economico-patrimoniale relativa al Titolo I del decreto 118/2011, caratterizzata da uno specifico piano dei conti e principi applicati, riguarderà la gestione non sanitaria del bilancio regionale, quantificabile in termini di incidenza nel 25-30%, mentre il restante 70-75% del bilancio, inerente la spesa sanitaria, è interessato da una contabilità economico-patrimoniale disciplinata dal Titolo II del medesimo decreto, avente regole di contabilizzazione e piano dei conti diversi¹³. Ciò costituisce un ulteriore importante elemento di criticità della riforma.

Il principio applicato del bilancio consolidato è stato esaminato marginalmente dal GdL ministeriale; si evidenzia che il decreto integrativo e correttivo prevede la possibilità, per gli enti non in sperimentazione, del rinvio dell'adozione del bilancio consolidato all'anno 2017 con riferimento all'esercizio 2016. La Regione Liguria ha effettuato nel 2012 una prima perimetrazione degli enti da consolidare, attualmente in via di revisione: particolarmente problematica si è rivelata la mappatura per alcuni casi di società controllate e partecipate.

6.3.4

I nuovi istituti contabili connessi alla contabilità finanziaria potenziata: il piano finanziario/cronoprogramma come soluzione gestionale in Regione Liguria

L'applicazione del principio di competenza finanziaria potenziata implica l'introduzione dei seguenti nuovi istituti contabili: il fondo pluriennale vincolato, il riaccertamento straordinario/ordinario dei residui e il bilancio pluriennale autorizzatorio, aventi come finalità comune quella di rendere possibile la rappresentazione contabile della dimensione temporale dell'obbligazione, sia sui documenti di bilancio, sia in fase di gestione.

La Regione Liguria, ritiene possibile soddisfare tale esigenza mediante l'introduzione del piano finanziario quale elemento di raccordo, in quanto documento che rappresenta la distribuzione nel tempo delle singole obbligazioni. Esso costituisce lo strumento gestionale di riferimento che permette di recepire questi fattori innovativi e di gestire in modo sistematico i nuovi istituti contabili dal 1° gennaio 2015. A tal fine sono stati effettuati ricerche e approfondimenti su detto istituto contabile nella normativa statale, che hanno fornito interessanti risultati. Nelle more dell'esercizio della delega da parte del Governo, di cui all'art. 42 della legge 196/2009¹⁴ il legislatore statale ha anticipato infatti, in via gestionale, il potenziamento degli istituti tipici del bilancio di cassa, proprio mediante l'introduzione dell'obbligo



dell'adozione del piano finanziario dei pagamenti per i dirigenti responsabili della gestione con l'art. 6, commi 10, 11 e 12, della legge 135/2012¹⁵, estendendone l'obbligo a tutti i Ministeri e per qualsiasi tipologia di spesa, non più limitandone l'uso alle sole spese per somministrazioni forniture e appalti come previsto dalla versione originaria del decreto prima delle modifiche introdotte dalla legge 64/2013¹⁶. Il piano finanziario, nella progettazione formulata dalla Regione Liguria, avrà specifica valenza nell'ambito della procedura di contabilità finanziaria, quale strumento gestionale di riferimento. Esso dovrebbe acquisire la valenza di documento:

- necessario all'autorizzazione della spesa e quindi dell'atto che perfeziona l'obbligazione giuridicamente vincolante garantendone la preventiva verifica in termini di copertura finanziaria nell'esercizio in cui sorge (apposizione del vincolo alle risorse), con contestuale imputazione agli esercizi finanziari secondo la scadenza;
- di riferimento per il responsabile della spesa che deve verificarne preventivamente la coerenza non solo con gli stanziamenti di bilancio, ma anche con i vincoli di finanza pubblica, anche al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi;
- di riferimento per il responsabile della spesa che, dovendone monitorare costantemente la realizzazione, provvede anche alle opportune modifiche e rimodulazioni nel tempo, in coerenza con gli atti gestionali di riferimento;
- presupposto alla programmazione costruzione dei documenti di bilancio e alle relative variazioni, in quanto ne permette la connessione con i nuovi istituti contabili, rendendoli coerenti tra di loro;
- presupposto per una rappresentazione informatica che permette un costante e continuo colloquio tra l'andamento della gestione e i documenti/istituti contabili permettendone l'allineamento anche formale;
- per la programmazione e la verifica delle esigenze di cassa, creando i presupposti per un governo del bilancio di cassa, sia in termini di limite alle autorizzazioni, sia come verifica degli equilibri sul bilancio.

La Regione Liguria, sempre in una logica di preparazione agli adempimenti a regime, ha inoltre avviato, sin dal 2012, un processo di revisione straordinaria dei propri residui attivi e passivi, propedeutica all'attività di riaccertamento straordinario di cui al comma 7 dell'art. 3. Nel luglio 2012, con D.G.R. 907¹⁷, è stata avviata la prima fase della revisione straordinaria dei residui attivi e passivi aventi esercizio provenienza fondi 1983/2001; nel mese di agosto 2013, con D.G.R. 1037¹⁸ è stata autorizzata la seconda fase di tale attività, relativamente al periodo 2002/2006. La revisione straordinaria dei residui è stata coordinata dal Sottogruppo Revisione straordinaria dei

residui, coadiuvata dall'attività svolta dai referenti dipartimentali per l'armonizzazione, i quali si sono occupati di supportare il lavoro delle strutture di propria competenza e successivamente raccogliere i dati da queste comunicati per la trasmissione al Sottogruppo in questione. Quest'ultimo ha provveduto a monitorare l'attività dei referenti, a controllare i dati ricevuti, nonché a predisporre gli appositi schemi da allegare agli atti di revisione. Contestualmente, in collaborazione con i referenti dipartimentali, è stato riclassificato il bilancio regionale mediante una verifica puntuale e costante di ciascun capitolo, provvedendo all'associazione dello stesso all'opportuna classificazione in missione-programma-Cofog e a un'unica voce del piano dei conti finanziario di riferimento per le Regioni (allegato 6 del D.lgs. 118/2011). Per il riaccertamento straordinario e ordinario sono in corso di perfezionamento le opportune transazioni informatiche implementate sul sistema di contabilità in uso, per le quali è previsto un periodo di verifica in ambiente di prova.

6.3.5 Programmazione del percorso di adeguamento della riforma contabile

Nell'ambito dell'attività di analisi del complesso di adempimenti richiesti dalla riforma per completare il percorso di adeguamento dell'impianto contabile regionale è stato necessario individuare le diverse scadenze che dovranno essere rispettate, tenendo conto che vi sono alcune differenze rispetto a quanto disciplinato dal 2012 per gli enti in sperimentazione. Il percorso può essere schematizzato con il prospetto presentato nella tabella 6.1.

Tabella 6.1
SINTESI PERCORSO DI ADEGUAMENTO AL D.LGS. 118/2011

Adempimenti	Riferimenti normativi
Anno 2014	
Approvazione del Bilancio annuale 2015 secondo lo schema attualmente vigente e affiancamento a fini conoscitivi del bilancio per missioni e programmi/titoli e tipologie secondo schemi allegato 9 completo di tutti i prospetti	Art. 11, comma 12 Art. 11, comma 1 lett. a)
Approvazione del Bilancio pluriennale 2015-2017 secondo lo schema attualmente vigente che avrà funzione autorizzatoria	Art. 11, comma 12
Eventuali modifiche e aggiornamenti normativi alle singole Leggi Regionali disciplinanti gli Ordinamenti contabili	Art. 1, comma 1 ultimo periodo
Anno 2015	
Gestione del bilancio autorizzatorio secondo schemi previgenti, affiancamento a fini conoscitivi del bilancio per missioni e programmi/titoli e tipologie secondo schemi allegato 9 completo di tutti i prospetti	Art. 11, comma 12 Art. 11, comma 1 lett. a)

(SEGUE)

Adempimenti	Riferimenti normativi
Anno 2015 (segue)	
Adozione del nuovo principio di competenza finanziaria potenziata e dei connessi nuovi istituti contabili	Art. 3, comma 11
• fondo pluriennale vincolato	Art. 3, comma 5
• bilancio pluriennale autorizzatorio	Art. 11, comma 12
Obbligo della transazione elementare	Art. 5, commi 1, 2, 3
Riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015 con relativa variazione al bilancio 2015 e conseguente rideterminazione dell'avanzo al 1° gennaio 2015	Art. 3, comma 7
Approvazione Rendiconto 2014 secondo schemi previgenti	Art. 11, comma 12
Approvazione bilancio finanziario 2016-2018 secondo nuovi schemi con funzione autorizzatoria	Art. 11, comma 14
Anno 2016	
Riaccertamento ordinario dei residui al 31 dicembre 2015	Art. 3, comma 4
Approvazione rendiconto 2015 secondo lo schema attualmente vigente e affiancamento a fini conoscitivi di quello riclassificato secondo i nuovi schemi allegato 10	Art. 11, commi 12, 13
Adozione del Principio applicato di Contabilità economico-patrimoniale	Art. 2, comma 1 Art. 3, comma 12
Adozione del Piano dei Conti integrato	Art. 3, comma 12 Art. 4, commi 1, 2, 5
Apertura Stato Patrimoniale al 1° gennaio 2016	Art. 2, comma 1 Art. 3, comma 12
Adozione del Principio applicato del Bilancio Consolidato	Art. 11 bis, comma 4
Inserimento dei codici della transazione elementare negli ordinativi di incasso e pagamento	Art. 53, comma 3 Art. 58, comma 4
Adozione del piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio entro 30 giorni dall'approvazione di bilancio e rendiconto	Art. 41, comma 1
Anno 2017	
Approvazione rendiconto 2016 secondo nuovi schemi più CE e SP iniziali e finali	Art. 11, commi 13, 14
Approvazione contestuale del rendiconto consolidato (in finanziaria) con Consiglio Regionale e organismi strumentali	Art. 11, comma 3 Art. 63, comma 3
Redazione del Bilancio Consolidato (in economico-patrimoniale) con riferimento all'esercizio 2016	Art. 11 bis, comma 4

Fonte: nostra elaborazione

6.3.6 **Problematiche e criticità connesse ai sistemi informativi contabili**

Per quanto concerne i sistemi informativi, la scelta operata dalla Regione Liguria prevede un intervento parallelo: da un lato l'adeguamento dell'applicativo a oggi in uso (lavoro avviato da fine 2012 in esito a una rilevazione sui



fabbisogni informatici delle strutture afferenti alla Direzione Centrale Risorse Strumentali, Finanziarie e Controlli), dall'altro l'acquisizione di un nuovo software di contabilità che permetta la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, l'integrazione tra contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale e l'applicazione dei nuovi principi contabili, con particolare riferimento a quello del bilancio consolidato. La scelta di implementare il programma attualmente utilizzato da Regione in Liguria è dovuta sia alla volontà di salvaguardare le numerose personalizzazioni dello stesso, nonché le integrazioni con altre procedure, sia alla mancata esistenza di un prodotto già pronto sul mercato, con i connessi di rischi di trovarsi in difficoltà e di non poter fare il passaggio da un sistema all'altro in completa sicurezza, anche in considerazione dell'elevato numero di utenti coinvolti. Da un'indagine di mercato effettuata nel 2012, infatti, i software disponibili erano quelli già in uso presso gli Enti locali, quindi costruiti su tali realtà, non armonizzati e di conseguenza non in grado di assicurare garanzie sul funzionamento dei nuovi istituti contabili. Probabilmente il mercato non è stato in grado di rispondere adeguatamente alle esigenze informative connesse alla gestione di una contabilità armonizzata, in quanto, per buona parte del 2012, è prevalsa l'opinione errata che la riforma consistesse principalmente nell'introduzione della contabilità economico-patrimoniale in forma integrata con la contabilità finanziaria precedente, sottovalutando completamente che la novità principale era data dai nuovi istituti contabili connessi al nuovo principio di contabilità finanziaria potenziata. Successivamente, con il rilascio del nuovo piano dei conti integrato da parte della Ragioneria Generale dello Stato, si è affermata una nuova modalità di correlazione tra le due contabilità e teoricamente non risulterebbe più necessario intercettare le diverse fasi gestionali, in quanto gli applicativi contabili, in fase di gestione andranno a integrare in automatico le procedure già esistenti, rinviando di fatto in sede di scritture di chiusura della contabilità generale e di redazione del rendiconto della contabilità finanziaria l'esatta individuazione dei fatti contabili rilevanti ai fini economici. Non potranno comunque essere oggetto d'implementazione automatizzata le registrazioni contabili inerenti le scritture di assestamento da effettuarsi in sede di chiusura dell'esercizio per la redazione del bilancio economico-patrimoniale.

6.3.7 La nuova organizzazione contabile: necessità di una revisione della mappatura delle procedure, delle competenze e delle responsabilità connesse

Il processo di recepimento delle norme della riforma contabile prevista dal decreto 118/2011 presenta un elevato grado di complessità poiché impatta in realtà sull'intero sistema gestionale dell'ente regionale e non



solo su quello contabile: esso comporta, infatti, una revisione dei processi decisionali e delle connesse responsabilità, in una logica di monitoraggio continuo e costante dei vincoli di finanza pubblica. Di conseguenza sono individuabili impatti in termini organizzativi, di revisione delle procedure, delle competenze e delle responsabilità connesse. Dal punto di vista organizzativo, la proposta individuata dalla Regione Liguria riguarda l'istituzione di un'unità organizzativa contabile decentrata presso ogni Dipartimento/Direzione, possibilmente dipendente dalla Ragioneria, con personale competente, dedicato e qualificato, che sia interfaccia per le strutture che vi fanno capo, con funzione di controllo e contabilizzazione preventiva delle registrazioni, aspetti che potranno essere disciplinati con il nuovo Regolamento di contabilità. Tale ipotesi organizzativa è connessa alla rimappatura delle procedure che si renderà necessaria e, ovviamente, alle scelte sulla distribuzione delle competenze e delle relative responsabilità in materia, legate alla necessità di avvicinare il più possibile il momento della rilevazione contabile al momento in cui matura il fatto aziendale da rilevare. A tal fine ai responsabili di Struttura è assegnata non solo la gestione dei capitoli di spesa, ma anche dei correlati capitoli di entrata, in una logica di maggior connessione delle procedure di entrata e di spesa in fase gestionale.

6.4 I principi contabili per il Settore Sanitario: il Titolo II del D.lgs. 118/2011

Il D.lgs. 118/2011, al Titolo II, ha delineato i principi contabili per il Settore Sanitario, disponendone l'immediata applicazione a decorrere dal 1° gennaio 2012. In particolare il Titolo II, al fine di garantire l'uniformità dei conti sanitari delle Regioni e degli Enti coinvolti nella gestione della spesa sanitaria, ha definito:

- schemi contabili uniformi per gli Enti del Settore Sanitario e la cosiddetta "Gestione Sanitaria Accentrata" (Gsa), quale specifico centro di responsabilità istituito all'interno della propria struttura organizzativa da parte delle Regioni che, ai sensi dell'art. 22, comma 1, del D.lgs. 118/2011, scelgono di gestire direttamente una quota di finanziamento del proprio Servizio Sanitario in regime di contabilità economico-patrimoniale;
- modalità e termini di adozione e approvazione del bilancio preventivo economico annuale e del bilancio d'esercizio riferiti alle Aziende Sanitarie, alla Gsa regionale e al bilancio consolidato;

- principi di valutazione specifici del Settore Sanitario;
- principi contabili generali e applicati per il Settore Sanitario;
- modalità di tenuta della contabilità economico-patrimoniale della Gsa;
- modalità di riconciliazione tra i dati contabili delle Aziende Sanitarie, della Gsa, del consolidato regionale e del bilancio regionale.

6.4.1

La perimetrazione dei capitoli del bilancio regionale riguardanti la gestione sanitaria

Uno dei temi più innovativi introdotti dal Titolo II è quello relativo alla perimetrazione dei capitoli regionali inerenti il Settore Sanitario. In particolare l'art. 20, comma 1, del D.lgs. 118/2011, prevede l'obbligo da parte delle Regioni di articolare i capitoli di contabilità finanziaria, sia nella sezione delle entrate che delle spese, in modo tale da garantire un'esatta perimetrazione, nell'ambito del bilancio regionale, delle entrate e delle spese relative al finanziamento del proprio Servizio Sanitario Regionale (Ssr), al fine di consentire un raccordo e una confrontabilità immediati tra le entrate e le spese iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di assegnazione nazionali, *in primis* quello di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard (Fondo Sanitario Regionale indistinto) e, correlativamente, quello di individuazione delle relative fonti di finanziamento. A tale perimetrazione corrisponde l'insieme delle operazioni da registrare in contabilità economico-patrimoniale da parte dell'anzidetta "Gsa".

Riguardo alle entrate si fa riferimento al finanziamento ordinario corrente, quale derivante dalle fonti di finanziamento definite nella determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard, a quello aggiuntivo corrente, derivante dagli atti di finanziamento regionale aggiuntivo, al finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso, a quello per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi in edilizia sanitaria. Riguardo alle spese si fa riferimento alla spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei Livelli Essenziali di Assistenza (Lea), a quella aggiuntiva per il finanziamento dei livelli di assistenza superiori ai Lea, alla spesa sanitaria per il finanziamento del disavanzo sanitario pregresso, a quella per investimenti in ambito sanitario con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria.

Vengono poi individuati i criteri in base ai quali le Regioni sono tenute ad accertare e impegnare le somme relative al finanziamento sanitario corrente, al finanziamento regionale a titolo di ripiano delle perdite pregresse nonché al finanziamento in conto capitale riferito all'edilizia sanitaria.

6.4.2

L'accensione dei conti di tesoreria e la separazione tra risorse ordinarie e risorse sanità

Il D.lgs. 118/2011, al successivo art. 21, prescrive inoltre per le Regioni l'obbligo di separazione dei movimenti finanziari inerenti la sanità anche nella gestione della Tesoreria Regionale, prevedendo che esse provvedano all'accensione di appositi conti di tesoreria intestati alla Sanità, allo scopo di salvaguardare la finalizzazione delle risorse destinate al finanziamento del Ssr e garantire altresì, con riferimento alla sola Gsa, un immediato monitoraggio dei flussi di cassa (cash flow) in entrata e in uscita. La norma prevede infatti la distinzione delle risorse provenienti da trasferimenti dal bilancio dello Stato e dal gettito tributario da destinare al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard dalle altre entrate regionali destinate al finanziamento delle altre funzioni esercitate dalle Regioni¹⁹.

6.4.3

La Gestione Sanitaria Accentrata (Gsa): nuovi profili di responsabilità

Più complessa la questione collegata alla costituzione della predetta "Gestione Sanitaria Accentrata" (Gsa), quale centro di responsabilità, privo di personalità giuridica, istituito nell'ambito del bilancio regionale ai sensi del citato art. 22 e deputato all'implementazione e alla tenuta di una contabilità di tipo economico-patrimoniale atta a rilevare, in maniera sistematica e continuativa, i rapporti economici, patrimoniali e finanziari intercorrenti tra la singola Regione e lo Stato, le altre Regioni, le Aziende Sanitarie, gli altri Enti Pubblici e i terzi vari, inerenti le operazioni finanziarie con risorse destinate ai rispettivi Ssr²⁰. In particolare la Gsa è tenuta:

- all'elaborazione e all'adozione del bilancio di esercizio della Gsa presso la Regione;
- alla compilazione dei modelli ministeriali CE di rilevazione del Conto Economico e SP di rilevazione dello Stato Patrimoniale, di cui al D.M. 13 novembre 2007²¹ (e successive modifiche e integrazioni), relativi alla Gsa, in maniera coerente con il bilancio di esercizio della Gsa presso la Regione e le risultanze della contabilità;
- alla redazione del bilancio consolidato del Ssr, che comprende sia la Gsa che la gestione di tutti gli Enti Sanitari. In sede di consolidamento il responsabile della Gsa presso la Regione e il responsabile della predisposizione del bilancio regionale garantiscono l'integrale raccordo e la riconciliazione tra le poste della Gsa iscritte e contabilizzate in termini

di contabilità economico-patrimoniale e quelle iscritte in termini di contabilità finanziaria;

- alla regolare tenuta della contabilità e dei libri contabili obbligatori ai sensi dell'art. 24 del D.lgs. 118/2011 (libro giornale e libro degli inventari);

L'art. 22, alla lett. d) del comma 3, prevede inoltre l'individuazione da parte delle Regioni di un ulteriore responsabile all'interno della struttura regionale, cosiddetto "terzo certificatore", atto a "certificare":

- nella rendicontazione trimestrale, quanto previsto in merito alla regolare tenuta dei libri contabili e della contabilità, alla riconciliazione dei dati della Gsa con le risultanze del bilancio finanziario, alla riconciliazione dei dati di cassa, alla coerenza dei dati inseriti nei modelli ministeriali di rilevazione statistica dei conti con le risultanze della contabilità;
- nella rendicontazione annuale, quanto previsto in merito a quanto enucleato al punto precedente nonché alla corrispondenza del bilancio alle risultanze della contabilità.

6.5

L'adeguamento del bilancio regionale alle disposizioni del Titolo II del D.lgs. 118/2011

La Regione Liguria, al fine di ottemperare a quanto prescritto dal comma 1 dell'art. 22 del D.lgs. 118/2011, avendo optato per la gestione diretta di una quota di finanziamento del Ssr ha provveduto, con D.G.R. 530/2013²², a individuare nel Direttore Generale del Dipartimento Salute e Servizi Sociali il Responsabile regionale della Gsa e, ai sensi di quanto previsto dal successivo comma 3, lett. d), ha individuato altresì, con L.R. 49/2012²³, il soggetto responsabile della certificazione nell'organismo di Revisione dei Conti Regionale, i cui componenti sono stati successivamente nominati con D.G.R. 618/2013²⁴.

In adempimento delle disposizioni di cui all'art. 21 del D.lgs. 118/2011 sono stati poi istituiti sia un conto corrente bancario presso il Tesoriere Regionale sia un conto di tesoreria unica presso la Tesoreria Provinciale dello Stato, dedicati alla gestione sanitaria. Allo scopo di rendere operativa tale distinzione sono state implementate apposite funzionalità sulle procedure informatiche sia di contabilità sia di colloquio telematico con il Tesoriere, volte a garantire la corretta identificazione e separazione, anche ai fini della rilevazione Siope (Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti



Pubblici), dei flussi da indirizzare o alla gestione ordinaria o a quella sanitaria, in coerenza con la “perimetrazione” delle entrate e delle uscite operata sul bilancio regionale ai sensi dell’art. 20 del D.lgs. 118/2011.

I molteplici adempimenti richiesti dal D.lgs. 118/2011 hanno infine reso necessaria la costituzione, all’interno della Regione, di un GdL Interdipartimentale – che coinvolge, da un lato, il Dipartimento Salute e Servizi Sociali e, dall’altro, la Direzione Centrale Risorse Strumentali, Finanziarie e Controlli – con compiti di esame e valutazione delle problematiche attuative delle disposizioni in materia di armonizzazione (certificabilità dei bilanci, Gsa ecc.).

Il lavoro fino a questo momento svolto si è prevalentemente concentrato sulle problematiche connesse alla definizione dello Stato Patrimoniale di apertura della Gsa, e in particolare alla corretta rilevazione dei crediti e debiti della stessa nei confronti della Regione, dello Stato e delle Aziende Sanitarie, nonché alla definizione dei dati finanziari di apertura e della determinazione del patrimonio netto e, per altro aspetto, alla “perimetrazione” e alla definizione dei capitoli del bilancio regionale che hanno riflessi sulla Gsa e le cui movimentazioni vengono registrate in termini di contabilità economico-patrimoniale nelle scritture contabili della stessa.

6.6

Questioni aperte sul disallineamento tra i principi contabili del Titolo I e del Titolo II. del D.lgs. 118/2011: problematiche inerenti il raccordo tra i principi e le scritture contabili del Settore Sanitario e del bilancio regionale ordinario

L’emanazione del D.lgs. 126/2014 ha completato un processo di riforma contabile per gli Enti territoriali che rappresenta un traguardo importante nel percorso di risanamento della finanza pubblica. Va tuttavia evidenziato che le modifiche apportate da tale decreto al D.lgs. 118/2011, per quanto riguarda il Titolo II, hanno sostanzialmente interessato soltanto la norma dell’art. 20 relativa al tema della contabilizzazione delle manovre fiscali regionali. Norma che ha costituito oggetto di specifico Accordo in Conferenza Unificata e alla cui approvazione è stato subordinato il conseguimento della stessa Intesa sullo schema di decreto legislativo integrativo e correttivo del D.lgs. 118/2011 espressa in sede di Conferenza Unificata il 3 aprile 2014²⁵. In particolare, in sede di tale Accordo, è stato esplicitato, con l’introduzione del comma 2 bis al predetto art. 20, che i gettiti derivanti dalle manovre fiscali regionali e destinati al finanziamento del Ssr devono essere accertati, conformemente al rispetto del principio dell’annualità del bilancio, nell’esercizio di competenza giuridica in cui le manovre producono i

loro effetti, che non può che essere quantomeno l'esercizio successivo a quello di deliberazione della manovra. Resta in capo alle Regioni, ai sensi del comma 2, lett. a), dell'art. 20, l'obbligo di accertare e impegnare nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi comprese la quota premiale nonché le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate. Il meccanismo descritto, quindi, non tiene conto del nuovo principio di competenza finanziaria previsto dal Titolo I del D.lgs. 118/2011.

A distanza di tre anni dall'avvio del processo di armonizzazione contabile l'esperienza ha confermato l'esigenza di un più completo raccordo in termini di principi contabili tra la gestione della parte "sanitaria" del bilancio regionale e la gestione della restante parte del bilancio regionale, nel contesto dei principi contabili del sistema armonizzato. L'attuale impianto normativo sull'armonizzazione contabile degli Enti Territoriali prevede infatti regole contabili differenti per la parte di bilancio regionale riguardante il finanziamento e la spesa del Servizio Sanitario (che segue il Titolo II del D.lgs. 118/2011) e la restante parte del bilancio regionale (che segue i Titoli I e III), e presenta per le Regioni forti criticità attuative, che non sono state superate neppure dal decreto legislativo correttivo e integrativo del D.lgs. 118/2011, emanato per completare la riforma degli ordinamenti contabili degli Enti territoriali avviata nel 2009 ma non comprendente la riconciliazione degli anzidetti Titoli I e II. In particolare, tra le criticità più significative del D.lgs. 118/2011 rimaste "irrisolte", rileva quella della mancanza di una puntuale definizione da parte delle Regioni, secondo quanto previsto dal predetto comma 1 dell'art. 20, del "perimetro" delle entrate e delle spese relative al finanziamento del Ssr. In occasione della succitata Intesa del 3 aprile 2014 le Regioni hanno evidenziato come per una parte del bilancio regionale, il "perimetro sanità" appunto, la nuova disciplina relativa all'armonizzazione dei sistemi contabili del Titolo I del D.lgs. 118/2011 non troverebbe attuazione in quanto agli Enti del Ssn, comprese le Regioni per la parte "sanità" del bilancio regionale, viene applicata la disciplina prevista dalle norme del Titolo II. In tal senso, tenuto conto dei principi di unità e universalità del bilancio, il nuovo sistema contabile previsto dal Titolo I (contabilità regionale) deve trovare applicazione in linea generale su tutto il bilancio regionale, ma come si è detto il Titolo II (Sanità) prevede una disciplina specifica per il Settore Sanitario.

L'identificazione da parte delle Regioni, nell'ambito del bilancio regionale, di un'esatta "perimetrazione" delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio Ssr, presuppone la necessità di individuare formalmente la definizione del "perimetro sanità", che deve essere inteso come l'insieme dei capitoli di bilancio afferenti alle politiche sociosanitarie del bilancio regionale i cui movimenti confluiscono nel bilancio della Gsa e nel



consolidato “sanità”, ivi incluse le risorse autonome regionali aggiuntive. E la Gsa, che il Titolo II del D.lgs. 118/2011 induce a trattare non come un centro di responsabilità e di rilevazione contabile della Regione bensì come un’entità terza operante al di fuori del bilancio regionale, dovrebbe essere identificata con la parte di Regione che gestisce le risorse del “perimetro sanità” e costituire parte integrante del bilancio regionale deputato alla tenuta della contabilità economico-patrimoniale indispensabile per la redazione del bilancio di esercizio.

In conclusione, anche la parte “sanitaria” del bilancio regionale dovrebbe seguire inconfutabilmente le regole della contabilità finanziaria stabilite dal Titolo I del D.lgs. 118/2011 mentre l’applicazione della contabilità economico-patrimoniale potrebbe seguire le regole dettate dal Titolo II. E in tal senso l’individuazione di un quadro di regole contabili uniformi e “armonizzato” per l’intero bilancio regionale consentirebbe di evitare duplicazioni delle registrazioni contabili e dei sistemi informativi.

Bibliografia

- Camera dei Deputati, Servizio Studi, Dipartimento bilancio (2011), “Dossier di documentazione n. 306/1. Esito dei pareri al Governo. Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro Organismi, Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (artt. 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42)”.
- Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie (2014), “Audizione sullo schema di decreto legislativo, recante disposizioni integrative e correttive del Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro Organismi (Atto n. 92)”.
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 dicembre 2011 “Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro Enti e Organismi, di cui all’art. 36 del Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118”.
- Decreto Legislativo 28 marzo 2000, n. 76 “Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni, in attuazione dell’art. 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208”.
- Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 “Testo Unico delle Leggi sull’Ordinamento degli Enti locali”.
- Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118 “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro Organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”.
- Decreto Ministeriale 13 novembre 2007 “I nuovi modelli di rilevazione del Conto Economico (CE) e dello Stato Patrimoniale (SP)”.

Delibera di Giunta Regionale 20 luglio 2012, n. 907 “Armonizzazione dei bilanci, atti propedeutici alla sperimentazione delle nuove procedure, art. 7 della legge Regionale 28 dicembre 2011, n. 37, revisione straordinaria dei residui”.

Delibera di Giunta Regionale 10 maggio 2013, n. 530 “Individuazione del Responsabile della Gestione Sanitaria Accentrata ai sensi dell’art. 22 del Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e del Soggetto Accreditato (Pcc) ai sensi del Decreto Ministeriale 25 giugno 2012 e dell’art. 7 del Decreto legge 8 aprile 2013, n. 35”.

Delibera di Giunta Regionale 31 maggio 2013, n. 618 “Nomina Collegio dei Revisori dei Conti della Regione Liguria”.

Delibera di Giunta Regionale 5 agosto 2013, n. 1037 “Armonizzazione dei bilanci, atti propedeutici alla sperimentazione delle nuove procedure, art. 7 della legge Regionale del 28 dicembre 2011, n. 37, revisione straordinaria dei residui aventi esercizio provenienza fondi compreso negli anni dal 2002 al 2006”.

Intesa sullo schema di decreto legislativo concernente “Disposizioni integrative e correttive del Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro Organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”.

Legge 5 maggio 2009, n. 42 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art. 119 della Costituzione”.

Legge 31 dicembre 2009, n. 196 “legge di contabilità e finanza pubblica”.

Legge 7 agosto 2012, n. 135 “Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini”

Legge 6 giugno 2013, n. 64 “Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, recante disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della Pubblica Amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli Enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali. Disposizioni per il rinnovo del Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria”.

Legge 28 ottobre 2013, n. 124 “Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto legge 31 agosto 2013, n. 102, recante disposizioni urgenti in materia di Imu, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici”.

Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 “Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione”.

Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”.

Legge Regionale 27 dicembre 2011, n. 37 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale di Regione Liguria (legge Finanziaria 2012)”.

Legge Regionale 20 dicembre 2012, n. 49 “Disposizioni di adeguamento alla normativa nazionale in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio e in materia di controlli contabili”.

Nota del Direttore Generale Direzione Centrale Risorse Strumentali Finanziarie e Controlli Regione Liguria n. IN/2012/3276 del 14 febbraio 2012 “Costituzione Gruppo di Lavoro interno in materia di armonizzazione dei bilanci”.

Organismo Italiano di Contabilità, 30 maggio 2005 “Principi Contabili, n. 11 Bilancio d’Esercizio, finalità e postulati”.

Note

- ¹ Legge 5 maggio 2009, n. 42 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art. 119 della Costituzione”.
- ² D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”.
- ³ D.lgs. 10 agosto 2014, n. 126 “Disposizioni integrative e correttive del D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”.
- ⁴ D.P.C.M. del 28 dicembre 2011 “Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro enti e organismi, di cui all’art. 36 del Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118”.
- ⁵ Legge 28 ottobre 2013, n. 124 “Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto legge 31 agosto 2013, n. 102, recante disposizioni urgenti in materia di Imu, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici”.
- ⁶ L.R. 27 dicembre 2011, n. 37 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale di Regione Liguria (legge Finanziaria 2012)”.
- ⁷ Il D.lgs. 126/2014 riprende i contenuti del D.lgs. 118/2011, integrandone i principi contabili applicati, e introduce la nuova disciplina contabile per le Regioni abrogando il D.lgs. 76/2000, di riforma dell’ordinamento contabile delle Regioni a Statuto Ordinario, con il quale si era provveduto ad adeguare il sistema contabile delle Regioni a quello dello Stato.
- ⁸ Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”.
- ⁹ La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 “Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione” (cosiddetta “Riforma del Titolo V”), definì l’armonizzazione dei bilanci pubblici quale materia di legislazione concorrente, per le quali la potestà legislativa spettava alle Regioni.
- ¹⁰ Nel D.lgs. 118/2011 il Titolo III aveva a oggetto “Disposizioni finali e transitorie”.
- ¹¹ Per la disciplina degli Enti locali si rinvia al D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 “Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti locali”, in parte modificato dal D.lgs. 126/2014.
- ¹² Il Consiglio Ecofin del 7 settembre 2010 ha definito il ciclo di programmazione in ambito europeo attraverso l’introduzione del Semestre Europeo.
- ¹³ Per l’approfondimento delle problematiche connesse alla mancata armonizzazione tra i Titoli I e II del D.lgs. 118/2011 si rinvia al paragrafo 7.6.
- ¹⁴ Legge 31 dicembre 2009, n. 196 “Legge di contabilità e finanza pubblica”.
- ¹⁵ Legge 7 agosto 2012, n. 135 “Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini”.
- ¹⁶ Legge 6 giugno 2013, n. 64 “Conversione in legge, con modificazioni, del D. L. 8 aprile 2013, n. 35, recante disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali. Disposizioni per il rinnovo del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria”.

¹⁷ Delibera di Giunta Regionale 20 luglio 2012, n. 907 “Armonizzazione dei bilanci, atti propedeutici alla sperimentazione delle nuove procedure, art. 7 della legge Regionale 28 dicembre 2011, n. 37, revisione straordinaria dei residui”.

¹⁸ Delibera di Giunta Regionale 5 agosto 2013, n. 1037 “Armonizzazione dei bilanci, atti propedeutici alla sperimentazione delle nuove procedure, art. 7 della legge Regionale 28 dicembre 2011, n. 37, revisione straordinaria dei residui aventi esercizio provenienza fondi compreso negli anni dal 2002 al 2006”.

¹⁹ Le risorse destinate al finanziamento delle funzioni regionali affluiscono indistinte, a ciascuna Regione, in due differenti modalità: a) le risorse provenienti da trasferimenti diretti dal bilancio dello Stato confluiscono nel conto di Tesoreria Unica intestato alla Regione presso le Sezioni di Tesoreria Provinciale dello Stato, secondo la disciplina dettata dall’art. 7 del Decreto Legislativo 7 agosto 1997, n. 279 “Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato” (art. 21, comma 1, lettera a). La norma prevede un ulteriore conto di Tesoreria intestato alle Regioni diretto a ricevere esclusivamente i trasferimenti dello Stato destinati al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard e le anticipazioni di tesoreria; b) le ulteriori risorse destinate al finanziamento del SSN sono versate in appositi conti correnti intestati alla sanità presso i Tesorieri delle Regioni secondo le modalità previste dal comma 2 dell’art. 77 quater della legge 6 agosto 2008, n. 133, di conversione del Decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria” (art. 21, comma 1, lettera b).

²⁰ Diversamente le Regioni che, ai sensi dell’art. 23, comma 1, del D.lgs. 118/2011, scelgono la gestione integrale del finanziamento del proprio Servizio Sanitario, possono effettuare, a valere sui capitoli di spesa dedicati alla sanità, soltanto operazioni di trasferimento verso Enti del Ssr ai quali destinano in ciascun esercizio l’intero importo del finanziamento previsto nell’esercizio di riferimento. Conseguentemente, presso le Regioni, sono trattate le sole operazioni di consolidamento degli Enti del Ssr.

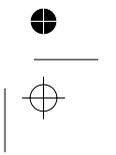
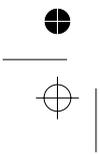
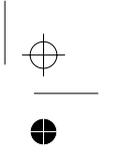
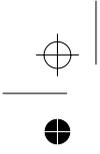
²¹ Decreto Ministeriale 13 novembre 2007 “I nuovi modelli di rilevazione del Conto Economico (CE) e dello Stato Patrimoniale (SP)”.

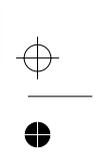
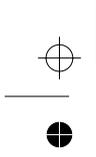
²² Delibera di Giunta Regionale 10 maggio 2013, n. 530 “Individuazione del Responsabile della Gestione Sanitaria Accentrata ai sensi dell’art. 22 del Decreto Legislativo 28 giugno 2011, n. 118 e del Soggetto Accreditato (PCC) ai sensi del Decreto Ministeriale 25 giugno 2012 e dell’art. 7 del Decreto legge 8 aprile 2013, n. 35”.

²³ legge Regionale 20 dicembre 2012, n. 49 “Disposizioni di adeguamento alla normativa nazionale in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio e in materia di controlli contabili”.

²⁴ Delibera di Giunta Regionale 31 maggio 2013, n. 618 “Nomina Collegio dei Revisori dei Conti della Regione Liguria”.

²⁵ Il D.lgs. 126/2014, dopo la preliminare approvazione da parte del Consiglio dei Ministri il 31 gennaio 2014, è stato oggetto di Intesa sancita in sede di Conferenza Unificata il 3 aprile 2014, e ha successivamente ricevuto il parere delle Commissioni Parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario.





7 Armonizzazione contabile e programmazione regionale: il caso della Regione Lombardia

Valentina Cattivelli e Antonio Dal Bianco

7.1 Introduzione

La necessità di rivedere il processo di programmazione regionale non è certo un'esigenza recente; tuttavia, il suo soddisfacimento assume oggi una nuova importanza che scaturisce dalla necessità di un maggior coordinamento delle decisioni di finanza pubblica tra gli enti della Pubblica amministrazione al fine di poter adempiere alle procedure imposte dalla nuova governance economica europea e di una più stringente controllo sui parametri del deficit e del debito pubblico.

Sulla spinta di tali tensioni, il legislatore nazionale è intervenuto imponendo principi uniformi volti ad armonizzare la gestione dei bilanci pubblici e nel contempo ha tentato di rispondere alla diffusa domanda di trasparenza sull'operato della PA, innovando gli strumenti e il ciclo di programmazione.

Nel presente testo, si darà spazio all'analisi delle ragioni che hanno portato alla riforma del sistema contabile e programmatico (paragrafo 2) e alle novità più importanti introdotte dalle nuove prescrizioni contabili con particolare riferimento al "Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio" che produce importanti effetti sul processo e sulla programmazione regionale (paragrafi 3 e 4); in seguito, si cercherà di comprendere le risposte date a tali cambiamenti da Regione Lombardia durante il periodo di sperimentazione, tuttora in corso (paragrafi 5 e 6).

7.2 Le ragioni della riforma della contabilità e del sistema programmatico

La recente riforma del sistema contabile e di programmazione delle amministrazioni pubbliche si inserisce in un ampio processo di ristruttura-



zione dei sistemi di misurazione, controllo e valutazione della gestione e dei processi decisionali del management pubblico (Cavaliere e Loiero 2011). Le ragioni che hanno spinto il legislatore nazionale a intervenire sulla materia sono almeno di due tipi: la prima è la necessità di adeguare l'ordinamento italiano ai meccanismi della nuova governance economica europea¹ (Baldi *et al.* 2013); la seconda è la diffusa domanda di accountability, legata in parte all'attuazione del federalismo fiscale, che riguarda l'intera pubblica amministrazione, ma in modo particolare i governi regionali (Collecchio 2012).

Il protrarsi della crisi economica ha messo sotto pressione le finanze pubbliche e come conseguenza ha comportato l'adozione di regole sempre più stringenti per il consolidamento fiscale dei debiti sovrani di molti Paesi europei (Istat 2014).

Il Patto di Stabilità e di Crescita (introdotto nel 1997 e modificato nel 2005) si è rivelato inefficace a contrastare gli squilibri macroeconomici e finanziari. Una delle ragioni di tale incapacità è la quasi totale assenza di coordinamento tra politiche economiche attuate dai diversi Paesi. A questo proposito, con la revisione del Psc, si rafforzano i meccanismi di coordinamento delle politiche economiche nazionali e di sorveglianza delle politiche di bilancio dei singoli Paesi. Viene così introdotta nel 2011 la disciplina del Semestre europeo che prevede l'obbligo, in capo a ciascun Paese membro, di trasmettere alla Commissione Europea entro aprile gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e delle politiche economiche per consentire alla stessa di esprimere una valutazione di merito e agli Stati membri di recepire le indicazioni nella manovra di bilancio da approvare nel semestre successivo. Nel 2012, è approvato il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance dell'Unione economica e monetaria ("Fiscal compact") che rafforza la vigilanza e il coordinamento delle politiche fiscali nazionali imponendo l'introduzione del principio generale di equilibrio tra entrate e spese di bilancio e la possibilità di deroga, ricorrendo all'indebitamento, al solo verificarsi di eventi eccezionali. Trasformando il coordinamento intergovernativo in obblighi più specifici che riguardano anche il percorso di rientro dal debito pubblico, l'Unione europea ha finito con l'ampliare il controllo in materia di bilancio, estendendolo anche alle politiche fiscali.

In sintesi, dall'analisi delle caratteristiche della nuova governance economica europea e delle sue direttrici, deriva un quadro complessivamente finalizzato al rafforzamento della coerenza dei vincoli di bilancio e alla riduzione dei margini di manovra nazionali in politica economica, che trova conferma nelle modalità con le quali gli stati membri hanno conformato le proprie legislazioni.

Sulla scorta delle indicazioni provenienti dalla Commissione europea,



l'Italia ha approvato la legge 39/2011 (“Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall’Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri”) rivedendo l’impianto normativo modificato solo due anni prima. La riforma del 2009 non era totalmente disallineata rispetto alle prescrizioni europee perché prevedeva anch’essa delle innovazioni contabili che consentivano una gestione dei conti pubblici coerente con gli obblighi europei, soprattutto in termini di riclassificazione del bilancio, di revisione del ciclo annuale di programmazione, dall’armonizzazione dei bilanci alla riforma del sistema dei controlli. Allo stesso tempo, però, non chiariva i meccanismi di controllo e nemmeno la partecipazione agli obiettivi programmatici connessi alle prescrizioni del Patto di stabilità.

Con la legge 39/2011 vengono adeguate le procedure finanziarie alle prescrizioni del Semestre europeo. In particolare, per rafforzare il ruolo del Parlamento nazionale nella determinazione e nella rendicontazione degli obiettivi di bilancio e la corresponsabilità tra governo-parlamento nella formulazione dell’indirizzo politico-finanziario, si porta al centro della programmazione il Documento di Economia e Finanza (Def).

Nel 2012, a garanzia dell’impegno per il risanamento delle finanze pubbliche, viene costituzionalizzato l’obbligo del pareggio di bilancio (con legge Cost. 20 aprile 2012, n. 1). In particolare il nuovo dettato dell’art. 117 della Costituzione, così come modificato dalla legge Cost. 1/2012, rimette allo Stato il compito di dettare le regole per la costruzione del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni valido a livello europeo. Tale attribuzione è giustificata dalla carenza di uniformità delle procedure e dei sistemi contabili. La mancanza di coordinamento tra i principi contabili generali, infatti, inficia la possibilità di conoscere e stimare la spesa del comparto della Pubblica amministrazione e di conseguenza di rispettare i vincoli assunti in sede comunitaria. Inoltre, il proliferare del cosiddetto *localismo contabile*, non garantisce la comparabilità delle informazioni contenute nei documenti redatti dalle diverse amministrazioni.

Inoltre la diffusa domanda di trasparenza dell’operato dei policy maker ha reso ancora più urgente disporre di strumenti in grado di rendicontare i risultati conseguiti dalle pubbliche amministrazioni (Formez 2005).

L’esperienza seppur breve delle relazioni di fine legislatura per le Regioni² rappresenta in questo senso un tentativo di dare al cittadino l’opportunità di conoscere e valutare l’operato delle amministrazioni uscenti, che tuttavia fin qui si è tradotto al più in un elenco ragionato di politiche attuate senza un legame diretto con la programmazione strategica.

7.3

Le principali novità introdotte in materia di contabilità e di bilancio

Il D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 ("Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42") sviluppa un nuovo impianto normativo finalizzato all'armonizzazione dei sistemi contabili pubblici, dando attuazione all'art. 42 della legge 196/2009 che prevede, previa apposita sperimentazione, la graduale estensione della disciplina adottata in materia di gestione del bilancio dello Stato anche alle amministrazioni regionali e locali. Il D.P.C.M. 28.12.2011 (Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi, di cui all'art. 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118) completa le prescrizioni in materia di contabilità e di programmazione introducendo il Principio contabile generale sperimentale della competenza finanziaria e i Principi contabili sperimentali e applicati.

In seguito all'applicazione di queste prescrizioni, le Regioni e gli Enti locali devono adottare un comune piano dei conti integrato, ispirato a comuni criteri di contabilizzazione, e redigere il bilancio finanziario annuale in termini di competenza e di cassa e il bilancio pluriennale autorizzatorio in termini di competenza.

Inoltre, viene esteso alle Regioni l'obbligo di redigere e pubblicare sul sito istituzionale il Piano degli Indicatori di bilancio, un documento nel quale vengono riportati gli indicatori di risultato che supportano il monitoraggio degli obiettivi della programmazione di bilancio nel corso dell'attività di gestione. Per ogni indicatore deve essere indicato, oltre alla formula con il quale viene calcolato, anche il valore "obiettivo", ossia il risultato atteso dell'indicatore (e dove possibile anche il target triennale) e l'ultimo valore osservato. La loro scelta non è lasciata alla libertà delle singole Regioni: esse infatti dovranno adottare gli indicatori contenuti nel sistema comune definito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze su proposta della Commissione sull'armonizzazione contabile degli enti territoriali.

Per accompagnare la transizione verso questo sistema di rilevazione contabile, è stato istituito il Comitato per i principi contabili delle Amministrazioni pubbliche ed è stato previsto un periodo di sperimentazione, poi prolungato al 2016, in materia di programmazione regionale, che prevede un procedimento "bottom-up" di adeguamento delle norme previste nel decreto attraverso la definizione di una disciplina provvisoria, oggetto di sperimentazione, attraverso un D.P.C.M., nonché la sperimentazione della nuova disciplina, in deroga alle vigenti discipline contabili, da parte di



amministrazioni individuate in considerazione della collocazione geografica e della dimensione demografica.

Da ultimo, è stato approvato il D.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, che traduce la disciplina provvisoria in prescrizioni da estendere a tutte le regioni e gli enti locali a partire dal 2016.

Da queste innovazioni contabili, ci si attende maggiore veridicità e trasparenza nella rappresentazione contabile della situazione finanziaria, economica e patrimoniale degli enti territoriali (D'Alessio 2012).

L'estensione a tre anni dell'orizzonte temporale di riferimento del bilancio dovrebbe aiutare a riorientare l'azione degli enti verso obiettivi di risanamento dei propri bilanci e quindi della finanza pubblica.

Grazie all'introduzione del sistema degli indicatori di bilancio, il controllo sulla gestione finanziaria e sulla programmazione ne risulterebbe rafforzato e consentirebbe non solo agli organi di controllo (il Consiglio *in primis*), ma anche alla collettività di verificare la congruità e l'efficacia della gestione delle risorse finanziarie.

7.4 Le novità introdotte dai principi contabili in materia di programmazione

Tra i principi contabili emanati in seguito all'approvazione del D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, l'allegato n. 12 del D.P.C.M. 28 dicembre 2011, così come integrato e modificato dal D.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, introduce alcune novità che potrebbero avere effetti rilevanti sul processo e sui documenti di programmazione regionale.

La più importante è l'esplicito richiamo alla compatibilità economica e finanziaria del processo di programmazione con cui le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale. Di fatto la programmazione regionale viene legata a doppio filo con la gestione del bilancio, sia perché *ex ante* deve assicurare quella compatibilità con gli aggregati di finanza pubblica in cui si integrano i programmi di intervento regionale siano essi economici, sociali e territoriali, sia perché nella fase attuativa dovrà rispettare scadenze scandite dalla legge di contabilità nazionale.

Il legislatore, rimandando alla centralità degli obiettivi di finanza pubblica, attribuisce alla programmazione regionale la valenza di luogo di definizione degli obiettivi e delle politiche per conseguirli, di momento di integrazione con altri strumenti di governo del territorio e di punto di sintesi delle istanze espresse dai portatori di interesse chiamati a contribuire fattivamente, a conoscere e a valutare i risultati raggiunti dalla programmazione³.

Alcuni di questi aspetti erano già presenti nell'esperienza di program-



mazione delle Regioni (Bruzzo 2008; Conti, Salone 2011): per esempio, Regione Lombardia e Regione Toscana prevedono nelle loro disposizioni statutarie o con apposite leggi momenti di concertazione specifici con la comunità locale propedeutici alla formulazione di programmi e progetti (Baldi *et al.* 2008); Regione Emilia Romagna ha costruito una “filiera” di programmazione, a partire dal Quadro Strategico Comune (Qsc), passando per l’Accordo di Partenariato fino alla programmazione dei Programmi Operativi Regionali, tanto che l’ultimo documento di programmazione approvato, il Documento Strategico Regionale (Dsr) reca espliciti riferimenti e rimandi al Piano Territoriale Regionale (Ptr), al Dpef 2014-2015, al Quadro di contesto e Indirizzi per la programmazione 2014-2020 dei Fondi Strutturali in Emilia Romagna; ai Documenti del “Patto per la crescita intelligente, sostenibile, inclusiva”.

Tuttavia, averli ricondotti nel contesto della sperimentazione e poi a pieno regime significa indirizzare e vincolare il processo di programmazione delle amministrazioni regionali su binari molto più stretti di quanto sin qui fatto.

Un’altra novità di rilievo che emerge dalla lettura del principio contabile applicato alla programmazione di bilancio è la rilevanza data all’*accountability*, intesa come capacità dell’ente regionale di rendere conto dei risultati raggiunti e dei portatori di interesse di conoscere e valutare l’efficacia delle scelte adottate dalle amministrazioni pubbliche locali.

Non si tratta a nostro avviso di indicazioni solo formali anche se il rischio che si traducano in un mero elenco di risultati amministrativi che evidenzino soprattutto la dimensione finanziaria sarà tutto da verificare. Il dettato del principio della programmazione sembra segnare su questo aspetto un punto di non ritorno rispetto alla prassi attuale di rendicontazione delle azioni attuate. È evidente infatti il tentativo di costruire un’architettura della programmazione, fortemente integrata con la dimensione finanziaria, capace di definire obiettivi misurabili e monitorabili “in modo da potere verificare il loro grado di raggiungimento e gli eventuali scostamenti fra risultati attesi ed effettivi”, portando le amministrazioni regionali a misurarsi sull’impatto atteso rispetto ai bisogni esterni.

In questo senso, il Piano degli indicatori e dei risultati di bilancio rappresenta il banco di prova della volontà del processo di programmazione di bilancio di definire obiettivi e di esporre risultati effettivamente conseguiti quale effetto dell’attuazione di politiche, programmi ed eventuali progetti. Questo documento, infatti, può essere annoverato tra gli strumenti della programmazione e mira ad aumentare l’*accountability* e la trasparenza nella gestione delle risorse da parte delle amministrazioni pubbliche che dovrebbero indicare dei target di riferimento e poi l’anno successivo il loro raggiungimento. Con il Piano degli indicatori e dei risultati



attesi di bilancio si vuole stimolare la capacità delle pubbliche amministrazioni, sulla scorta di quanto già avviene nella programmazione comunitaria, di fissare degli obiettivi di azione misurabili e concretamente raggiungibili e di renderli noti attraverso l'obbligatorietà della loro pubblicazione sui siti internet istituzionali.

Il principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio poi interviene sugli altri strumenti di programmazione regionale.

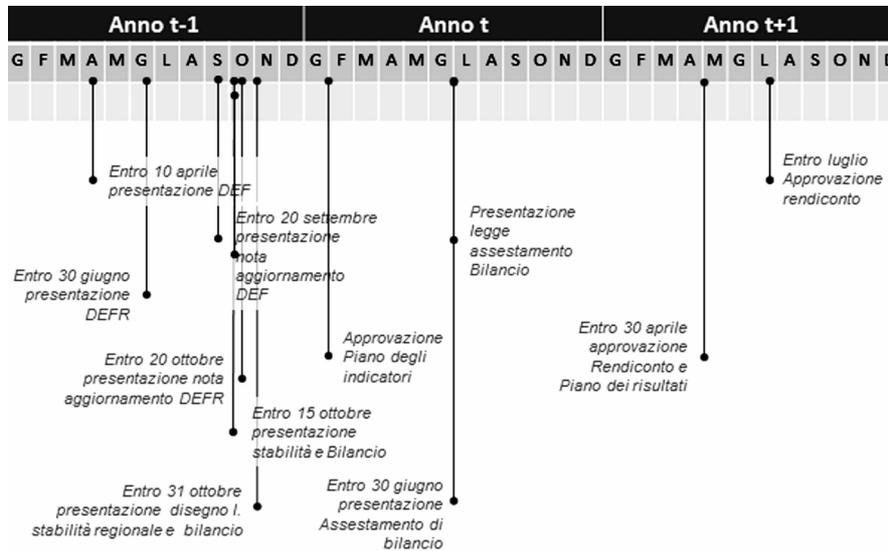
Nello specifico, il ciclo di programmazione previsto dalla sperimentazione attribuisce una posizione di rilievo al Defr (Documento di Economia e Finanza regionale) di cui è prevista una struttura analoga a quella del Def (Documento di Economia e Finanza) nazionale, che comprende la descrizione degli scenari economico-finanziari internazionali, nazionali e regionali, delle politiche da adottare e degli obiettivi della manovra di bilancio regionale, nel rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità interno (Psi). Il Defr riporta il quadro finanziario unitario regionale di tutte le risorse disponibili per il perseguimento degli obiettivi, della programmazione unitaria regionale e ne esplicita gli strumenti attuativi per il periodo di riferimento.

Al Defr sono affidati i compiti di fissare i programmi da realizzare all'interno di ciascuna missione, le previsioni di spesa e le relative modalità di finanziamento nonché gli indirizzi agli enti strumentali e alle società controllate e partecipate. Il Defr viene quindi esplicitamente collegato al bilancio di previsione e da questo punto di vista, pur rappresentando un aggiornamento rolling della programmazione strategica regionale, incorpora una stretta relazione con le risorse di volta in volta disponibili a bilancio.

È quindi evidente il tentativo del legislatore di recuperare il legame con il percorso di attuazione del federalismo fiscale da cui scaturisce l'esigenza di armonizzare i quadri contabili degli enti territoriali. Nello stesso principio contabile si legge infatti che: "I contenuti finanziari infatti sono condizionati dall'avanzamento dell'attuazione del federalismo fiscale e definiti a seguito del parere che la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42, elabora sulle linee guida per la ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica inseriti nel Def (e nella nota di aggiornamento del Def) e sulle regole previste per il singolo ente in ragione della categoria di appartenenza trasmesse al governo".

La necessità di coordinamento con il ciclo del bilancio statale è evidente anche dalla definizione delle scadenze temporali in cui devono essere presentati o approvati i singoli documenti: la presentazione del Defr è prevista entro giugno, quindi dopo la scadenza prevista per la presentazione del Def. L'intento è quello di garantire un coordinamento delle decisioni di finanza pubblica assunte a livello europeo, che a loro volta si "scaricano" nei documenti di programmazione dei governi regionali.

Figura 7.1
IL CONFRONTO TRA IL CICLO DI BILANCIO E DI PROGRAMMAZIONE DELLO STATO E DELLE REGIONI



Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su documenti Mef

Un'altra significativa novità è data dall'imposizione di una stretta correlazione tra l'attività programmatoria e la gestione del ciclo di bilancio. Nella sperimentazione viene previsto che il bilancio debba consentire una valutazione complessiva e integrata tra obiettivi e risultati economico-finanziari e programmatici, sia di breve che di medio-lungo periodo.

In questo senso, l'articolazione in missioni e programmi dei bilanci regionali dovrebbe consentire agli stakeholder e ai cittadini di distinguere più agevolmente le macro aree di intervento dell'azione pubblica e quindi di valutare quelle di maggiore interesse.

Oltretutto l'integrazione con il ciclo del bilancio comporta che l'articolazione dei documenti programmatici sia vincolata alla scelta di missioni e programmi del bilancio regionale a discapito di quella dei documenti di programmazione strategica e di indirizzo politico su cui il D.P.C.M. non interviene. L'enfasi data all'aspetto finanziario di ogni attività prevista rafforza l'importanza del bilancio all'interno del ciclo di programmazione regionale, ma, al contempo, rischia di ridurre la completezza informativa e strategica dell'attività di programmazione non includendo tutte quelle attività di regolazione o normative in genere che, pur avendo riflessi sulla capacità dell'ente di perseguire gli obiettivi strategici e di finanza pubblica, non generano entrate o uscite di cassa.

Nel loro insieme, le novità introdotte fissano strumenti e modalità del



processo di programmazione del bilancio che finiscono con il vincolare anche la programmazione regionale, costretta a scendere a patti con il principio costituzionale di coordinamento della finanza pubblica che, anche a seguito delle decisioni della Consulta, sottrae margini di discrezionalità all'autonomia finanziaria regionale (Mangiameli 2014). In fondo la cifra della novità contenuta nel principio contabile sulla programmazione sembra essere proprio questa. Allo stesso tempo però, il collegamento tra risorse, obiettivi e risultati potrebbe contribuire, a costruire una cultura dell'accountability e della responsabilizzazione dell'operato delle pubbliche amministrazioni.

7.5

Lo stato della programmazione in Regione Lombardia prima della riforma contabile e programmatoria

In Lombardia la programmazione regionale⁴ è andata incontro a un processo di aggiustamento graduale, non scevro di criticità, nel tentativo di mantenere un equilibrio bilanciato tra le esigenze di partecipazione degli stakeholder alla definizione degli obiettivi della programmazione e gli strumenti di attuazione e rendicontazione che, soprattutto negli ultimi anni, hanno conosciuto una forte evoluzione anche per effetto della crisi economica e il conseguente taglio dei trasferimenti erariali.

È soprattutto la traduzione operativa della programmazione strategica regionale ad avere sperimentato delle prassi (definizione delle risorse di partenza, fissazioni di obiettivi di risultato) che richiamano da vicino i principi applicati della sperimentazione. La maggior parte dei piani o dei programmi strategici regionali adotta una logica per obiettivi che rimanda alla misurazione delle performance dei dirigenti. Il legame tra risorse e risultati è strumentale alla valutazione delle singole strutture, più che alla Pubblica amministrazione regionale nel suo complesso e applicato per lo più per finalità manageriali e organizzative e solo in parte di accountability.

Un'altra caratteristica del sistema di programmazione lombardo, almeno fino alla IX legislatura, comune ad altre esperienze regionali⁵, era quella di essere avulsa dal problema dell'allocazione delle risorse disponibili, quasi che programmazione degli obiettivi e delle risorse con i quali conseguirli fossero due processi paralleli, integrati a livello di singola azione.

Con l'insorgere della crisi e il taglio ai trasferimenti statali, la gestione finanziaria diventa prioritaria e cresce la pressione affinché sia esercitato il controllo sull'utilizzo e sulla destinazione delle risorse decisi dalla Giunta. La mancanza di un esplicito rimando degli obiettivi ai risultati e alle risorse legittimava la prassi di mantenere separati il controllo sulla gestione finan-



ziaria, esercitato dal Consiglio regionale in sede di approvazione del bilancio di previsione e del rendiconto di gestione, da quello politico sui risultati conseguiti dalla Giunta regionale, utilizzati per valutare le performance organizzative (Bandera e Mazzoleni 2010).

7.6 Le risposte al cambiamento di Regione Lombardia

Il recente avvio della X legislatura avvenuto nella primavera 2013 è coinciso con la riforma del sistema di rilevazione contabile e di programmazione regionale.

Con la fine anticipata della Legislatura, Regione Lombardia ha dovuto adempiere all'obbligo previsto dal D.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, poi giudicato incostituzionale con sentenza 219/2013, di redigere la relazione di fine legislatura che nelle intenzioni del legislatore doveva servire a rappresentare i risultati raggiunti dall'azione della Giunta regionale con particolare attenzione all'utilizzo delle risorse pubbliche e dare la possibilità agli elettori di valutare l'operato della Giunta (Antonini 2013). A differenza degli altri strumenti previsti dalla normativa regionale (il rapporto di gestione e il rendiconto di bilancio), che presentano i risultati raggiunti dalla programmazione a valere sull'anno precedente, la relazione di fine legislatura aveva il compito di rappresentare lo stato di attuazione degli indirizzi politici e programmatici definiti dalla programmazione regionale per tutta la durata della legislatura.

Le osservazioni del giudice contabile hanno evidenziato la mancanza di un raccordo tra risultati conseguiti e obiettivi della Giunta anticipando per certi versi l'impostazione degli indirizzi della programmazione di bilancio contenuti nel D.P.C.M. sulla sperimentazione. In particolare, le osservazioni della sezione lombarda della Corte dei Conti alla Relazione sono di due tipi: la mancata individuazione nel Prs di obiettivi puntuali con cui dare riscontro dei risultati raggiunti e la scarsa rilevanza informativa del quadro delle risorse stanziare, impegnate e spese contenute nel rapporto di gestione.

Anche sulla scorta di queste osservazioni e sulle indicazioni della sperimentazione dell'armonizzazione dei principi contabili, Regione Lombardia ha deciso di impostare il Prs della X legislatura secondo un'articolazione per missioni e programmi allineata a quella del bilancio di previsione annuale e triennale, facilitando in questo modo la ricostruzione del quadro delle risorse disponibili affidate a ciascuna area della programmazione. Tale impostazione privilegia una riclassificazione funzionale della spesa, rende più trasparente il momento di decisione degli obiettivi della programmazio-



ne e facilita anche la funzione di controllo e di monitoraggio dell'operato della Giunta regionale da parte degli organi (Consiglio regionale *in primis*) deputati a tale compito e della collettività. La struttura del Prs per missioni e programmi viene estesa anche ai documenti annuali di aggiornamento della programmazione regionale (Defr) realizzando quella integrazione tra programmazione delle azioni e gestioni delle risorse che era stato uno dei punti critici dell'esperienza di programmazione lombarda.

A nostro avviso questa novità rappresenta un elemento distintivo della nuova fase di programmazione regionale con conseguenze che potrebbero preludere a ulteriori innovazioni di metodo nell'impostazione dei documenti.

Nella fase di sperimentazione è stato adottato per la prima volta il piano degli indicatori di risultato (D.G.R. 718 del 27 settembre 2013) che rappresenta un tentativo di misurazione degli obiettivi della programmazione regionale. Si tratta di un documento che ottempera ai requisiti previsti dalla normativa nazionale (D.P.C.M. 18 settembre 2012) e che tuttavia non scioglie tutte le riserve legate al rispetto formale della norma. In prima battuta si rileva la difficoltà a individuare con indicatori misurabili i target di riferimento a un anno dell'azione regionale soprattutto se questi dovrebbero misurare l'efficacia e l'efficienza dell'azione regionale. Come per gli enti nazionali⁶, il piano dei risultati viene interpretato o rischia di essere interpretato come uno strumento di verifica delle prestazioni delle singole strutture – è infatti legato al piano delle performance – e in molti casi ripropone indicatori legati ai procedimenti amministrativi: il passaggio a un cruscotto di indicatori di risultato – efficacia non sembra ancora alla portata di mano⁷. L'applicazione dei principi contabili non interviene direttamente sull'integrazione della programmazione con la programmazione di tipo settoriale. Da questo punto di vista l'indicazione che sembra provenire dall'esperienza lombarda è quella di confermare il Prs come l'unico documento di programmazione regionale in virtù del raccordo con il bilancio relegando gli altri documenti di programmazione per esempio il Piano Territoriale Regionale (Ptr) in un ruolo subalterno.

7.7 Conclusioni

La sperimentazione dei principi dell'armonizzazione contabile introduce diverse potenziali novità per la programmazione regionale. In particolare, partendo dal presupposto della necessità di assicurare il concorso delle Regioni agli obiettivi di finanza pubblica, viene rivisitato il ciclo di bilancio regionale adeguandolo a quello del semestre europeo e di conseguenza a quello statale, e si evidenzia la necessità di realizzare un sistema di monito-

raggio che consenta di rappresentare i risultati raggiunti dalla programmazione regionale.

Tali novità consentono di riorientare l'azione regionale verso obiettivi generali di sostenibilità del debito pubblico e di renderla più trasparente e partecipativa rispetto all'interesse della collettività; al contempo, però riducono l'autonomia delle amministrazioni regionali che si vedono costrette a ripensare ai propri strumenti di programmazione e di rendicontazione e più in generale alle proprie scelte strategiche e quindi al proprio ruolo di propulsore dello sviluppo economico e di promozione della coesione sociale e territoriale locale.

Regione Lombardia, con il cambio di legislatura, ha ridefinito la programmazione strategica cercando di adeguarla alle prescrizioni dei principi contabili. La scelta di articolare il Prs secondo lo schema del bilancio per missioni e programmi costituisce forse l'aspetto più innovativo: pur non costituendo un obbligo, la sua adozione secondo questa articolazione rende effettiva l'integrazione tra le decisioni programmatiche e quelle di bilancio e assicura un immediato raccordo tra il sistema delle azioni da attuare e la loro copertura finanziaria. Favorendo una riclassificazione funzionale della spesa, facilita poi il controllo e il monitoraggio dell'operato della Giunta regionale da parte degli organi deputati al controllo (il Consiglio regionale, *in primis*, ma anche la collettività) che non si limita, pertanto, alla sola verifica della congruità dell'azione rispetto alle prescrizioni di legge, ma anche della sua economicità ed efficacia. Allo stesso modo, l'adozione del piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio rappresenta una potenziale opportunità per rafforzare il sistema dei controlli.

Rimane irrisolto il rapporto tra il ciclo di programmazione di bilancio e gli strumenti in esso previsti con la varietà degli strumenti di programmazione regionale. Il loro coordinamento non è ancora effettivo e le prescrizioni in essi contenute non sono allineate temporalmente. Ugualmente, potrebbero essere ripensate anche le modalità di partecipazione degli stakeholder al processo di programmazione.

Bibliografia

- Antonini L. (2013), *Federalismo all'italiana*, Marsilio, Padova.
- Baldi P., Bruzzo A., Petretto A. (2008), *Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia*, Irpet-Regione Toscana, Aisre, Firenze.
- Baldi P., Montomoli M. C., Iacometti F. (2013), "La programmazione regionale nel mosaico europeo: strategie e strumenti per il periodo 2014-2020", relazione presentata a XXXIV Conferenza scientifica annuale AISRe Crescita economica e reti regionali: nuove industrie e sostenibilità, Palermo.

- Bandera S., Mazzoleni M. (2010), *La programmazione regionale. Alcune best practices di innovazione in Europa*, Guerini (Irer Lombardia, working paper n. 15), Milano.
- Borgonovi E. (2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, V ed., Egea, Milano.
- Bruzzo A. (2008), *Lo stato attuale della programmazione regionale in Italia: un'analisi introduttiva. In: Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia*, atti del seminario in memoria di Stefano Pieracci, Irpet-Regione Toscana, Aisre, Firenze.
- Buzzacchi C. (2014), "Equilibrio di bilancio versus autonomie locali e 'Stato sociale'", *Amministrare*, XLIV, n. 1, aprile.
- Cavaliere A., Loiero R. (2011), *L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi*, Maggioli, Rimini.
- Collecchio M. (2012), "L'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci degli Enti locali nel quadro del federalismo fiscale e della riforma costituzionale", *Finanza Locale*, n. 3, pp. 46-61.
- Conti S., Salone C. (2011), *Programmazione integrata e politiche territoriali. Profili concettuali, esplorazioni progettuali*, Ires Piemonte (working paper 244/2011), Torino.
- D'Alessio L. (2012), "Logiche e criteri di armonizzazione nelle recenti normative di riforma della contabilità pubblica", *Azienda Pubblica*, vol. 1, pp. 23-39
- Formez (2005), "Nuovi profili di accountability nelle PA", *Quaderni Formez*, n. 40.
- Formez (2006), *La pianificazione strategica partecipata in Italia*, Materials, Roma.
- Ires Piemonte (2012), *Strumenti e procedure per la programmazione regionale. La recente esperienza dei cinque regioni a Statuto ordinario*, rapporto di ricerca.
- Istat (2014), *I conti pubblici negli anni della crisi*.
- Mangiameli S. (a cura di) (2014), *Rapporto sulle Regioni in Italia 2013*, Il Sole 24 Ore, Milano.

Riferimenti normativi e giurisprudenziali

- Legge Regionale 31 marzo 1978, n. 4 "Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della regione".
- Decreto Legislativo 28 agosto 1997, n. 281 "Definizione e ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano e unificazione, per le materie e i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato – città e autonomie locali".
- Statuto Regione Lombardia, legge 30 agosto 2008, n. 1 "Statuto d'autonomia della Lombardia".
- Legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di Federalismo Fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione".
- Legge 7 aprile 2011, n. 39 "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri".

- Legge 31 dicembre 2009, n. 196 “Legge di contabilità e finanza pubblica”.
- D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della legge 5 maggio, n. 42”.
- D.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 “Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42”.
- D.P.C.M. 28 dicembre 2011 “Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro enti e organismi, di cui all’art. 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118”.
- D.P.C.M. 18 settembre 2012 “Definizione delle linee guida generali per l’individuazione dei criteri e delle metodologie per la costruzione di un sistema di indicatori ai fini della misurazione dei risultati attesi dai programmi di bilancio, ai sensi dell’art. 23 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91”.
- Legge 7 dicembre 2012, n. 213 “Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012. Proroga di termine per l’esercizio di delega legislativa”.
- Sentenza Corte Costituzionale n. 219 del 16 luglio 2013.
- Decreto legge 31 agosto 2013, n. 102 “Disposizioni urgenti in materia di Imu, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici” convertito con modificazioni dalla L. 28 ottobre 2013, n. 124.
- Decreto Legislativo 10 agosto 2014, n. 126 “Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”.

Note

¹ Per una descrizione si rinvia a “La governance economica europea”, *Servizio Bilancio del Senato*, 3, 2013.

² Con la sentenza 16 luglio 2013, n. 219, la Corte Costituzionale ha dichiarato l’illegittimità di numerose disposizioni contenute nel decreto legislativo 149/2011 (“Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni”), che rappresenta il provvedimento “di chiusura” della riforma del cosiddetto “federalismo fiscale”.

³ Il principio contabile in parola definisce la programmazione come “processo di analisi e valutazione che, comparando e ordinando coerentemente tra loro le politiche e i piani per il governo del territorio, consente di organizzare, in una dimensione temporale predefinita, le attività e le risorse necessarie per la realizzazione di fini sociali e la promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità di riferimento”.

⁴ La programmazione in Regione Lombardia è incentrata sul Programma Regionale di Sviluppo (Prs) e sull’integrazione tra obiettivi di legislatura in esso contenuti e puntualiz-

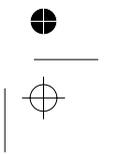
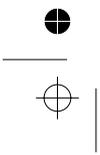
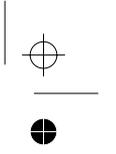
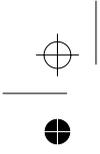


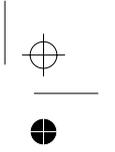
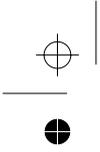
zati nei documenti annuali Dsa (Documento Strategico annuale) con la programmazione europea.

⁵ Per esempio, fino all'anno scorso, per la Regione Piemonte, il Dpef (Documento programmazione economia e finanza) era più che un piano finanziario, un vero e proprio piano di breve periodo che definiva le azioni da intraprendere per attuare quanto previsto dal Prs nel biennio successivo. La loro copertura finanziaria era contenuta in altre leggi di bilancio.

⁶ La sua costruzione è avvenuta in conformità con le prescrizioni del D.P.C.M. 28.11.2011 che fissa regole precise circa la tipologia di indicatori da impiegare, la metodologia di calcolo, l'unità di misura di ciascuna informazione e raccordandosi con il sistema degli obiettivi e degli indicatori adottati ai sensi del D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

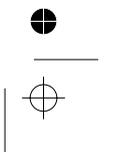
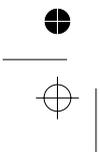
⁷ Regione Lombardia ha tentato di adottare un sistema di indicatori orientati al cittadino basati sugli open data, disponibili su internet senza trovare al momento una soluzione tecnica soddisfacente.

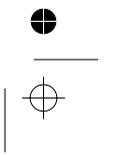
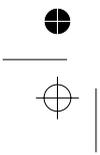
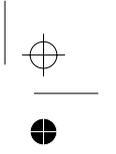
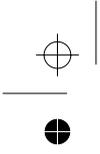




Parte seconda

Città metropolitane: nuovo livello istituzionale e realtà urbana e territoriale da governare





8 Verso la Città metropolitana

Roberto Camagni

La novità di questo Rapporto annuale sulla finanza territoriale in Italia è certamente costituita dalla trasformazione delle Province in enti di secondo livello e soprattutto dalla costituzione delle Città metropolitane, realizzate con l'approvazione della legge 56 nell'aprile 2014.

La prima novità testimonia dell'avvenuto iniziale perseguimento di uno degli obiettivi espliciti della legge, quello della "riduzione della classe politica", attraverso l'azzeramento dei vertici politici che reggevano le Province; non probabilmente del perseguimento del secondo obiettivo, quello della "riduzione dei costi della politica" né di quello di dare nuove risposte ad alcuni problemi rilevanti per il nostro Paese, come a mio avviso quello di migliorare l'efficacia della pianificazione di area vasta.

La seconda novità è certamente più interessante e importante. Essa costituisce un'innovazione nel governo (istituzionale) e nella governance (procedurale e funzionale) dei territori metropolitani, attesa da tempo, dalla quale i cittadini si attendono azioni concrete in direzione di due obiettivi maggiori: quello di migliorare l'efficienza territoriale, veicolo per una più elevata competitività in un mondo globalizzato dominato dalle grandi agglomerazioni, e contemporaneamente la qualità territoriale del nostro Paese, nel senso di una migliore vivibilità e di un maggiore benessere collettivo.

In questo secondo aspetto, la legge 56 è oggi la benvenuta. Un poco meno benvenuta è una sua evidente debolezza, che ha spinto recentemente alcuni sindaci metropolitani a dubitare dei risultati effettivamente perseguibili. Fortunatamente, mentre scriviamo (settembre 2014), resta ancora aperta una rilevante e giuridicamente lungimirante opportunità per il rafforzamento del nuovo ente: mi riferisco alla redazione degli Statuti metropolitani, cui la legge attribuisce un'"inconsueta autonomia" (Vandelli 2014) al fine di meglio adattarsi alle specificità dei territori e alle preferenze espresse dalle comunità insediate. Gli Statuti infatti, oltre a stabilire "le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente", indicano "le attribuzioni degli or-



gani nonché l'articolazione delle loro competenze" (art. 1, comma 10); possono prevedere che "i comuni e le loro unioni" deleghino "l'esercizio di specifiche funzioni" alle CM (comma 11). Infine la legge prevede che "lo Stato e le Regioni possono attribuire ulteriori funzioni alle CM" (comma 46), al di là di quanto esplicitamente indicato nella legge.

In questa Introduzione al volume, intendo soffermarmi brevemente su quattro temi principali. Il primo riguarda le giustificazioni più generali per la creazione del nuovo ente, nel contesto dello sviluppo economico-territoriale attuale: quale ruolo svolgono le grandi aree urbane e metropolitane e quali città meritano questa nuova attenzione istituzionale, al di là delle metropoli più grandi, sulla base della loro recente performance in ambito europeo. Il secondo tema riguarda le giustificazioni che possiamo dare nel caso del nostro Paese, che concernono il tendenziale sottoinvestimento pubblico sulle nostre città; il terzo le caratteristiche dello sviluppo recente delle 10 Città metropolitane indicate dalla legge, che richiede la differenziazione degli Statuti. Il quarto tema riguarda le debolezze insite nell'attuale disegno istituzionale e funzionale delle CM, e la necessità di utilizzare al meglio il (poco) tempo assegnato alla redazione degli Statuti Metropolitani (fine dicembre 2014, estensibile fino al giugno 2015); si presentano anche i possibili suggerimenti che possiamo trarre dal parallelo e casualmente contemporaneo processo di costruzione del nuovo ente metropolitano in Francia, un Paese che da più tempo riflette sul tema del governo di agglomerazione e di area vasta in modo concreto e fortemente innovativo.

8.1 Giustificazioni per le CM nel contesto economico e territoriale europeo

L'idea della necessità di dotare le grandi aree metropolitane di istituzioni sovra comunali che possano innovare nei loro sistemi di governo e nelle loro pratiche di governance non è nuova. Essa nasce storicamente da molteplici esigenze ritenute cruciali nell'attuale fase complessa di crescita fisica ed economica di questi territori, gravida di rischi per la sostenibilità e per la competitività dei territori stessi.

Da un lato, la centralità delle aree metropolitane nei processi di internazionalizzazione e di globalizzazione è apparsa chiara, almeno in Europa, da quando il Presidente Jacques Delors annunciò il progetto di Grande Mercato Unico Europeo nel 1985, cui seguì un prolungato periodo di intensissimi investimenti da parte delle grandi imprese multinazionali – industriali, finanziarie e commerciali – in tutte aree di punta dell'economia dei singoli Paesi, i "gateways" della loro internazionalizzazione: le grandi Città metropolitane appunto. Il processo terminò, in modo apparentemente paradossa-



le, proprio nel 1992, l'anno dell'avvio formale del Mercato Unico, a riprova della strategicità degli annunci (affidabili) prima che delle vere e proprie realizzazioni (si vedano: Camagni 1992; Camagni e Gibelli 1996), ma si ripropose in seguito, a partire dal 1996 con caratteristiche assai più selettive: alcune città proseguirono la loro crescita e la loro attrattività, mentre altre – e fra queste le grandi città italiane – restarono sostanzialmente ferme e furono superate da città europee anche di minore taglia e minore storia¹.

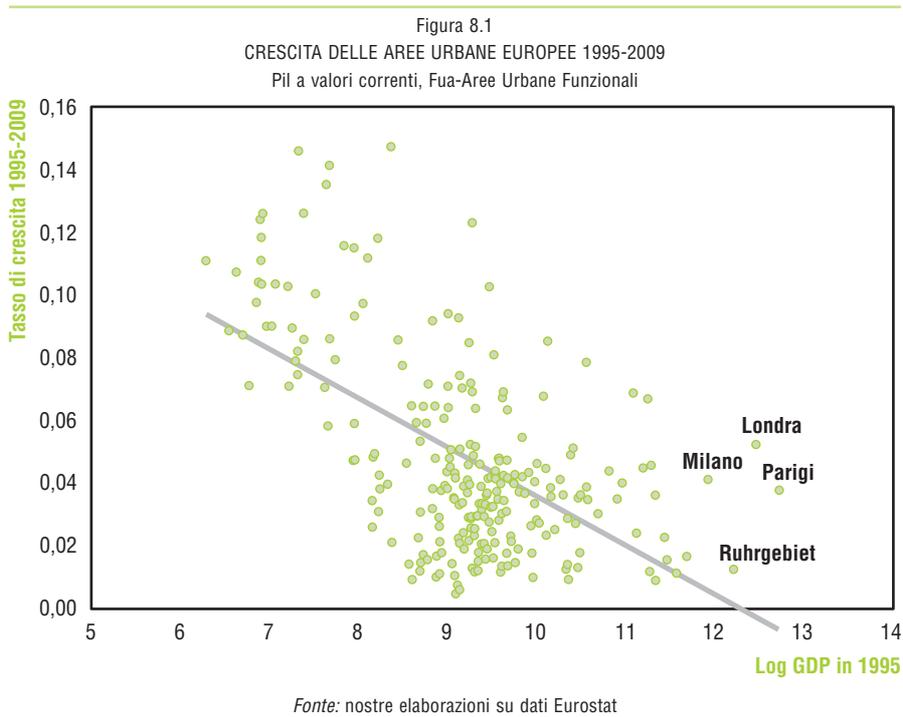
Oggi in Europa le grandi Città metropolitane costituiscono i luoghi dello sviluppo e della ricchezza. Osservando una carta europea a livello Nuts-3 (quello delle nostre province, il livello statistico che più si avvicina allo spazio funzionale metropolitano per cui esistono dati di carattere economico) si percepisce a prima vista quanto sveltino le grandi città in termini di prodotto interno lordo pro capite, sia relativo che assoluto, rispetto ai territori regionali e nazionali più vasti, e quanto questa primazia sia strettamente collegata, in un rapporto di causa-effetto di lungo periodo, con la loro posizione nodale privilegiata all'interno delle grandi reti della mobilità di largo raggio (potenziale di accessibilità multimodale)². Questa posizione privilegiata non discende solo e automaticamente da un effetto di dimensione e di densità (i rendimenti crescenti di agglomerazione), ma richiede un continuo processo di investimento soprattutto pubblico in infrastrutture, servizi e capitale umano, continui processi di innovazione e di upgrading funzionale da parte delle imprese, intensi e selettivi rapporti di collaborazione a rete con altre città (Camagni *et al.* 2014). In una parola, richiede una visione di sviluppo di lungo termine, una forte sinergia fra azione pubblica e azione privata e l'assegnazione di una forte priorità agli investimenti sulle città.

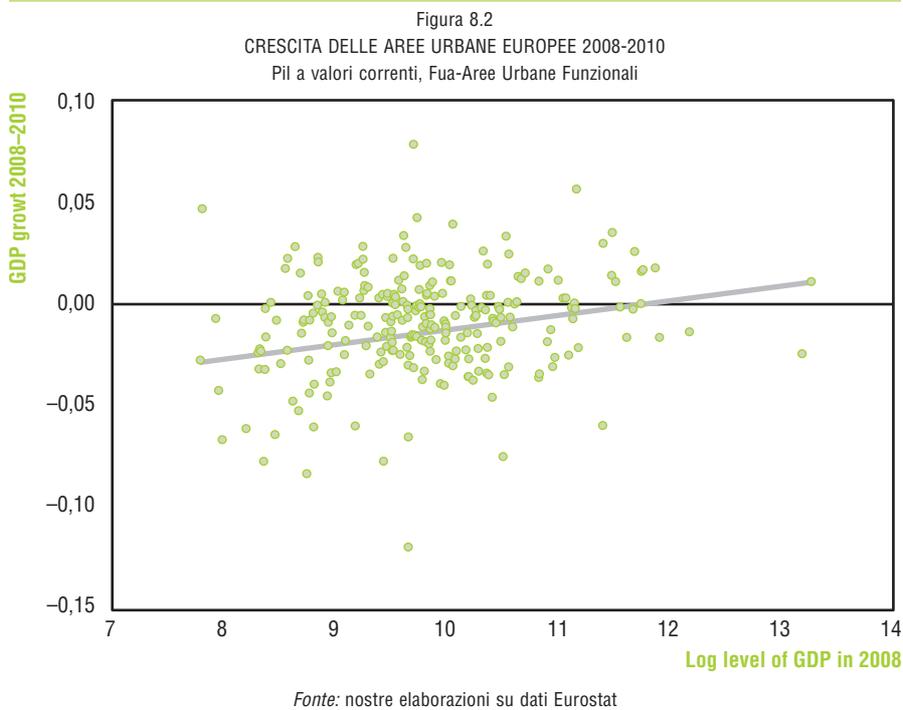
Ma d'altro lato gli intensi processi cumulativi che si mettono in moto allorché la potenza economica e politica delle grandi città si sposa con le decisioni sulle nuove grandi reti di trasporto e comunicazione e con gli elementi simbolici della “centralità” non possono non generare tensioni territoriali, trasformazioni spesso disordinate, crescite insediative che sfidano la capacità dei sistemi di pianificazione di mantenere un ordinato ed equilibrato sistema territoriale. Si ha l'impressione che tali sistemi di pianificazione, spesso frammentati, non siano in grado di tenere il ritmo delle trasformazioni e della crescita quantitativa delle grandi Città metropolitane (Camagni 2001). Milano, con un sistema di governo urbano per 1,3 milioni di abitanti, costituisce il polo di riferimento funzionale – ma non il centro “ordinatore” – di un'area di 4 milioni almeno di abitanti (o di 6 milioni come indicano alcuni studi internazionali), un'area fin qui affidata alle cure di un ente istituzionalmente debole come la Provincia. Un controsenso e un chiaro vuoto istituzionale.

Ma dobbiamo pensare che solo le grandi città siano il motore dello sviluppo territoriale? Diversamente da quanto si possa pensare osservando il

mero fatto della permanenza plurisecolare di una gerarchia urbana sostanzialmente invariata in Europa e l'evidenza della fortissima capacità attrattiva delle grandi aree metropolitane soprattutto in periodo di grandi trasformazioni economiche, da ciò non discende che queste ultime siano sempre alla testa dei processi di sviluppo e che le città di secondo livello non possano avere né forte ruolo né rilevanti performance; e soprattutto non discende che un mondo fatto solo da grandi città sia auspicabile dal punto di vista del benessere collettivo, come sembrano credere oggi alcuni osservatori e anche influenti istituzioni internazionali, come per esempio la Banca Mondiale (World Bank 2009).

Se osserviamo lo sviluppo recente delle città europee, possiamo vedere che in realtà, nel periodo 1995-2009, non sono state le grandi agglomerazioni ma le città del secondo e terzo rango (con i loro hinterland) a mostrare lo sviluppo economico più pronunciato, e come dunque si sia verificato un processo di evidente convergenza all'interno della gerarchia urbana europea (figura 8.1). Semmai, osservando un periodo più recente, purtroppo più breve, il 2008-2010, caratterizzato dall'emergere di una crisi profonda, possiamo notare come la migliore resilienza alla crisi stessa sia mostrata più dalle città grandi che dalle città medie e piccole; e ciò appare altamente credibile (figura 8.2).





Non sembra dunque errato assegnare un ruolo istituzionale metropolitana anche a città del secondo ordine, come si è fatto in Italia individuando 10 Città metropolitane.

8.2 Il caso italiano: un sottoinvestimento sulle città, di lungo periodo

Le sfide per il nostro Paese – ma anche per tutti gli altri – sono dunque oggi sostanzialmente due, che presentano un’urgenza forte, amplificata dalla crisi: una sfida economica e una sfida territoriale e di pianificazione. E non vi è chi non veda che le due si intrecciano fortemente, perché un territorio efficiente e di qualità costituisce elemento di attrattività e di competitività e perché solo una visione di sviluppo che riesca a coinvolgere tutto il capitale produttivo, cognitivo e innovativo presente sull’area vasta può essere capace di rilanciare le nostre grandi città.

Si pone dunque oggi l’esigenza di superare egoismi municipalistici, la storica frammentazione territoriale e la tradizionale modestia decisionale in ambito territoriale, nonché la necessità di raggiungere una massa critica suf-



ficiente di risorse su cui fare conto per strategie di rilancio: risorse territoriali, produttive, umane, di ricerca e di creatività. La legge 56 ci permette di fare questo.

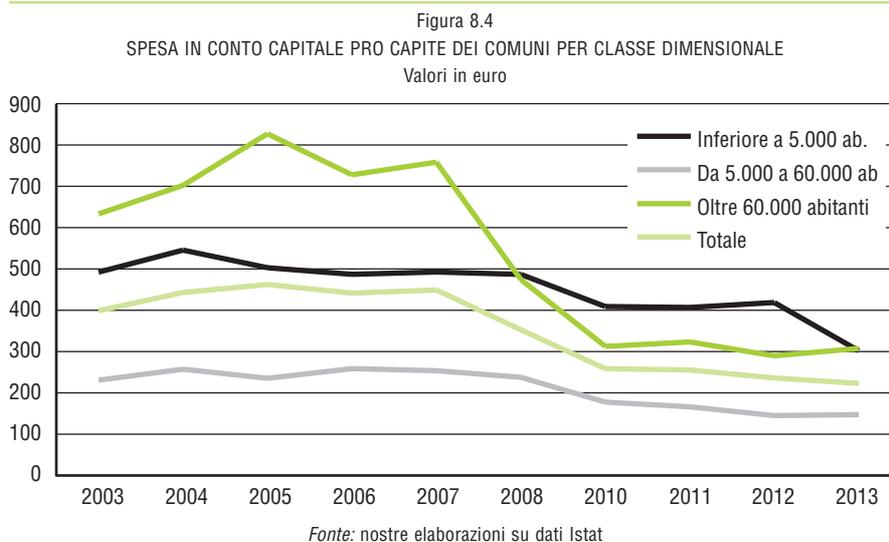
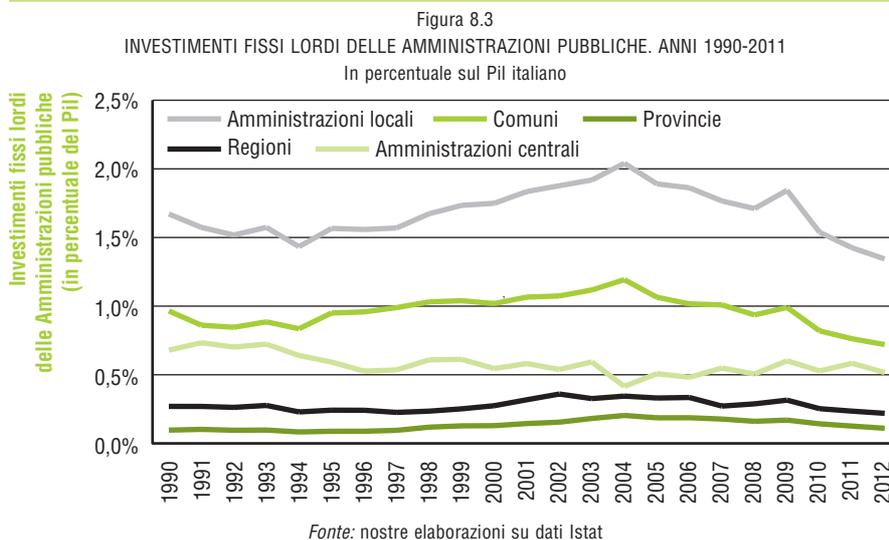
Ma i due obiettivi di efficienza e di qualità territoriale implicano investimenti pubblici di infrastrutturazione, modernizzazione, manutenzione, gestione: investimenti costosi, che devono essere garantiti con continuità. E qui veniamo a un nodo cruciale per il nostro Paese, e a una ragione in più per occuparci prioritariamente di città, e di Città metropolitane in particolare: la riduzione, non solo legata alla crisi, dell'investimento pubblico sulle città. Già nel passato Rapporto 2013 sulla finanza territoriale si indicava questo dato disarmante: fra il 2008 e il 2012 le spese in conto capitale delle amministrazioni locali (dalle regioni ai comuni) sono diminuite del 23%, mentre quelle dei soli comuni sono diminuite del 35% (Cogno e Piazza 2013).

Una analisi di lungo periodo, su un trentennio, mostra alcune chiare tendenze:

- fra il 1985 e il 1994, la quota degli investimenti delle amministrazioni centrali ed enti di previdenza sul Pil crolla a un terzo, dal già ridotto 1,5% allo 0,6%; ma contemporaneamente crolla, almeno a partire dai primi anni Novanta, la quota degli investimenti delle amministrazioni locali di circa il 30% (Chiades e Mengotto 2013);
- fra il 1994 e il 2004, gli investimenti delle amministrazioni centrali restano piatti e limitatissimi, mentre fortunatamente aumentano dall'1,43% al 2,04% del Pil gli investimenti delle amministrazioni locali (figura 8.3);
- a partire dal 2004, e quindi ben prima dello scoppio della crisi, fino al 2012 la quota degli investimenti delle amministrazioni locali inverte la tendenza, scendendo all'1,34%, addirittura al disotto del minimo livello storico del 1994. La riduzione degli investimenti delle amministrazioni locali in termini assoluti crolla del 34%;
- in quest'ultimo periodo la riduzione degli investimenti delle amministrazioni locali dipende in larga misura dai Comuni, che vedono diminuire la quota dei loro investimenti sul Pil dall'1,2 allo 0,72% (in valori assoluti, la riduzione è del 32%).

Il ruolo delle amministrazioni locali sugli investimenti pubblici complessivi è sempre stato rilevante ed è andato aumentando nell'ultimo ventennio a seguito dei processi di decentramento amministrativo e della riforma costituzionale, passando dal 66% del totale nel 1994 all'85% dieci anni dopo; preoccupa molto dunque il loro tracollo recente.

Osservando le spese in conto capitale³ pro capite dei soli comuni per



classi dimensionali, aggiornati al 2013, otteniamo la conferma di una caduta delle stesse fra il 2003 e il 2013 pari al 44%, e addirittura, nei comuni con più di 60.000 abitanti, di una caduta pari al 63% fra il 2005 e il 2013 (figura 8.4). In questa classe di comuni, che più ci interessa in un discorso sulle Città metropolitane, le spese in conto capitale rappresentano ormai solo il 16% della loro spesa complessiva.



Si tratta di tendenze a dir poco preoccupanti, che testimoniano del disinteresse di lunga data del Paese per gli investimenti, e del settore pubblico per gli investimenti sulle città. Un “blocco cognitivo” della politica, come è stato giustamente affermato (Calafati 2009): un blocco di visione e di capacità strategica certamente, ma anche un blocco di volontà politica sul piano della fiscalità, se pensiamo che per un intero decennio, fra il 1996 e il 2007, il Paese ha assistito a una espansione senza precedenti dell’attività della filiera immobiliare – in termini di transazioni, prezzi e produzione edilizia – dalla quale i Comuni avrebbero potuto facilmente ricavare risorse rilevanti per la modernizzazione e la manutenzione della città, solo che fossero stati più solerti in termini di oneri di urbanizzazione e di negoziazione con il privato sugli investimenti immobiliari più rilevanti (Camagni 2013).

Solo un esempio per finalità comparative. In Francia, un Paese certamente con minori problemi di finanza pubblica del nostro (ma, come abbiamo visto di recente, non così distante), le spese per investimenti fissi lordi dei comuni hanno mostrato un trend di lungo periodo sempre crescente, pur subendo all’incirca gli stessi cicli visibili in figura 8.3. Fatto uguale a 100 il valore del 1968, si raggiunge un primo picco nel 1992 a quota 211, una discesa a quota 160 nel 1996 e successivamente una crescita fino al 2007 a quota 250, una quota riguadagnata nel 2013 dopo anni di crisi relativa (Observatoire des Finances Locales 2014). Se si considerano gli investimenti dei comuni sommati a quelli delle unioni di comuni a fiscalità propria, l’incremento assoluto dal 1996 al 2013 si attesta sul +87%⁴.

Dobbiamo solo sperare che con l’occasione della costituzione delle Città metropolitane si possa avviare un ciclo positivo di ricapitalizzazione delle nostre città, con risorse sia pubbliche che private, nazionali ed europee. L’insistenza della legge 56 sull’esclusione di nuove spese non lascia tuttavia molti spazi di ottimismo. Dobbiamo anche pensare che le Città metropolitane erediteranno in prima battuta competenze e risorse delle precedenti Province, enti che hanno visto le più forti riduzioni di risorse fra le autonomie locali.

Come ha mostrato l’Upi, cumulando i vincoli del patto di stabilità con i tagli delle spending review 2012 (D.L. 95/12) e 2014 (D.L. 66/14), sono stati tagliati 9,4 miliardi alle risorse delle Province fra il 2011 e il 2014. I soli trasferimenti in conto capitale alle Province dalle Regioni – che pure hanno delegato loro alcune funzioni – sono diminuiti del 34% fra il 2010 e il 2013 (Upi 2014). Non sembra possibile non condividere la preoccupazione dell’Upi sulla scarsità di risorse prevedibilmente a disposizione delle neonate Città metropolitane.

8.3 La dinamica recente delle province metropolitane

Le 10 Città metropolitane indicate dalla legge non possono certamente essere considerate strutturalmente simili. Due grandi città svolgono rilevanti ruoli internazionali, finanziari e direzionali, mentre una terza città in ordine di dimensione demografica, Napoli, presenta problemi del tutto particolari di identità e di funzionalità. Le altre città sono di dimensione medio-grande, con specificità e specializzazioni differenziate: città industriali, città a elevatissima vocazione turistica almeno nel comune centrale, città portuali, città con forti tradizioni universitarie fortemente radicate nell'economia della conoscenza. Anche il rapporto fra città centrale e corona metropolitana appare assai differenziato, anche se ovunque si presenta una integrazione funzionale forte, che si evidenzia in intensi flussi pendolari. I sobborghi possono presentare caratteristiche di elevata qualificazione residenziale o meno, di forte industrializzazione o meno, di capacità di sviluppare localizzazioni terziarie; lo stesso anello suburbano

Tabella 8.1
POPOLAZIONE E CRESCITA DEMOGRAFICA NELLE PROVINCE METROPOLITANE. ANNI 2001-2011
Valori assoluti in unità

	2001	2011	Variazione percentuale
Torino	2.165.619	2.247.780	3,8%
Milano	2.940.579	3.038.420	3,3%
Venezia	809.586	846.962	4,6%
Genova	878.082	855.834	-2,5%
Bologna	915.225	976.243	6,7%
Firenze	933.860	973.145	4,2%
Roma	3.700.424	3.997.465	8,0%
Napoli	3.059.196	3.054.956	-0,1%
Bari	1.218.038	1.247.303	2,4%
Reggio Calabria	564.223	550.967	-2,3%
Totale aree metropolitane	17.184.832	17.789.075	3,5%
Centro-nord	12.343.375	12.935.849	4,8%
Sud	4.841.457	4.853.226	0,2%
Italia	56.995.744	59.433.744	4,3%

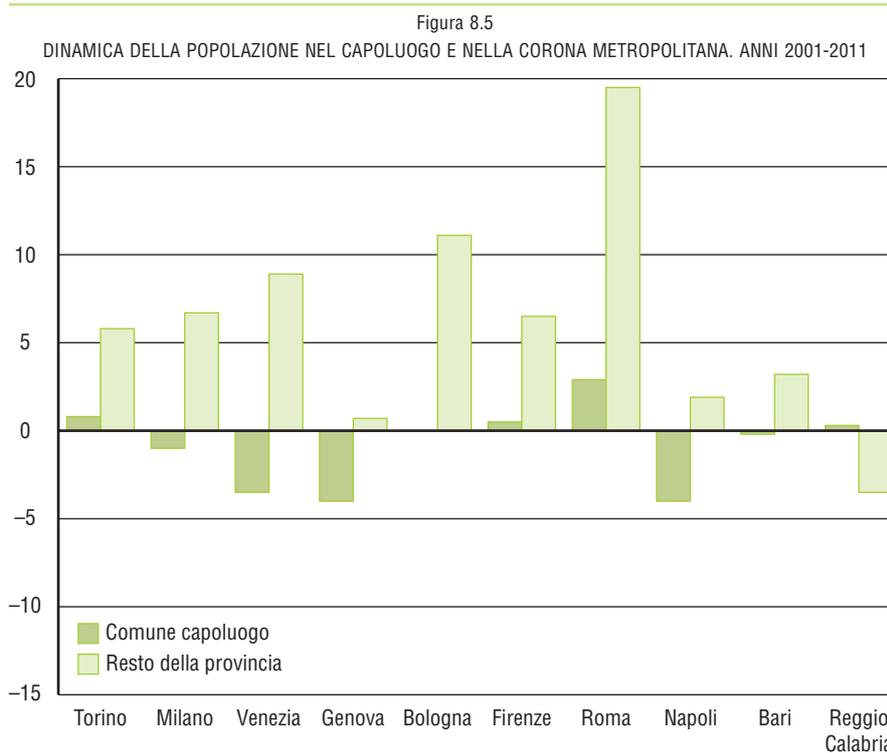
Fonte: Casucci e Leon (2014) su dati censuari

può in molti casi essere costituito da subaree differenziate, con una forte connotazione territoriale e identitaria, che impone una necessaria articolazione della Città metropolitana in zone omogenee, come previsto dalla legge al comma 10.c.

Una prima analisi delle caratteristiche generali dello sviluppo recente, demografico e occupazionale, di queste province metropolitane nel passato decennio sembra utile, anche grazie alla pubblicazione dei primi risultati dei censimenti.

In termini demografici (tabella 8.1, *supra*, e figura 8.5) (Casucci e Leon 2014), si può osservare che:

- le province metropolitane del Centro-nord mostrano tassi di crescita superiori alla media italiana, quelle del Sud largamente inferiori, pari a poco più di zero;
- le province più dinamiche risultano nell'ordine Roma, Bologna, Venezia e Firenze;
- tutte crescono quasi esclusivamente nella corona, salvo Reggio Calabria



Fonte: Casucci e Leon (2014) su dati censuari

bria, mostrando un forte processo di suburbanizzazione; molte perdono popolazione al centro (Napoli, Genova, Venezia).

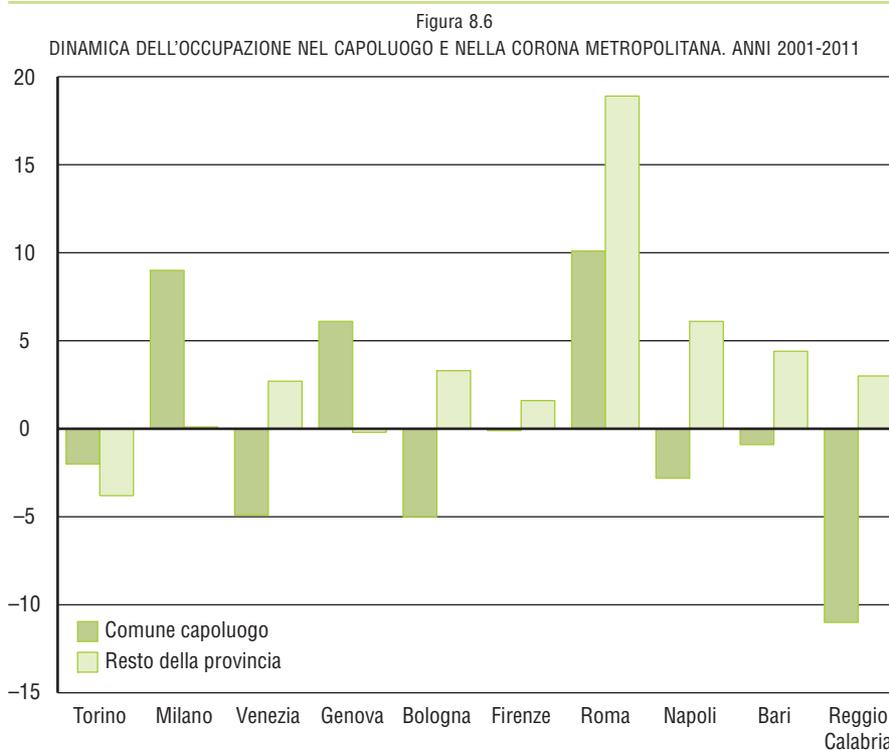
In termini occupazionali notiamo (tabella 8.2 e figura 8.6):

- una forte crescita a Roma e a Milano;
- una stagnazione a Venezia, Bologna e Venezia e una decrescita rilevante a Torino e Reggio Calabria;
- ancora una volta la performance delle province metropolitane del Centro-nord sopravanza abbondantemente quella del Sud;
- la crescita occupazionale di Milano è tutta concentrata nel comune centrale, come pure quella di Genova; in molte province la città centrale perde occupazione (Torino, Venezia, Bologna, Napoli, Reggio Calabria);
- Bologna, Venezia, Firenze, Napoli e Bari suburbanizzano i posti di lavoro;
- solo Roma vede crescere l'occupazione, anche abbondantemente, sia al centro che nella corona.

Tabella 8.2
ADDETTI EXTRA AGRICOLI DELLE IMPRESE, DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE E DELLE ISTITUZIONI NO PROFIT.
LIVELLI E VARIAZIONI. ANNI 2001-2011
Valori assoluti in unità

	Unità locali delle imprese			Numero di addetti		
	2001	2011	Variazione percentuale	2001	2011	Variazione percentuale
Torino	195.112	205.782	5,5%	887.085	861.855	-2,8%
Milano	305.193	338.830	11,0%	1.496.569	1.571.898	5,0%
Venezia	73.059	79.372	8,6%	322.286	320.258	-0,6%
Genova	77.691	80.720	3,9%	314.083	329.205	4,8%
Bologna	97.719	102.365	4,8%	446.451	444.609	-0,4%
Firenze	102.876	108.584	5,5%	417.896	421.067	0,8%
Roma	303.075	367.906	21,4%	1.369.044	1.532.249	11,9%
Napoli	172.922	192.261	11,2%	690.830	704.425	2,0%
Bari	84.365	95.227	12,9%	339.322	347.925	2,5%
Reggio Calabria	31.087	34.523	11,1%	107.487	104.018	-3,2%
Totale aree metropolitane	1.443.099	1.605.570	11,3%	6.391.053	6.637.509	3,9%
Centro Nord	1.154.725	1.283.559	11,2%	5.253.414	5.481.141	4,3%
Sud	288.374	322.011	11,7%	1.137.639	1.156.368	1,6%
Italia	4.755.626	5.219.067	9,7%	19.410.556	19.946.950	2,8%

Fonte: Casucci e Leon (2014) su dati censuari



Fonte: Casucci e Leon (2014) su dati censuari

8.4 La debolezza della legge 56, l'esempio francese e l'occasione degli Statuti Metropolitani

La parte della legge Delrio che tratta della Città metropolitana è certamente la più fragile, anche perché sconta un insufficiente contributo di riflessioni da parte della cultura territoriale e un insufficiente dibattito politico sul tema. Certamente questa parte è quella in cui la distanza fra obiettivi e soluzioni è tale da potere far temere un'ennesima occasione mancata per il Paese.

Servirebbe infatti, come recita la relazione al disegno di legge iniziale, “uno strumento di governo flessibile, dalle ampie e robuste competenze, in grado di essere motore di sviluppo e di inserire le aree più produttive nella grande rete delle città del mondo”: dunque una istituzione davvero forte, cui delegare dal livello comunale e regionale funzioni di programmazione e di pianificazione di area vasta, capace di interpretare i nuovi bisogni dell'economia e della società e di rilanciare nuove e ampie progettualità.



Ma la proposta legislativa sembra andare in tutt'altra direzione: le Città metropolitane assomigliano in larghissima misura alle (nuove) province, già deboli istituzionalmente e ulteriormente indebolite, “enti governati dai sindaci” che prestano gratuitamente i loro servizi, senza risorse per le poche competenze aggiuntive. Le funzioni assegnate sono infatti “le funzioni fondamentali delle province” (pianificazione territoriale di puro coordinamento, infrastrutture interne e servizi di mobilità, ambiente, rete scolastica). Di nuovo e sostanziale troviamo:

- il piano strategico: uno strumento di coordinamento e di indirizzo, che è possibile (e utilissimo) attivare anche in assenza di rivoluzioni istituzionali, come ha dimostrato la recentissima esperienza realizzata con qualche successo dalla Provincia e dal Comune di Bologna;
- la promozione dello sviluppo e il supporto alle attività economiche e di ricerca innovative, ma lasciati totalmente senza risorse;
- la pianificazione territoriale generale, non meglio definita e dimenticata all'art. 1 comma 2 della legge laddove si elencano funzioni e finalità istituzionali generali; una funzione che duplica e rischia di appiattirsi sulla vecchia pianificazione di coordinamento provinciale.

Su quest'ultimo tema si rischia un sostanziale ridimensionamento della pianificazione territoriale, come potrebbe fatalmente accadere anche nel caso delle nuove province, indebolite dalla trasformazione in enti di secondo livello. Non sono indicati chiari obiettivi alla pianificazione (assimilandola per esempio alla pianificazione “di struttura” di molte Regioni, come è stato autorevolmente ma inutilmente suggerito); i poteri attribuiti non sono ben chiari anche se si parla della possibilità di fissare “vincoli e obiettivi” alla pianificazione comunale; non si parla di incentivi né di funzioni delegate dal livello comunale. L'attribuzione del compito della pianificazione territoriale a istituzioni di secondo livello (“governate dai sindaci”), è certo accettabile ma a condizione che se ne definiscano i veri poteri, le funzioni conferite dal livello comunale e dal livello superiore, regionale, il sistema di incentivi e, in sintesi, l'“adeguatezza” delle nuove strutture, come avviene in Francia da tempo per le “communautés urbaines” e per le nuove Métropole. Ricordiamo che il livello comunale non è quello “adeguato” per effettuare una pianificazione territoriale efficace. Per questo ritengo che gli Statuti debbano definire compiutamente e precisamente il significato della funzione di pianificazione assegnata alle CM, al fine di evitare che essa si riduca nei fatti a una pura funzione di conferma di decisioni comunali sostanzialmente autonome o di semplice coordinamento.

Esiste poi un potenziale conflitto di interessi, non solo in ambito pianificatorio, fra le cariche di sindaco e consigliere metropolitano da una parte e



le stesse cariche ricoperte a livello comunale dalle stesse persone dall'altra. La soluzione più democratica consistente nel passare all'elezione a suffragio universale del sindaco e dei consiglieri è visibilmente resa difficile dall'imposizione di inutili condizionalità: "l'articolazione del comune centrale in più comuni" (o in "zone dotate di autonomia amministrativa" per le città maggiori) (art. 1 comma 22), un'idea antica e sbagliata che indebolirebbe il comune centrale all'interno di una istituzione metropolitana già debole.

La condizione di scorporo del comune centrale in più comuni autonomi perché si possa procedere all'elezione diretta degli organi metropolitani – una condizione alleggerita per le CM con più di 3 milioni di abitanti, ma in modo non chiaro e non facilmente giustificabile – potrebbe rispondere all'esigenza di evitare conflitti fra il sindaco del comune centrale e il sindaco metropolitano, una volta che entrambi siano eletti direttamente, secondo la preoccupazione di molti. Ma ribatterei: perché utilizzare uno strumento nato per tutt'altro obiettivo – quello di evitare scontri fra il comune capoluogo e il suo hinterland – e comunque sbagliato, come ho detto più sopra? Perché avere paura di un conflitto aperto fra due istituzioni, che potrebbe facilmente essere evitato esplicitando nella norma i principi fondamentali di differenziazione e di adeguatezza delle funzioni attribuite ai due enti, e non del conflitto interno alla figura del sindaco metropolitano, che potrebbe anche in casi estremi configurarsi come conflitto di interessi?

Sul fronte finanziario e fiscale, come si è detto, le risorse sarebbero in prima istanza quelle delle attuali province: non si indicano nuove risorse fiscali proprie né si impongono partecipazioni a risorse attualmente in capo a Comuni e Regioni. La possibilità, che resta aperta, di spontanee attribuzioni consensuali di risorse fiscali da parte di questi enti alla nuova istituzione appaiono oggi poco probabili.

Colpisce infine l'assenza di nuovi cruciali obiettivi da attribuire alla Città metropolitana, quali emergono dal dibattito politico e culturale attuale: monitoraggio e riduzione dei consumi di suolo, incentivazione alla rigenerazione urbana, azioni per favorire la fruibilità di immobili inutilizzati, azioni in direzione di una superiore coesione sociale.

Appare a questo punto interessante una breve analisi delle soluzioni adottate in Francia nella nuova costituzione delle Métropole, avvenuta quasi contemporaneamente alla nostra nel gennaio 2014 con la legge detta Maptam ("Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles", 2014-58). Non interessano qui i dettagli né una illustrazione complessiva, ma solo la focalizzazione di alcuni elementi di base sui quali sembra utile riflettere, al fine di un possibile rafforzamento del nostro nuovo ente (Gibelli, 2014).

Con la loi 58 si istituiscono per il momento solo tre Métropole: Paris, Lyon, Aix-Marseille-Provence; solo Lione sperimenterà da subito l'elezio-





ne diretta del consiglio metropolitano, grazie alla sua lunga tradizione di efficace cooperazione intercomunale.

- La natura giuridica. Le tre Métropole sono “enti pubblici di cooperazione intercomunale – Epci – a fiscalità propria e a statuto speciale”, le cui competenze sono assai vaste e specificate per ciascuna di esse dalla legge. Come le “communautés d’agglomération” e le “communautés urbaines”, sono titolari di entrate fiscali proprie, rappresentate da quote delle imposte fondiari e immobiliari comunali, pagate da famiglie e imprese, sulle quali hanno competenza quanto a tassi e quote.
- Le funzioni. Sono specificate per ciascuna metropoli e comprendono ambiti precedentemente attribuiti ad altri enti, comuni e dipartimenti. Nel caso del Grand Paris, la Métropole sostituisce a pieno diritto i Comuni nell’esercizio delle seguenti funzioni:
 - pianificazione territoriale di livello metropolitano (con lo “schéma de cohérence territoriale” e gli “schémas de secteur”); costituzione di riserve fondiari di interesse metropolitano; politica della casa e “logement social”;
 - la tutela dell’ambiente e della qualità della vita;
 - la “politique de la ville” (dispositivi negoziali e contrattuali di sviluppo urbano finanziati dallo stato); grandi progetti di trasformazione urbana; pianificazione dei trasporti;
 - lo sviluppo e la pianificazione (“aménagement”) economica, sociale e culturale.
- Nel caso di Lione, alla Métropole è assegnata anche la competenza sui piani urbanistici (“plan local d’urbanisme”) e la gestione dei grandi servizi urbani.
- Si istituisce in ciascuna Métropole un Conseil de développement che riunisce i partner economici, sociali e culturali ed è consultato sugli orientamenti strategici.
- La costituzione effettiva delle Métropole è prevista il 1° gennaio 2016; da qui ad allora è prevista e già realizzata la costituzione di una “mission de préfiguration”, una commissione tecnico-politica di alto livello cui partecipano il prefetto della regione, i politici locali (“élus”) e i partner socioeconomici, con il compito di predisporre lo statuto metropolitano, l’organizzazione e la struttura budgetaria dell’ente, un documento di diagnosi generale del territorio che costituisce la base per il successivo “progetto metropolitano”, nonché soprattutto un “patto finanziario e fiscale” che legherà la metropoli e i suoi comuni.

Come si può vedere, in questo caso possiamo certamente parlare di “uno strumento di governo dalle ampie e robuste competenze, in grado di



essere motore di sviluppo”, per le funzioni attribuite e le risorse proprie assegnate, e di un processo temporale di costruzione istituzionale coerente, serio, ben strutturato e non improvvisato. Ma soprattutto, traspare dal caso francese una precisa volontà di costruzione di una intercomunalità vera ed efficace.

Tornando al caso del nostro Paese, come ricordato in apertura, esiste oggi una possibilità concreta di rafforzare funzioni e strumenti a disposizione del nuovo ente attraverso una attenta e lungimirante scrittura degli Statuti metropolitani. Si tratta di una importante innovazione, dettata dall’opportunità di prevedere differenziazioni connesse con le specificità dei diversi territori, le preferenze espresse dai cittadini, le diverse priorità individuate dalla politica.

Con l’avvenuta elezione dei Consigli metropolitani, che ha fin qui monopolizzato l’attenzione politica locale, si apre una fase nuova e cruciale di discussione, dibattito e negoziazione. Gli attori sono naturalmente i Sindaci metropolitani che presiedono ai lavori, i Consigli in cui si negozierà la possibilità di attribuire alle CM funzioni e risorse oggi in capo ai Comuni, le Conferenze metropolitane che adottano gli Statuti approvati dai Consigli, le Conferenze Statutarie da eleggere, che redigono la prima proposta di Statuto, ma anche le Regioni e lo Stato nel caso di una negoziazione su nuove funzioni e risorse.

Sulla base di quanto detto in precedenza, suggerirei che gli Statuti metropolitani includano almeno questi nuovi obiettivi e competenze:

- una forte competenza di pianificazione territoriale “di struttura”, con deleghe dal basso per una efficace pianificazione intercomunale;
- una competenza delegata (dai Comuni, dalle Regioni e dallo Stato) sulla fiscalità locale delle trasformazioni immobiliari e sulle relative rendite e capital gain. Da una parte oggi questa fiscalità è mantenuta a livelli incompatibili con il finanziamento finanche delle infrastrutture di base e della manutenzione urbana; d’altra parte, essendo in larga misura appannaggio dei singoli comuni, essa è utilizzata come strumento di competizione nell’attrazione di localizzazioni commerciali, industriali e d’ufficio, con effetti discorsivi e riduzioni generalizzate. Occorre invece una fiscalità a carattere necessariamente omogeneo e coerente a livello metropolitano, e che possa costituire almeno in parte una fonte di finanziamento del livello di governo metropolitano;
- una attribuzione di parte delle entrate comunali provenienti dalla fiscalità sul patrimonio immobiliare e fondiario, come nell’esempio francese;
- un esplicito obiettivo di riduzione dei consumi di suolo, da realizzarsi anche attraverso la rigenerazione urbana che necessita di appropriati incentivi e di dissuasioni regolamentari sulla dispersione insediativa;

- un obiettivo di semplificazione, compattamento ed efficientamento della gestione delle aree produttive,
- una competenza su housing sociale e riuso del patrimonio edilizio inutilizzato,
- l'istituzione di un "consiglio di sviluppo" metropolitano con le parti sociali, economiche e culturali, sull'esempio francese, che affianchi il governo locale nella valutazione e nell'attivazione di grandi progetti nonché nel percorso partenariale del piano strategico;
- l'imposizione di regole di trasparenza nelle decisioni e di anticorruzione negli appalti;
- la proposizione di credibili procedure per la partecipazione dei cittadini;
- un'azione di comunicazione che supporti la costruzione di un'identità metropolitana.

Si tratta di funzioni e di obiettivi essenziali, sui quali la legge 56 appare sostanzialmente muta.

Bibliografia

- Calafati A. (2009), *Economie in cerca di città*. Donzelli, Roma.
- Camagni R. (1992), "Le grandi città italiane e la competizione a scala europea", in Costa P., Toniolo M. (a cura di), *Città metropolitane e sviluppo regionale*, FrancoAngeli, Milano.
- Camagni R. (2001), "Economic role and spatial contradictions of global city-regions: The functional, cognitive and evolutionary context", in Scott A. (ed.), *Global City-Regions: Trends, Theory, Policies*, Oxford University Press, Oxford.
- Camagni R. (2013), "Politiche pubbliche per la casa e rigenerazione urbana: condizioni per un rilancio in epoca di crisi", in Boatti A., *Abitare in Lombardia ai tempi della crisi*, Maggioli, Rimini.
- Camagni R., Capello R. Caragliu A. (2014), "Agglomeration economies and urban dynamics: a macro-territorial approach to second-rank cities performance", relazione presentata alla XXXV Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Padova, 11-13 settembre.
- Camagni R., Gibelli M. C. (1996), "Cities in Europe: globalization, sustainability and cohesion", in Presidenza del Consiglio dei Ministri, *European Spatial Planning*, Rapporto presentato alla Riunione dei Ministri Europei delle Politiche Territoriali, Venezia, 3-4 maggio. Poligrafico dello Stato, Roma.
- Casucci S., Leon A. (2014), "Cambiamenti in atto nelle Città metropolitane del nostro Paese", *Meridiana. Rivista di Storia e di Scienze Sociali*, numero speciale "Città metropolitana", n. 80, pp. 19-40.
- Chiades P., Mengotto V. (2013), "Il calo degli investimenti nei Comuni tra Patto di Stabilità interno e carenza di risorse", *Questioni di Economia e Finanza*, Occasional Paper n. 210, Banca d'Italia, novembre.

- Cogno R., Piazza S. (2013), “La finanza locale italiana nel 2011 e 2012”, in Ires, Irpet e altri, *La finanza territoriale: Rapporto 2013*, FrancoAngeli, Milano.
- Gibelli M. C. (2014), “Milano Città metropolitana fra deregolazione e nuova progettualità”, *Meridiana. Rivista di Storia e di Scienze Sociali*, numero speciale “Città metropolitana”, n. 80, pp. 41-63.
- Observatoire des Finances Locales (2014), *Les finances des collectivités locales en 2014: état des lieux*, Paris.
- Unione Province Italiane (Upi) (2014), *Lo stato della finanza provinciale*, presentazione powerpoint, giugno.
- Vandelli L. (2014), *Città metropolitane, Province e Unioni di Comuni. La legge Delrio 7 aprile 2014 commentata comma per comma*, Maggioli, Rimini.
- World Bank (2009), *World Development Report*, Washington.

Note

- ¹ Si veda la Presentazione di chi scrive al rapporto annuale dell'Osservatorio sulla Qualità della vita a Milano, *Megliomilano*, Milano, novembre 2010, 2011 e 2012, in cui si documenta lo scivolamento all'indietro di Milano e la bassa posizione di Roma nella gerarchia urbana europea.
- ² Queste carte, non inserite nel testo, sono osservabili nella banca dati del progetto Espon.eu.
- ³ Queste spese comprendono, oltre agli investimenti fissi, l'acquisizione di attività non finanziarie, trasferimenti in c/capitale e contributi agli investimenti.
- ⁴ In Italia, nel periodo 1996-2012, lo stesso incremento assoluto degli investimenti fissi dei comuni è stato del 18%.



9 La finanza locale nelle grandi aree urbane italiane. Profili di analisi per l'assetto delle Città metropolitane

Santino Piazza

9.1 Introduzione

L'economia urbana ha dimostrato quanto sia determinante il ruolo delle città quali incubatori della crescita economica, dell'efficienza e dell'innovazione (Ocse 2006). Gli effetti di traboccamento della crescita urbana si disperdono nelle regioni (non solo quelle di appartenenza) e più in generale negli Stati. Prevalgono, in particolare nelle aree più grandi, quei fattori di agglomerazione che agevolano l'efficienza produttiva, l'innovazione e la condivisione dei benefici materiali e immateriali a favore dei settori produttivi in esse localizzati (Glaeser *et al.* 1992). Le aree urbane di grande dimensione dovrebbero essere dotate degli strumenti di governo e delle risorse adeguate per garantire con efficienza ed equità il benessere dei residenti, delle imprese e dei lavoratori che in queste vivono, lavorano e si riproducono e per supportare i processi di sviluppo locale. Queste aree anche in Italia rappresentano uno dei motori della crescita economica, ma i tentativi fatti negli ultimi trent'anni per risolvere il nodo dell'assetto istituzionale delle Città metropolitane sembrano non aver avuto successo. Almeno finora.

Il legislatore italiano il 27 marzo 2014 ha licenziato il testo del decreto 1542, e il 7 aprile è stata definitivamente approvata la legge 56 ("legge Delrio" nel seguito), che norma, tra le altre cose, le Città metropolitane, a quasi 25 anni di distanza dalle indicazioni contenute nella legge 142 del 1990. Quest'ultima prevedeva all'art. 17 la delimitazione di 9 aree metropolitane¹, delegando alle regioni il compito di disegnarne i confini, e affidando ai comuni e alle preesistenti province l'assetto istituzionale delle costituente aree. La previsione normativa della legge 142/1990 è rimasta largamente inattuata, in particolare non furono istituite le Città metropolitane, almeno nella forma prevista dall'art. 17, e le regioni non hanno proseguito lungo il percorso indicato agli artt. 19 e 20.

La scelta compiuta dal legislatore nel 2014 sul numero² (art. 1, com-



ma 5) e la perimetrazione delle aree riprende, modificandole, le proposte contenute nella legge 142/1990, ma compie un passo indietro rispetto ai criteri che dovrebbero guidare la scelta dei confini metropolitani e spinge le nuove entità dentro i confini delle preesistenti province, da eliminarsi contestualmente. Vengono indicate genericamente le funzioni specificamente metropolitane, e lascia ai nuovi enti di secondo livello la scelta delle modalità di governance e delle forme di trapasso nella gestione delle preesistenti funzioni di area vasta, così come dei modi di relazione tra livelli di governo all'interno delle nuove entità (mediando con il dettato legislativo regionale). Infine, lascia vuota la casella delle risorse, o meglio si limita a consolidare i bilanci provinciali nei nuovi enti di secondo livello (si veda in proposito il contributo di Roberta Di Stefano nel presente volume), lasciando aperto il tema del finanziamento delle funzioni specificamente metropolitane (in attesa della “riforma” del Titolo V?) e della perequazione infrastrutturale (e infra areale).

Sembra essere prevalso un criterio orientato alla semplificazione, attraverso una riduzione dei livelli di governo elettivi, rispetto a una chiara presa di posizione per l'una o l'altra delle principali opzioni relative alla perimetrazione delle aree metropolitane nelle aree dense e popolose. Una (forse eccessiva) aspettativa nei confronti dei potenziali guadagni in termini di economie di scala derivanti da processi aggregativi sovracomunali potrebbe aver ulteriormente accelerato il processo legislativo. Non sono state offerte aperture, nel disegno dell'assetto istituzionale delle Città metropolitane, verso il riconoscimento di uno status speciale dei nuclei caratterizzati da più intense interdipendenze socioeconomiche, in particolare nei poli urbani centrali al di sopra del milione di abitanti (per la precisione, si tratta delle Città metropolitane che nella nuova veste si attestano attorno alla soglia complessiva dei 3 milioni di abitanti), che avrebbe reso ragione della differente scala gerarchica in cui questi si collocano (Ocse 2012) rispetto ai poli urbani medi e piccoli. L'assetto finanziario, ovvero il nodo del chi fa cosa e le risorse per implementare le funzioni prettamente metropolitane, avrebbe fin dall'inizio potuto riflettere la rilevanza delle funzioni svolte dalle conurbazioni dense e caratterizzate da forti interdipendenze fiscali.

Lo scopo di questo lavoro è quello di fornire un'agenda, dal punto di vista della finanza pubblica, di alcune delle principali questioni lasciate aperte dalle previsioni di legge. Utilizzando i risultati teorici del federalismo fiscale e dell'economia urbana, proporremo alcune riflessioni legate, oltre che al tema dell'assegnazione di funzioni in aree intermedie quali quelle in oggetto, alle relazioni tra assetto istituzionale e finanziario in presenza di interdipendenze fiscali, tenendo conto delle lacune nel (ri)disegno dei confini degli enti metropolitani secondo il dettato della Delrio.

9.2

Preliminari: chi dovrebbe fare cosa nelle aree metropolitane

Nel dibattito italiano sulle aree metropolitane è prevalsa inizialmente l'analisi sociologica e urbanistica (si veda Martinotti 1993), o quella rivolta all'analisi delle politiche pubbliche locali (Dente 1990). Minore spazio è stato dedicato, negli studi ispirati alle teorie del decentramento fiscale (Wellish 2000), alle applicazioni dei modelli sull'assegnazione ottimale di funzioni e risorse al livello sovracomunale utilizzando gli strumenti di analisi della finanza locale. Vi sono però state importanti eccezioni nel caso italiano (Ires 1993) e Bernareggi (2004). Solo recentemente sembra esserci stato un risveglio di interesse anche nell'economia pubblica e nella scienza delle finanze per il tema della cooperazione municipale.

Può essere utile una precisazione sull'assegnazione di funzioni al livello di governo metropolitano. Gli studiosi di finanza locale sono concordi (Inman 1995) nell'affermare che le funzioni da assegnare alle aree metropolitane dovrebbero coincidere con il bacino di utenza dei servizi con estensione su aree intermedie tra il livello municipale e quello regionale, con rilevanti interdipendenze fiscali all'interno e potenziali economie di scala non esprimibili da un livello di governo inferiore. Si possono invece lasciare agli enti di livello inferiore, nel caso italiano si tratterebbe dei comuni entro le aree metropolitane o forme cooperative tra essi, dentro un ipotetico assetto di governo unitario, a due livelli (o a tre livelli), tutti quei servizi a domanda locale privi di significative esternalità, e a cui il livello di governo sub metropolitano è in grado di far fronte a costi ragionevoli, a favore di collettività che sono in grado di esprimere il proprio grado di soddisfazione attraverso il voto locale³. In ambito Ocse, per esempio, la fornitura al livello sovracomunale e, quindi, l'assetto di governo e di finanziamento adeguato, prevale nei servizi a forte intensità di capitale ed esternalità rilevanti: il trasporto pubblico di massa, il trattamento (e non la raccolta) dei rifiuti, la viabilità sovracomunale, le reti elettriche e di telecomunicazione, porti e aeroporti, mentre per i servizi quali la raccolta rifiuti, parchi e biblioteche, sport e polizia municipale, si lascia ai livelli inferiori la gestione e il finanziamento. Riguardo ai servizi considerati intermedi quali le scuole, i servizi educativi e le politiche a forte carattere redistributivo la gestione e la fornitura è meno nettamente separata tra i due livelli.

I servizi a carattere redistributivo dovrebbero essere sussidiati dai livelli di governo superiore (governo centrale o regionale), così come quelli con significative esternalità, o quelli che, pur non avendo caratteri di spiccata esternalità, coinvolgono enti fortemente differenti dal punto di vista della base imponibile, attraverso schemi di finanziamento *ad hoc* e strumenti di

equalizzazione intra area. Come vedremo, il trasferimento non è l'unico strumento di correzione delle esternalità.

Alcuni dei più significativi servizi a rete (energia, acqua potabile e per usi non residenziali, trattamento reflui) sono già nei fatti forniti in Italia attraverso schemi di governance sovracomunale. Infatti la gestione delle infrastrutture e la fornitura dei servizi sono assicurati dalle aziende di pubblica utilità che operano su confini sovracomunali da molti anni, con significative proiezioni sovrametropolitane e sovraregionali. Anche la fornitura e gestione del trasporto pubblico sta "cercando" il suo status metropolitano, con alterni successi, nelle grandi conurbazioni italiane. Sembrerebbe quindi che una delle componenti di servizio su cui il livello metropolitano di governo trova un livello di fornitura adeguato, se ovviamente disegnato secondo uno schema opportuno, abbia già raggiunto le dimensioni spaziali adeguate per svolgere efficientemente il suo compito. Altre funzioni con significative ramificazioni di area vasta (viabilità) o esternalità (regolazione della gestione rifiuti, regolamentazione di altri servizi quali l'istruzione secondaria, pianificazione urbanistica) sono già espressi da un livello di governo (la provincia) che, in Italia, possiede un'estensione media di 55 kmq circa e copre in media un territorio popolato da circa 7.000 residenti. Vi sono poi servizi pubblici locali erogati in forme cooperative tra enti locali (sostenuti da incentivi, norme di legge vincolanti o altre forme di collaborazione), su aggregazioni territoriali formate da comuni diversi, in particolare quelli di minore dimensione⁴.

Quali funzioni, tra quelle non citate sopra, possono trovare un livello di fornitura adeguato a livello di Città metropolitana? Vi è una gamma di servizi alla popolazione e alle giurisdizioni sub metropolitane (comuni) che godono di potenziali vantaggi se forniti a livello sovracomunale, e in particolare alcune tipologie di *servizi di welfare*, le *funzioni di pianificazione urbanistica* (rinviamo al contributo di Camagni in questo volume), il *settore ricreativo*, in particolare nella gestione di servizi con potenziali spillover e costi crescenti di gestione (i *parchi* e le *altre amenità ambientali*, per fare un esempio tra i più significativi) e quello *culturale* (i servizi per le biblioteche, le centrali di acquisto e le nuove forme di erogazione elettronica dei contenuti). Infine, per ognuno di questi (per quel che riguarda le componenti di gestione del servizio e alcune funzioni amministrative) e per le *funzioni di amministrazione* che richiedono competenze sofisticate (si pensi alla gestione dei catasti e tributi, o alle reti immateriali) la presenza di un core metropolitano dotato di elevate competenze può migliorare la governance anche nei comuni più piccoli entro la Città metropolitana.

Tra le funzioni metropolitane previste dalla legge Delrio (art. 1, comma 44, punti a-f) sono comprese alcune di queste, incluse tipologie di servizi locali su cui già i grandi comuni sono fortemente impegnati (sviluppo locale



e strategia di rilancio metropolitana). Saranno i meccanismi decisionali in seno ai consigli metropolitani a deciderne gli esiti, uscendo dalla vaghezza (inevitabile) del dettato legislativo (si veda anche Camagni 2014).

9.3 **Il contributo del federalismo fiscale e dell'economia urbana: finanza locale e aree metropolitane**

Le analisi specificamente dedicate all'assetto fiscale e alle conseguenze in termini di benessere delle aree metropolitane nascono e si sviluppano con uno sguardo privilegiato al contesto istituzionale Usa, e le metodologie (e i risultati) più interessanti scontano la non sempre agevole adattabilità al caso italiano. Ma il tema della salute fiscale e delle interdipendenze fiscali nelle aree metropolitane merita una chiarificazione concettuale e, dove possibile, un approfondimento empirico, limitando l'analisi a sei aree metropolitane (divise in comune capoluogo, o nucleo centrale, comuni della prima cintura, o comuni confinanti con il capoluogo, e comuni del resto della provincia) tra quelle indicate nella Delrio, sfruttando la preziosa fonte costituita dai dati fiscali e di bilancio di sei⁵ aree metropolitane⁶.

9.3.1 ***Salute fiscale dei nuclei centrali e delle cinture suburbane e ruolo delle esternalità derivanti dai flussi di mobilità***

L'economia urbana vede prevalere nelle aree metropolitane uno schema spaziale caratterizzato da una struttura che contiene al centro un nucleo popoloso, il capoluogo, e un gruppo di enti locali (suburbani) che lo circondano, con uno schema ad anello. Gli enti suburbani sono legati al centro da intensi rapporti di interdipendenza socioeconomica e vi è (o dovrebbe essere) mobilità di residenti e imprese tra aree. Nel contesto istituzionale statunitense, le aree metropolitane, costituite come autonomi oggetti dal punto di vista statistico (Sma⁷) ma privi di qualsiasi potere effettivo (a parte qualche eccezione), contengono una città più grande quale nucleo (il core) e una miriade di soggetti istituzionali autonomi ai confini, siano essi municipalità o forme cooperative tra entità territoriali (per esempio "school districts", counties e altri "special districts") per la fornitura di specifici beni pubblici locali. Ogni entità ha specifiche responsabilità in merito alla fornitura di beni pubblici e, oltre ai trasferimenti da livelli superiori di governo, dispone di fonti di entrata autonome per finanziarli. Alcuni dei beni pubblici locali forniti hanno, a differenza del caso italiano, un significativo rilievo per il welfare dei residenti, come nel caso dell'istruzione primaria. Il dibattito teo-



rico ed empirico ha avuto origine in un contesto come questo, dove il meccanismo di competizione per attrarre residenti, à la Tiebout (1956), si adatta perfettamente ai meccanismi che governano la vita delle istituzioni, dei cittadini e delle imprese negli stati nordamericani. Nel 1967 (Acir 1967) un documento della commissione Acir⁸ lanciava un monito preoccupato sul potenziale stress fiscale che avrebbe colpito un gran numero di aree metropolitane se non si fosse intervenuti nel moderare gli effetti distruttivi della competizione tra centro e suburbi al fine di attrarre residenti a medio-alto reddito, impoverendo la città centrale, oberata da alti costi da congestione e immigrazione di residenti a basso reddito. Si parlava già quindi di *salute fiscale* delle aree metropolitane, analizzando i differenziali in termini di spesa ed entrate tra core metropolitano e cinture suburbane. Ancora nel 1994, Roy Bahl affermava l'esistenza di "chronic problem of fiscal disparities among city and suburban governments in metropolitan areas" (Bahl 1994). Più di recente, la crisi fiscale negli stati uniti e altri Paesi Ocse ha rinnovato l'interesse per la salute fiscale nelle aree metropolitane, dove, secondo alcuni autori, la recessione potrebbe aver esacerbato i livelli già elevati di stress fiscale in importanti aree metropolitane statunitensi (Chernick e Reschovsky 2013). La nozione di salute fiscale (Ladd e Yinger 1989) è stata introdotta per studiare le determinanti e gli effetti degli squilibri fiscali metropolitani, ovvero fornire una griglia di lettura dei comportamenti fiscali locali. Se, si afferma, è il nucleo denso costituito dalla città centrale il motore economico dell'area, ed è quello capace di attrarre residenti e imprese, penalizzare la sua capacità di riprodursi e innovare implica una perdita di benessere per l'intera area (Houghwout e Inman 2004).

Noi crediamo che, pur nelle rilevanti differenze istituzionali e socio-economiche, questo modello interpretativo sia applicabile anche al quadro italiano. Lo schema spaziale cui si è accennato è applicabile anche ai nostri contesti metropolitani, al netto delle differenze istituzionali con le aree statunitensi. L'analisi filtrata attraverso il tema della salute fiscale, tra i profili di analisi proposti da questa ormai sessantennale letteratura, appare giustificata. Ricordiamo comunque le differenze più rilevanti. Il contesto italiano non presenta dinamiche di segregazione zonale così intense come quelle Usa a livello sub provinciale e sub comunale. I servizi pubblici essenziali, nella loro articolazione locale (comuni, province e regioni), non prevedono lo stesso grado di autonomia nel finanziamento, per fare un esempio, a livello di distretto scolastico locale comparabile a quello Usa (si pensi alla fornitura di un bene essenziale come l'istruzione primaria), e le funzioni erogate dai municipi sono soggette a livelli minimi essenziali valevoli a livello nazionale (e non solo a livello provinciale e/o regionale). Questo implica che i differenziali di reddito, pur presenti in Italia, tra nuclei delle aree metropolitane e comuni di cintura "affluen-

ti”, non sono determinati da shopping à la Tiebout, e quindi da processi di forte competizione per attrarre residenti ad alto reddito offrendo servizi pubblici migliori rispetto al core metropolitano. Il tema, come la sociologia urbana italiana indica, non è assente dal contesto italiano, ma trova le sue determinanti in processi non omologabili a quelli statunitensi. In Europa, solo la Svizzera sembra presentare caratteristiche simili al contesto metropolitano statunitense, in ragione degli elevati livelli di competizione fiscale a livello decentrato ammessi in quel contesto (Shaltegger e Zemp 2003). In questo caso, si sono evidenziati casi di squilibrio fiscale tra suburbi affluenti e nuclei metropolitani in sofferenza fiscale, soggetti a processi di deflusso di famiglie benestanti verso le comunità contermini.

Ma i fenomeni di suburbanizzazione in Italia potrebbero aver determinato anche nelle nostre aree metropolitane fenomeni di squilibrio fiscale tra capoluoghi e cinture. Anche nel caso italiano il declino demografico dei nuclei centrali potrebbe aver aumentato il loro livello di stress fiscale. Il declino demografico può tradursi infatti in un incremento del livello dei costi medi nel nucleo metropolitano per alcuni servizi come quelli per il welfare. Un elevato livello di complementarità tra benessere economico delle cinture e benessere economico del nucleo centrale giustificherebbe inoltre la rilevanza di un’analisi sull’intensità e il segno delle disparità fiscali infra areali (Houghwout e Inman 2004) In Italia i nuclei centrali delle aree

Tabella 9.1
VARIAZIONE TOTALE POPOLAZIONE AI CENSIMENTI 1981 E 2011
Valori in percentuale

1981-2011		1981-2011	
Genova		Milano	
Capoluogo	-23,2	Capoluogo	-22,6
Prima cintura	-2,0	Prima cintura	1,8
Resto provincia	-5,2	Resto provincia	26,7
Firenze		Napoli	
Capoluogo	-20,1	Capoluogo	-20,7
Prima cintura	6,3	Prima cintura	24,2
Resto provincia	17,5	Resto provincia	12,9
Bari		Torino	
Capoluogo	-14,8	Capoluogo	-21,9
Prima cintura	24,4	Prima cintura	10,6
Resto provincia	16,9	Resto provincia	11,9

Fonte: elaborazioni su dati Istat

metropolitane hanno visto nel periodo dal 1981 al 2011 una forte diminuzione della popolazione, a favore delle cinture più esterne. Queste ultime sono cresciute, nell'aree metropolitane più grandi, con percentuali rilevantisime. A Torino la prima cintura è cresciuta dell'11% circa, contro una

Tabella 9.2
IMPONIBILE IRPEF PER CINTURE
Valori in percentuale. Provincia = 100

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Milano						
Capoluogo	125	123	122	121	122	121
Prima cintura	89	89	90	91	90	90
Resto provincia	80	81	82	83	82	83
Totale	100	100	100	100	100	100
Torino						
Capoluogo	110	109	109	108	108	108
Prima cintura	99	99	99	99	99	102
Resto provincia	91	91	92	92	92	90
Totale	100	100	100	100	100	100
Napoli						
Capoluogo	129	127	124	123	124	122
Prima cintura	84	85	86	87	86	87
Resto provincia	90	91	92	93	93	94
Totale	100	100	100	100	100	100
Firenze						
Capoluogo	118	117	117	117	117	121
Prima cintura	96	96	96	96	96	95
Resto provincia	84	86	86	86	86	81
Totale	100	100	100	100	100	100
Genova						
Capoluogo	105	105	105	105	105	105
Prima cintura	90	91	92	92	92	84
Resto provincia	88	89	89	89	89	91
Totale	100	100	100	100	100	100
Bari						
Capoluogo	142	139	137	136	136	134
Prima cintura	89	90	91	91	91	91
Resto provincia	84	86	86	87	87	88
Totale	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaborazioni su dati Mef



diminuzione del nucleo centrale del 22%. A Napoli la prima cintura è cresciuta del 24%, a Milano del 2%, a Bari del 25% e a Firenze del 6% circa. Le fasce contermini alla prima cintura, contenute nel resto delle province, sono cresciute ancora di più, a Milano toccando una percentuale del 27% circa e a Firenze del 17% circa.

Questa ricomposizione, di cui non si pesa in questa sede la parte da attribuire a flussi interni alle aree e quanta ad apporti esterni, ha avuto riflessi significativi nella dotazione fiscale delle diverse aree?

Osserviamo come non solo nell'anno di partenza della serie (2006), ma pure nel periodo più acuto della crisi (2011), i differenziali in termini di imponibile, visti attraverso la lente costituita dalla media pro capite dell'Irpef comunale, non sia cambiata. I nuclei centrali godono di una preminenza del valore dell'imponibile rispetto ai comuni contermini e del resto delle province (ora Città metropolitane). I differenziali positivi stanno per tutte le aree attorno ai 20-30 punti rispetto alla media d'area, fatta eccezione per due casi, ovvero i capoluoghi Genova e Torino, che, in termini di Irpef pro capite, vedono accorciarsi le loro distanze rispetto non solo alla media areale ma pure rispetto alle singole cinture. Il differenziale di Torino rispetto alla propria prima cintura in termini pro capite è minore di 20-30 punti rispetto allo scarto che i nuclei milanese e fiorentino hanno rispetto alle proprie cinture contermini. Questi differenziali si confermano nel confronto tra i gettiti derivanti dalle fonti autonome comunali di finanziamento.

Se osserviamo l'entrata su cui nel 2012 l'autonomia degli enti era più rilevante, ovvero l'Imu pro capite, si nota come in tutte le aree il gettito del nucleo centrale sia superiore a quello delle cinture (tabella 9.3). In media le entrate tributarie nei comuni centrali sono superiori di circa 405 euro e le entrate extratributarie di circa 310 euro rispetto ai comuni nel resto della Città metropolitana. I trasferimenti correnti dallo stato, più elevati per i comuni centrali, non modificano il quadro.

I differenziali nella capacità fiscale standard sull'Imu⁹, calcolata utilizzando le medie nazionali delle aliquote applicate agli imponibili comunali, dei nuclei rispetto alle cinture contermini sono superiori ai 290 euro pro capite circa a Milano, 220 a Firenze, 130 circa a Torino e 110 a Bari. Questo avviene nei confronti sia dei comuni contermini sia di quelli fuori dal primo anello. Per le altre aree il differenziale è ridotto (Napoli +80 euro) o, nel caso di Genova, presenta valori negativi. Napoli sconta il contesto geografico di appartenenza, e una minor dotazione in termini di valore complessivo del patrimonio immobiliare, ma comunque i divari con le cinture sono positivi. L'evidenza comunque si confermerebbe contraria a quanto rilevato in alcune delle importanti aree metropolitane statunitensi. Per fare un esempio, dati aggiornati indicano come in alcune aree (Chernick e Reschovsky 2013) statunitensi nel nucleo centrale la

capacità fiscale sulla tassa immobiliare sia inferiore di circa un terzo rispetto alle cinture¹⁰.

I dati aggregati quindi non confermano, nel caso delle aree metropolitane in analisi, se non per una singola area (Genova), una differenza nella capacità fiscale tra centro e nuclei suburbani a sfavore del primo. La prosperità relativa dei nuclei, in un contesto socioeconomico interdipendente quale quello metropolitano, indicherebbe come non vi sia stata erosione di capacità fiscale a favore delle cinture contermini nelle aree analizzate. Ma la disponibilità dei criteri di calcolo della capacità fiscale, insieme ai fabbisogni di spesa comunale parte del nuovo schema perequativo comunale, permetteranno di approfondire queste indicazioni attraverso una valutazione del tax gap metropolitano.

Vi è un ulteriore fenomeno di squilibrio fiscale che giustifica l'approfondimento della situazione finanziaria delle aree metropolitane attraverso il concetto di salute fiscale.

L'esistenza di interdipendenze di tipo socioeconomico tra residenti nei nuclei e nelle cinture può causare il mancato funzionamento del principio di equivalenza fiscale (Olson 1969), e motivare la replica anche nel contesto italiano del fenomeno di un possibile deterioramento della salute fiscale del core metropolitano "sfruttato" dalle cinture suburbane (o, se vale, il reciproco). Questo fenomeno non riguarda solo l'effetto dei flussi di mobilità giornaliera, ma, come abbiamo visto, pure i fenomeni di esternalità nella spesa che determinano il fenomeno per cui i residenti di alcuni comuni beneficiano dei servizi offerti da comuni limitrofi senza dover subire, anche solo parzialmente, l'onere tariffario (o tributario) corrispondente.

La teoria economica del governo locale individua i criteri per un'efficiente distribuzione delle competenze da un punto di vista normativo in base al principio di equivalenza. In termini generali, questo afferma che affinché una funzione sia svolta in maniera efficiente occorre che l'area geografica entro la quale una data politica svolta da una giurisdizione fa sentire i propri effetti deve coincidere con l'area geografica delimitata dai confini della giurisdizione medesima. Nei casi in cui l'area dei benefici è inferiore, oppure superiore, a quella dei confini della giurisdizione, l'attività sarà svolta a un livello non efficiente. Solo in questa maniera vi è coincidenza tra i cittadini beneficiari del servizio e cittadini che decidono sulle caratteristiche quali/quantitative della sua fornitura (elettori-contribuenti). Ora, il problema della non coincidenza tra area dei benefici e popolazione residente/contribuente è particolarmente acuto proprio nelle aree metropolitane contrassegnate da forme rilevanti di mobilità della popolazione. In effetti, le delimitazioni territoriali che interessano l'aggregato metropolitano sono proprio definibili a partire dai diversi tipi di popolazione che gravitano su tale area. Il prevalere di un differenziale

Tabella 9.3
ENTRATE CORRENTI 2012 PER AREE NELLE CITTÀ METROPOLITANE
Valori correnti pro capite

	Categoria 1^a Imposte	Imu prima casa	Imu altri immobili	Addizionale Irpef	Totale entrate tributarie	Totale entrate da trasf. correnti	Totale entrate extra tributarie
Genova							
Capoluogo	595	166	290	113	1025	186	274
Prima cintura	466	117	256	80	645	59	151
Resto provincia	600	105	406	48	876	64	207
Totale	587	148	315	95	961	147	249
Firenze							
Capoluogo	585	116	377	24	1061	142	557
Prima cintura	382	109	157	77	543	35	208
Resto provincia	364	96	174	65	501	32	210
Totale	450	107	244	53	718	73	337
Bari							
Capoluogo	494	97	280	89	880	157	100
Prima cintura	265	39	158	41	522	60	55
Resto provincia	251	71	104	47	508	63	60
Totale	315	71	160	56	605	86	69
Milano							
Capoluogo	682	112	473	50	1035	351	1339
Prima cintura	428	84	168	87	645	36	218
Resto provincia	333	55	142	88	537	34	193
Totale	494	84	282	72	762	164	667
Napoli							
Capoluogo	332	81	189	50	952	156	247
Prima cintura	217	44	106	44	593	62	162
Resto provincia	255	58	108	42	618	68	100
Totale	264	60	133	46	714	93	171
Torino							
Capoluogo	705	195	314	119	1016	122	306
Prima cintura	367	89	181	76	542	31	189
Resto provincia	339	79	169	67	538	42	163
Totale	488	127	228	89	725	71	225

Fonte: elaborazione su consuntivi comunali 2012

positivo a favore dei nuclei centrali potrebbe allora nascondere effetti di squilibrio determinati da fenomeni di violazione del principio di equivalenza fiscale.

Non disponiamo di dati e analisi per verificare il peso delle singole componenti che determinano i fenomeni di interdipendenza fiscale all'interno delle aree metropolitane italiane, possiamo solo indicarne l'importanza per le singole aree utilizzando la letteratura esistente. Nel caso italiano, l'unico esempio di quantificazione statica del fallimento del principio di equivalenza riguarda l'impatto sui bilanci comunali derivanti dai flussi di mobilità in entrata nei grandi comuni.

Proponiamo, pur attraverso un'approssimazione, una quantificazione di questo fenomeno all'interno dei conti consuntivi. In pratica, si tratta di una stima della quota di spesa, al netto delle tariffe e tasse pagate, che va alle popolazioni non residenti e non votanti, e quindi a quelle popolazioni la cui domanda non viene internalizzata nei bilanci comunali, utilizzando i pesi ricavati da uno studio (Bruzzo e Ferri 2008) effettuato sui comuni italiani più grandi, che applica con elaborazioni originali le metodologie e i risultati introdotti da Bernareggi (2004) per il comune di Milano e i risultati per il comune di Torino in Piazza e Piperno (2006) alla descrizione dell'onere delle popolazioni non residenti sui conti dei grandi centri urbani¹¹.

Gli indicatori presentati nel lavoro di Bruzzo e Ferri (2008) utilizzavano dati di bilancio 2001 e flussi di mobilità giornaliera al censimento 2001. Proponiamo una semplice rivalutazione al 2012, evitando l'utilizzo di deflatori arbitrari, applicando i pesi 2001 ai bilanci dei comuni centrali riferiti al 2012. Gli aggregati così ricalcolati costituiscono al più degli indicatori di dimensione che, nella comparazione tra le sei aree in analisi, possono costituire un riferimento per valutare la rilevanza del fenomeno, in attesa che analisi *ad hoc*, anche attraverso i nuovi dati di censimento 2011, restituiscono stime attendibili per le aree metropolitane scelte dalla Delrio.

Tabella 9.4
SIMULAZIONE DEL PESO PERCENTUALE DELLA SPESA* NETTA PER POPOLAZIONI NON RESIDENTI (PNR)
GIORNALIERE SUL TOTALE DELLA SPESA COMUNALE (SU DATI 2012)
Valori in milioni di euro

	Peso percentuale spesa netta per Pnr giornaliera	Impatto su spesa totale 2012	
Milano	10	292	292
Napoli	7-8	104	119
Torino	7-8	100	114
Genova	3-4	26	34
Firenze	6-7	39	45
Bari	7-8	27	31

* Spesa corrente e capitale al netto di servizi conto terzi e concessione crediti e anticipazioni.

Fonte: elaborazioni su conti consuntivi comunali 2012 e pesi tratti da Bruzzo *et al.* (2008)



La nostra approssimazione conferma la rilevanza teorica dell'onere sui bilanci 2012 per i comuni più grandi del nord (superiore ai 100 milioni di euro), dove la mobilità per lavoro è più rilevante, e meno intensa nei comuni del sud e Genova (oscillante tra i 25 e i 35 milioni di euro). I risultati rispecchiano, rivalutati al 2012, almeno per Milano e Torino, quelli offerti in Bernareggi (2004) e Piazza e Piperno (2006). Nel caso di Firenze, la mobilità complessiva crescerebbe ulteriormente per la presenza di rilevanti flussi turistici, quindi la quota è sicuramente sottostimata. Anche per le altre aree, la sottostima può essere non indifferente, specie nelle aree più grandi (Milano e Torino) per l'effetto delle popolazioni non residenti non giornaliere (studenti, turisti, lavoratori alloggiati e visitatori per altri motivi). In attesa di un approfondimento puntuale per tutte le aree metropolitane e una metodologia di quantificazione condivisa, possiamo sottolineare la rilevanza del punto, ovvero esiste la necessità di prevedere meccanismi robusti di internalizzazione delle esternalità provocate dalla presenza di popolazioni non residenti sul territorio comunale, ove queste fossero ritenute particolarmente significative. Il rilievo del fenomeno appare di dimensioni rilevanti nell'area più grande e dinamica del nord Italia (Milano) e in misura minore nelle città di Torino e Napoli, osservando i dati elaborati su fonti del 2001 e ricalcolati per il 2012.

Per avere una conferma ulteriore della dimensione relativa dei fenomeni nelle diverse aree, si possono osservare alcuni dati sulla capacità dei grandi poli urbani di raccogliere entrate che hanno le caratteristiche potenziali di correggere le esternalità fiscali, comunque legati ai flussi giornalieri di popolazioni non residenti.

Solo i comuni di Milano (per un totale di quasi 30 milioni) e Firenze (per un totale di circa 34 milioni) sono in grado, nel 2012, di raccogliere introiti significativi dall'imposta di soggiorno e da tariffe applicate al fenomeni di congestione e altre esternalità indotte dalla mobilità in entrata (congestion charge e incassi da permessi per bus turistici). Sono anche le aree in cui più rilevanti sono i fenomeni di flusso in entrata, per lavoro e turismo. Le altre aree non superano i 3 milioni di gettito circa (Torino per l'imposta di soggiorno) e non hanno attivato meccanismi simili a Milano per correggere le esternalità da congestione (congestion charge). Il dato sull'imposta di soggiorno, che andrà comunque analizzato a fondo per comprendere le costituenti (imponibile) e la capacità di gettito (flussi e pernottamenti), rappresenta un indicatore dell'attrattività del core metropolitano per motivi di business, turismo o altro e indica un ritardo di alcune aree e una elasticità relativa molto differenziata. Milano e Firenze possono avvalersi di entrate robuste in grado di avviare nuovi progetti, o perfezionare quelli già avviati, per compensare le esternalità subite, con risorse autonome. Non disponiamo di dati su un'entrata molto rilevante

Tabella 9.5
 ACCERTAMENTI DI COMPETENZA IMPOSTA DI SOGGIORNO E INCASSI DA CONGESTION CHARGE
 E PERMESSI BUS TURISTICI (2012)
 Valori in milioni di euro

	Imposta di soggiorno	Congestion charge*	Incassi da permessi bus turistici**
Milano	8,8	20	—
Napoli	2,0	—	—
Torino	3,1	—	—
Genova	1,4	—	—
Firenze	21,4	—	12

* Dati non raccolti da conto consuntivo. Fonte Open data area C comune Milano.

** Fonte rapporto Isfort Anav 2013, dati disponibili solo per Firenze.

Fonte: elaborazioni su conti consuntivi comunali 2012 eccetto valori con asterisco

quale quella da parcheggi di superficie e interrati per tutte le aree, anche questa infatti rappresenta una robusta entrata che può contribuire alla correzione delle esternalità. Essa rappresenterebbe anche una quantificazione indiretta dei movimenti giornalieri entro i confini comunali. Tali informazioni potrebbero modificare parzialmente l'ordinamento tra città offerto in tabella 9.5. I dati di entrata in nostro possesso comunque confermano la dimensione del fenomeno in aree a forte attrattività di flussi giornalieri (Milano e Firenze) in entrata.

Si è fin qui cercato di mostrare come anche in Italia il fenomeno delle interdipendenze fiscali, analizzato dal punto di vista dagli effetti dei flussi di mobilità delle popolazioni non residenti sui bilanci comunali, giustifichi un'analisi integrata della situazione fiscale del core metropolitano e delle aree contermini, dove si generano i flussi di pendolarismo (per le aree turistiche, si tratta di un tipo di analisi diverso). Questi flussi potrebbero anche confermare come il mancato rispetto del principio di equivalenza fiscale valga anche per i comuni di cintura oggetto di mobilità in entrata generata nel core metropolitano. Questo fenomeno è stato rilevato in Bruzzo e Ferri (2008). Si confermerebbe comunque la necessità di un approfondimento dei confini ottimali per il rispetto del principio di equivalenza.

Fin qui abbiamo indicato il disequilibrio fiscale tra aree interne alla Città metropolitana provocato dal fallimento del principio di equivalenza fiscale nel caso di rilevanti flussi di mobilità giornaliera (lo "sfruttamento" del centro da parte della popolazione non residente), vi sono però altri fenomeni di disequilibrio, che meritano un cenno qui per la loro importanza. È il caso degli effetti della tassazione immobiliare sulla popolazione non residente e non votante in un comune centrale. Quest'ultima paga, ovvero questa popo-

lazione contribuisce alla spesa pubblica anche per i residenti, i quali soli però sono i finali decisori, ovvero hanno il diritto di votare sulla dimensione e gli usi alternativi del bilancio comunale. Non esiste, semplificando molto, un meccanismo di filtro sulle preferenze dei non residenti. Quindi seppure esiste una domanda di servizi da parte delle popolazioni non residenti che possiedono un immobile nel comune centrale, questa non viene efficacemente riflessa nelle decisioni finali prese sul budget dal consiglio comunale della città centrale.

È anche interessante l'effetto "mancato" che possono avere le popolazioni non residenti che pagano i tributi immobiliari (similmente potrebbe essere argomentato per i rifiuti) sull'economia cittadina, in questo caso provocato dall'inefficace disegno dell'Imu, nella versione che conosciamo, ovvero una riproposizione dell'Ici rivalutata nel 2012. Rielaboriamo un esempio descritto in Bernareggi (2004), utile alla nostra discussione. Descriviamo il semplice effetto che sul bilancio cittadino ha la tassazione immobiliare. Sia PP la popolazione totale che in una frazione temporale s_i trova in una città, n la frazione di popolazione non residente, e quindi nPP è la quota di popolazione presente ma non residente e $(1 - n)PP$ la popolazione residente, e sia $\bar{\tau}$ l'aliquota data, ovvero nel nostro caso l'aliquota Imu sulle seconde case e altri immobili. Il gettito totale dell'Imu seconda casa sarà:

$$T = \bar{\tau}PP$$

Sia G la spesa pubblica totale, g la spesa pubblica pro capite nella città centrale, T la spesa totale comunale, e valga il pareggio di bilancio a livello comunale, ovvero $G = T$ e quindi $g = (1 - n)\bar{\tau}$. Allora a prima vista la spesa del comune centrale non dovrebbe variare se la quota di non residenti sul totale della popolazione presente si modifica, come conferma la derivata prima della condizione di pareggio di bilancio:

$$\frac{\partial g}{\partial n} = 0$$

Ma noi immaginiamo, con qualche semplificazione, che se la spesa totale privata nella città aumenta, somma della spesa effettuata in città dai residenti e dai non residenti, allora anche la spesa totale del comune per servizi pubblici dovrebbe aumentare. Pensiamo all'effetto che la spesa di popolazioni non residenti, che pagano il tributo immobiliare, può avere sull'economia cittadina. La spesa di un contribuente viene ridotta di Θ dalla presenza dell'Imu. La spesa totale in una città centrale è esprimibile come la somma di spesa totale dei residenti $X = (x_{\text{resd}} - \Theta\bar{\tau})(1 - n)PP$, spesa totale

dei non residenti $(x_{n_{\text{resd}}} - \Theta\bar{\tau})n\overline{PP}$ e spesa pubblica erogata dal comune (G). Allora la spesa totale privata in un comune centrale sarà:

$$X = (x_{\text{resd}} - \Theta\bar{\tau})(1 - n)\overline{PP} + (x_{n_{\text{resd}}} - \Theta\bar{\tau})n\overline{PP} + G$$

Se prendiamo per buono l'assunto secondo cui in equilibrio il totale della spesa nel comune equivale al reddito totale Y , immaginiamo che il comune centrale finanzia in pareggio la sua spesa, e rielaboriamo per semplificare (passando a livelli pro capite per tutte le variabili), otteniamo:

$$y = x_{\text{resd}} + n(x_{n_{\text{resd}}} - x_{\text{resd}}) + (1 - \Theta)\bar{\tau}$$

Anche in questo caso, gli effetti indesiderati si calcolano con una semplice derivata: $\frac{\partial g}{\partial n} \leq 0$, $\frac{\partial g}{\partial n} > 0$ a seconda che la popolazione presente ma non residente abbia una spesa media maggiore della popolazione presente residente $x_{n_{\text{resd}}} > x_{\text{resd}}$ oppure viceversa.

Ma questo è un effetto non desiderabile, in quanto la popolazione più ricca della media cittadina ma non residente, pur pagando l'Imu, non riesce a influire sulla spesa pubblica nel comune centrale, che, per il difettoso legame tra base imponibile Imu e prodotto complessivo cittadino, rimane invariata. La staticità del gettito deriva dal meccanismo di calcolo del tributo, ovvero l'applicazione di un coefficiente di capitalizzazione su un reddito fissato a tavolino che sarebbe garantito dal possesso dell'immobile, attraverso una procedura di estimo catastale mai rivista. Questo semplice esempio introduce un'ulteriore fonte di squilibrio potenziale tra aree interne a una Città metropolitana (e non solo, dal momento che i fenomeni di esportazione d'imposta possono estendersi anche al di fuori della regione), derivante da fenomeni di esportazione d'imposta su cespiti immobiliari.

9.4 Conclusioni

La salute fiscale delle aree metropolitane si dimostra una utile chiave di lettura dei fenomeni di interdipendenza fiscale anche nel contesto italiano come indicato dall'analisi dei differenziali fiscali inframetropolitani. L'impatto dei flussi di mobilità in entrata nelle grandi Città metropolitane e i fenomeni di esternalità nella spesa richiedono meccanismi di compensazione e/o di cooperazione sovracomunale per avvicinare il più possibile i bacini di domanda dei servizi e quelli amministrativi.



Alcune questioni lasciate aperte dal dispositivo di legge nella Delrio dovrebbero essere poste al centro dell'agenda metropolitana. La prima, che possiamo qui solo indicare, riguarda lo schema di finanziamento delle funzioni metropolitane o, in caso di scelta per un meccanismo di governo unitario dell'area metropolitana attraverso un processo di fusione, anche solo parziale, delle funzioni preesistenti comunali. Un meccanismo di riequilibrio delle aliquote potrebbe portare a un equo ed efficace meccanismo di finanziamento, a invarianza di trasferimenti statali, solo se i confini dell'area individuata verranno scelti in maniera ottimale. Tale meccanismo dovrebbe garantire il finanziamento delle funzioni e l'internalizzazione delle esternalità. Anche una rivisitazione dei meccanismi di calcolo della principale imposta immobiliare (ovvero un adeguamento ai valori di mercato) gioverebbe.

Ricordiamo comunque che è stata prevista anche l'attribuzione di specifiche fonti di entrata autonome alle Città metropolitane, come per esempio un meccanismo di partecipazione su basi imponibili immobiliari (o relative alla rendita dei terreni e immobili sottoposti a incrementi di valore), ma, stante l'indisponibilità di adeguate fonti informative per un confronto tra aree, questa ipotesi rappresenta al più un'ipotesi di scuola.

La seconda, riguarda la stringente urgenza della perequazione tra le aree urbane individuate dalla Delrio. Lo sforzo per investimenti attuato negli anni da alcuni comuni ha generato estesi fenomeni di irrigidimento del bilancio (si veda il caso di Torino o di Genova). Elevati livelli di spesa per investimento si ritrovano frequentemente nelle decisioni di bilancio delle grandi aree urbane in cerca di un rilancio, specie in casi di erosione della base produttiva endogena e dell'attrattività complessiva. Ma in alcuni casi, al netto di eventuali inefficienze nella progettazione e gestione dei piani di spesa, e degli effetti della crisi sistemica iniziata nel 2008, gli indicatori di stress fiscale rivelano margini di manovra inadeguati per le grandi aree urbane italiane. Si deve intervenire con urgenza sugli schemi di perequazione infrastrutturale metropolitana, attraverso meccanismi trasparenti e collaudati, tra cui alcuni di quelli usati in ambito internazionale costituirebbero un utile punto di partenza. L'oscurità dei meccanismi che governano i riparti decisi in sede di contrattazione tra enti e governo centrale, ovvero sui criteri di allocazione e sull'efficacia delle misure fin qui attuate, dovrà essere sostituita da meccanismi trasparenti flessibili, dinamici e, possibilmente, competitivi, di allocazione.

Due ulteriori questioni infine meritano un approfondimento, la prima riguarda i meccanismi di riparto del fondo perequativo applicato alle Città metropolitane. È necessario comprendere a chi sarà affidata la responsabilità ultima nella gestione. Se, a differenza di quanto emerge dal testo della legge 42/2009, il fondo fosse attribuito alle città stesse, il loro potere nel riparto infra areale rimarrebbe esclusivo, o, se questo meccanismo rimanesse esclusiva responsabilità della regione, insieme al patto di stabilità regio-



nalizzato, vi sarebbero spazi per una gestione in forma cooperativa tra Città metropolitana e regione di appartenenza? Il dispositivo di legge è aperto sul punto a differenti interpretazioni. In entrambi i casi, riguardo alla perequazione per la spesa corrente, se i calcoli sui fabbisogni standard saranno accolti nel riparto dei trasferimenti a regime, si tratterebbe di verificare con i dati utilizzati da Sose-Ifel se ulteriori modifiche possano essere effettuate sui meccanismi di allocazione dei trasferimenti tra comuni. Questo vale sia nel caso venga lasciato alla regione il ruolo di regia nel riparto, sia che questo venga lasciato alle Città metropolitane o in cooperazione tra esse.

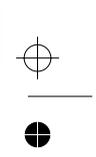
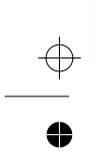
La decisione da parte del governo sul nuovo schema di perequazione comunale, assente ancora la parte relativa alla capacità fiscale, consentirà anche per le Città metropolitane di calcolare un opportuno tax gap, completando (o modificando) il quadro preliminare sulla salute fiscale di queste aree offerto in questo lavoro.

Infine, va sottolineato un dato di forte criticità rappresentato dalle ampie disparità fiscali tra centro e cinture contermini indotte dall'imperfetto disegno dei confini delle Città metropolitane. In assenza di meccanismi di coordinamento orizzontale robusti, la complessità introdotta da queste disparità potrebbe ostacolare i processi di cooperazione tra enti in caso di decisione per la fornitura di beni e servizi ai residenti in alcune aree della Città metropolitana, attraverso processi di integrazione forte (processi di amalgama) o debole (delega di spesa e di entrata a livello comunale su funzioni metropolitane, o processi di unione tra comuni per l'erogazione di specifiche funzioni). Per alcune aree, come il caso di Torino, queste criticità potrebbero essere esacerbate dalla scelta non ponderata dei confini metropolitani nella Delrio. In questo caso infatti, l'allungamento forzato dei confini su un territorio formato da 315 comuni incrementa le disparità fiscali fino all'estremo per cui, come la letteratura teorica (Dur e Staal 2008) ed empirica (Sorensen 2006) hanno rilevato, vi sarebbero difficoltà a supportare e incentivare processi di cooperazione autonomi tra enti. In presenza di rilevante variabilità nelle dotazioni fiscali, frammentazione comunale elevata e forti asimmetrie dimensionali, si prevede in teoria e si conferma nell'evidenza fattuale, la cooperazione volontaria, o i processi di cooperazioni imposti, hanno minori probabilità di successo.

Bibliografia

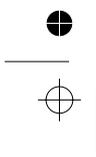
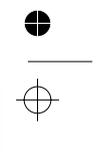
- Acir (1967), *Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Fiscal Balance in the American Federal System*, vol. 2, Metropolitan Fiscal Disparities.
- Bahl R. (1994), "Metropolitan fiscal disparities", *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, 1(1), pp. 293-306.

- Bernareggi G. M. (2004), “La popolazione non residente, l’economia della città e il bilancio del governo locale”, *Amministrare*, XXXIV, 1.
- Bruhlar M., Bukovetsky S., Schmideiny K. (2014), *Taxes in Cities*, Cesifo WP.
- Bruzzo A., Ferri V. (2008), “La popolazione non residente nelle maggiori aree urbane e metropolitane italiane: i risultati di una verifica empirica circa le implicazioni per i bilanci dei Comuni coinvolti”, *Argomenti*, 24.
- Camagni R. (2014), “Città metropolitane? No, solo province indebolite”, *Lavoce.info*, febbraio
- Chernick H., Reschovsky A. (2006), *Fiscal Conditions in Selected Metropolitan Areas*, Andrew Young School of Policy Studies WP.
- Chernick H., Reschovsky A. (2013), *The Fiscal Health of US cities*, WP presentato al Public Management Research Conference, University of Wisconsin Madison.
- Dente B. (1990), *Metropoli per progetti*, il Mulino, Bologna.
- Dur R., Staal K. (2008), “Local public good provision, municipal consolidation and national transfers”, *Regional Science and Urban Economics*, 38, 2.
- Ferraina G. (2008), *Perequazione dell’onere delle popolazioni non residenti nella Città metropolitana fiorentina*, Siep WP.
- Glaeser E., Callal H., Shleifer A., Sheinkman J. (1992), “Growth in Cities”, *Journal of Political Economy*, vol 100, n. 6.
- Haughwout A. F., Inman R. P. (2004), “How should suburbs help their central Cities?”, *Federal Reserve Bank of New York Staff Report*, n. 186, May.
- Inman R. (2005), “Financing Cities”, in Ingram G. K., Hong Y.-H., *Municipal Revenues and Land Policies*, Lincoln Institute.
- Ires Piemonte (1993), *Uscire dal labirinto*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- Ladd H. F., Yinger J. (1989), *America’s Ailing Cities: Fiscal Health and the Design of Urban Policy*, Johns Hopkins University Press, Washington.
- Martinotti G (1993), *Metropoli, La nuova morfologia sociale della città*, il Mulino, Bologna.
- Ocse (2006), *Competitive cities in the global economy*, Paris.
- Ocse (2012), *Redefining Urban: A new way to measure metropolitan areas*, Paris.
- Olson M. (1969), “The Principle of Fiscal Equivalence. The Division of Responsibilities among Different Levels of Government”, *American Economic Review*, vol. 59, 2, pp. 479-87.
- Piazza S., Piperno S., Pola G. (2006), *Sviluppo urbano e interdipendenze fiscali nelle aree metropolitane: un’esplorazione preliminare con riferimento all’area metropolitana di Torino*, Ires WP.
- Shah A. (2013), “Grant Financing of Metropolitan Areas: A Review of Principles and Worldwide Practices”, in Bahl R. W., Linn J., Wetzel D. L. (eds.), *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, Lincoln Institute.
- Shaltegger C. A., Zemp S. (2003), *Spatial spillovers in metropolitan areas: Evidence from Swiss communes*, Crema WP.
- Sorensen R. J. (2006), “Local government consolidations: The impact of political transaction costs”, *Public Choice*, 127, pp. 75-95.
- Tiebout C. M. (1956), “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, 64, pp. 416-424.



Wellish D. (2000), *Theory of Public Finance in a Federal State*, Cambridge University Press, Cambridge.

Note

- ¹ Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli.
 - ² Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria.
 - ³ Si veda una rassegna esaustiva delle declinazioni istituzionali metropolitane, unitaria, a due o a tre livelli, in Shah (2013).
 - ⁴ Unioni di comuni, comunità montane (fino alla loro eliminazione), consorzi e altre forme cooperative volontarie.
 - ⁵ Milano, Torino, Firenze, Napoli, Genova e Bari.
 - ⁶ Una più ampia descrizione della metodologia usata per la perimetrazione delle aree metropolitane e i dati utilizzati per le analisi fiscali sono disponibili in: finanzaterritoriale.irespiemonte.it.
 - ⁷ Il nostro istituto di statistica nazionale dovrà al più presto dotarsi delle risorse per adeguare al livello metropolitano alcune delle più rilevanti statistiche finora offerte per il livello regionale. Si veda nel caso Usa, il più avanzato, www.census.gov/population/metro.
 - ⁸ Advisory Commission in Intergovernmental Relations.
 - ⁹ Dati e metodologia disponibili in: finanzaterritoriale.irespiemonte.it.
 - ¹⁰ Milwaukee per esempio, nel confronto tra città e comunità suburbane.
 - ¹¹ Per un'applicazione al caso fiorentino, si veda Ferraina 2008.
- 
- 



10 Verso le nuove Città metropolitane: effetti finanziari della soppressione delle province all'interno delle nuove aree

Roberta Di Stefano

10.1 Introduzione

L'istituzione della Città metropolitana nel nostro ordinamento ha conosciuto un percorso piuttosto complesso caratterizzato da un costante e continuo rinvio temporale. La legge 56/2014 provvede a rendere concreta la loro istituzione attraverso la previsione di specifiche norme che le renderanno operative a partire dal 1° gennaio 2015. L'analisi degli accertamenti di entrata e degli impegni di spesa delle province che acquisiranno lo status giuridico di Città metropolitana presenti nei documenti di rendicontazione negli esercizi finanziari 2009-2012, evidenzia un sistema in cui sono potenziate le autonomie territoriali e locali.

Il disegno di legge riguardante le “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni” è stato approvato in via definitiva il 3 aprile 2014, al termine di un iter durante il quale il testo originario del disegno di legge (A.C. 1542) ha subito profonde modifiche. Il provvedimento, che è ora divenuto la legge 7 aprile 2014, n. 56 (cosiddetta “legge Delrio”), detta un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo l'istituzione e l'organizzazione delle Città metropolitane, la ridefinizione del sistema delle province e una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni.

L'impianto di base prevede la creazione di dieci Città metropolitane che andranno a sostituire le omonime province subentrandone universalmente nei rapporti attivi e passivi. Alla Città metropolitana di Roma, che coinciderà con il territorio del comune di Roma e dei comuni limitrofi che decideranno di entrare a farne parte, in ragione dello stato di capitale riconosciuto dall'art. 114 della Costituzione, la legge riserva una particolare disciplina (art. 1, comma 101). Le ragioni di questa scelta risiedono nella sua specificità e nelle caratteristiche del tutto peculiari che attengono alla dimensione di Roma capitale e al suo tradizionale e complesso rapporto



con i territori confinanti, pressoché tutti non caratterizzati specificamente da una realtà di integrazione con Roma.

10.2 La nuova riforma prevista dalla legge 56/2014

Le ragioni che giustificano la previsione della Città metropolitana derivano dall'evoluzione degli insediamenti urbani di città ad alta densità abitativa che si articolano senza soluzione di continuità tra il centro e la periferia. Tali insediamenti hanno prodotto variazioni territoriali e amministrative sul territorio nazionale che hanno interessato le diverse realtà provinciali con tutto ciò che ne è conseguito (urbanizzazione, dotazioni strutturali, ricchezza dei territori ecc.). Una simile configurazione delle grandi città ha da subito dimostrato l'inadeguatezza dell'organizzazione amministrativa tradizionale e ne ha imposto un ripensamento nell'ottica della definizione di un nuovo modello di governance delle aree urbane, in grado di gestirne la complessità. L'attuale organizzazione amministrativa locale risulta non in grado di assicurare strumenti efficaci di governo del territorio.

La concentrazione di attività produttive, l'alta densità abitativa, l'interdipendenza dei centri abitativi che costituiscono le realtà metropolitane necessitano di un diverso assetto istituzionale che abbia il compito di gestire i fenomeni della mobilità, dello sviluppo economico e della pianificazione territoriale e che sia al tempo stesso rappresentativo di tutti i territori interessati. La definizione, però, di un territorio come metropolitano resta priva di criteri oggettivi e affidabili rimandando alla valutazione discrezionale del legislatore. L'attuazione del nuovo ente locale rappresenta un passaggio a un quadro normativo semplificato, in cui il livello intermedio tra regione e comuni (fondamentale per gestire importanti funzioni quali per esempio i trasporti, la gestione dei rifiuti, le infrastrutture) risponde pienamente e con più efficacia a un'omogeneità territoriale di fatto in alcuni casi già esistente.

In precedenza, a fronte della riscontrata mancanza di una previsione costituzionale circa la procedura istitutiva, il governo aveva provveduto con decreto a istituire direttamente le Città metropolitane quale ente intermedio alternativo alle province, superando così l'iniziativa degli enti locali interessati. Preso atto, infatti, del fallimento per l'inerzia delle autonomie territoriali responsabilizzate, al riguardo, dai precedenti provvedimenti normativi rimasti senza seguito, il governo aveva ritenuto indispensabile utilizzare lo strumento della decretazione d'urgenza, stabilendo, così, in via immediata l'istituzione delle Città metropolitane. Il processo riformatore, però, ha subito un arresto a causa della sentenza della Corte costituzionale (220/2013) che ha dichiarato l'incostituzionalità della riforma così come disegnata. La



riforma approvata con la legge 56/2014, da attuarsi senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, delinea una sostanziale modifica dell'attuale assetto delle realtà locali al fine di adeguare il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Il provvedimento individua nove Città metropolitane: Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, cui si aggiunge la Città metropolitana di Roma capitale. Il territorio della Città metropolitana coincide con quello della provincia omonima ed è previsto un procedimento ordinario per il passaggio di singoli comuni da una provincia limitrofa alla Città metropolitana (o viceversa). Gli organi della Città metropolitana sono il sindaco metropolitano, che è il sindaco del comune capoluogo, il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana i cui incarichi devono essere svolti a titolo gratuito. Alle Città metropolitane sono assegnate le funzioni fondamentali delle province e quelle previste nell'ambito del processo di riordino delle attribuzioni delle province stesse, nonché le seguenti funzioni fondamentali proprie, ferma restando la possibilità per lo Stato e per le regioni di assegnarne di nuove:

- l'adozione del piano strategico del territorio metropolitano;
- la pianificazione territoriale generale;
- l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
- la mobilità e la viabilità;
- la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale;
- i sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

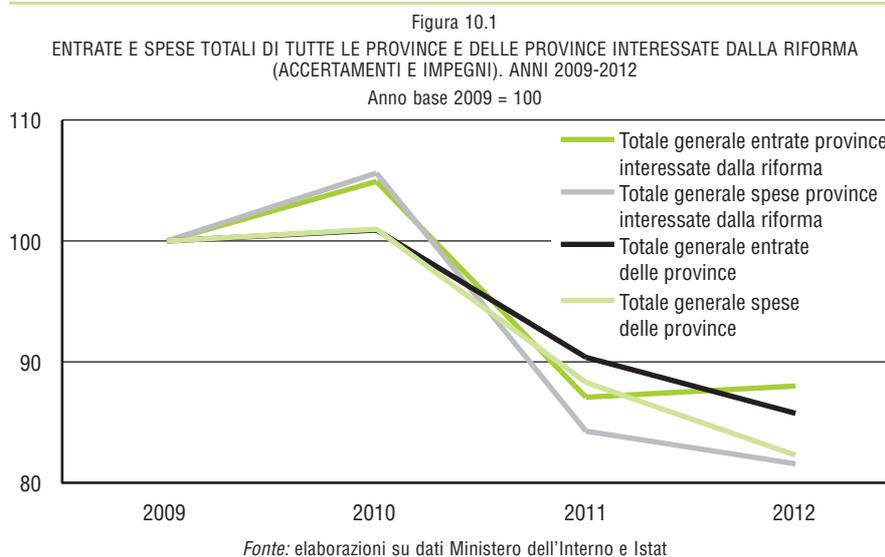
Per la prima istituzione delle Città metropolitane è delineato un procedimento articolato; infatti, all'atto di subentro alla provincia spettano alle Città metropolitane il personale, il patrimonio e le risorse strumentali della provincia a cui ciascuna Città metropolitana succede a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi, ivi comprese le entrate provinciali. Fa eccezione la Città metropolitana di Reggio Calabria, per la quale sarà necessaria una diversa tempistica per tenere conto della situazione di scioglimento del relativo comune. Spetta al sindaco del comune capoluogo indire le elezioni per la conferenza statutaria, da lui presieduta, che ha il compito di redigere una proposta di statuto che disciplina, tra l'altro, i rapporti tra i comuni e la Città metropolitana per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni metropolitane e comunali, prevedendo anche forme di organizzazione in comune. Al termine dei lavori, la conferenza trasmette al consiglio metropolitano la proposta di statuto che deve essere approvata entro il 31 dicembre 2014 da parte del consiglio metropolitano. Il 1° gennaio 2015 le Città metropolitane

subentrano alle province omonime e succedono a esse in tutti i rapporti attivi e passivi e ne esercitano le funzioni, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e degli obiettivi del patto di stabilità interno.

10.3 Analisi dei dati finanziari

L'esame delle entrate e delle spese delle 10 amministrazioni provinciali interessate dalla riforma prevista dalla legge 56/2014 testimonia come l'incertezza normativa che ha caratterizzato negli ultimi tempi il dibattito circa lo status giuridico delle province ha avuto un enorme peso nella gestione delle risorse finanziarie a disposizione destinandole prevalentemente alle principali funzioni assegnate dalle norme. Le entrate e le spese totali nei quattro esercizi considerati mostrano un andamento simile sia per il complesso delle province italiane sia per le dieci individuate dalla legge; a una prima fase di crescita ne è seguita una di contrazione costante, con la sola eccezione delle entrate accertate delle 10 province che nel 2012 rilevano un leggero incremento (figura 10.1).

Il peso delle entrate e delle spese delle 10 province sui rispettivi totali nazionali (titoli e categorie) è piuttosto rilevante considerando che il numero delle province interessate dalla riforma è pari al 9,3%¹ del totale delle province italiane², coinvolge il 12,5% dei comuni italiani, riguarda una



superficie pari all' 11,8% di quella nazionale e una popolazione residente (al 31 dicembre 2012) del 30,1%. Il totale generale delle entrate a livello nazionale diminuisce del 14,3% passando da 13.913 milioni nel 2009 a 11.930 milioni di euro nel 2012 (14.039 nel 2010 e 12.574 nel 2011), di cui oltre il 25% riguarda le dieci province (tabella 10.1).

In media, per le entrate correnti meno del 30% del totale nazionale è

Tabella 10.1
ENTRATE DELLE PROVINCE ITALIANE E PESO PERCENTUALE DELLE PROVINCE INTERESSATE DALLA RIFORMA
(ACCERTAMENTI IN MILIONI DI EURO). ANNI 2009-2012
Valori assoluti e percentuali

	2009		2010	
	Totale Italia	Peso percentuale delle 10 province	Totale Italia	Peso percentuale delle 10 province
Entrate tributarie	4.721	33,8	4.869	33,8
Entrate correnti da trasferimenti	4.539	25,5	4.378	24,8
da Stato	935	14,8	888	15,1
da regione	1.767	31,0	1.739	29,1
da regione per funzioni delegate	1.613	23,9	1.542	24,4
Entrate extratributarie	753	28,5	765	26,6
Entrate correnti	10.013	29,6	10.012	29,3
Entrate in conto capitale	2.132	17,6	2.382	24,7
Entrate per accensione di prestiti	697	21,3	594	18,2
Totale generale delle entrate	13.913	26,8	14.039	27,9

	2011		2012	
	Totale Italia	Peso percentuale delle 10 province	Totale Italia	Peso percentuale delle 10 province
Entrate tributarie	5.272	33,6	5.247	33,1
Entrate correnti da trasferimenti	3.782	21,9	3.305	24,8
da Stato	673	12,8	502	28,0
da regione	1.448	24,5	1.304	24,9
da regione per funzioni delegate	1.442	22,7	1.325	23,4
Entrate extratributarie	741	25,4	858	28,8
Entrate correnti	9.795	28,5	9.409	29,8
Entrate in conto capitale	1.494	12,5	1.387	18,3
Entrate per accensione di prestiti	385	18,5	242	11,6
Totale generale delle entrate	12.574	25,9	11.930	27,5

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno e Istat



accertato da tali amministrazioni, mentre per quelle in conto capitale le percentuali sul totale nazionale variano (17,6% nel 2009 e 18,3% nel 2012, con un picco di quasi il 25% nel 2010). Il peso delle entrate tributarie risulta di poco superiore a un terzo del totale nazionale della rispettiva categoria di entrata; le entrate extratributarie presentano percentuali che vanno da 28,5% nel 2009 a 28,8% nel 2012 del rispettivo totale e quelle per trasferimenti mostrano dati percentuali inferiori al 25% del totale nazionale (25,5% nel 2009 dato percentuale più elevato). Le regioni si confermano come i soggetti che finanziano maggiormente le province raggiungendo quote sul totale dei trasferimenti correnti piuttosto elevate. A livello nazionale il dato è in media pari a 75%, ma le dieci amministrazioni presentano valori percentuali superiori, con le eccezioni di Milano, Napoli e Reggio Calabria cui si aggiunge Bari nel 2009. Il dato più elevato si registra per la provincia di Roma nell'esercizio 2010 (96,4%). Le accensioni di prestiti diminuiscono nei quattro esercizi risultando stabili nel biennio centrale (di poco superiore a 18%) e riducendosi notevolmente nel 2012 (11,6%).

Approfondendo ulteriormente l'analisi delle voci economiche di entrata attraverso il calcolo di alcuni indicatori finanziari ed economici si rileva, a livello nazionale e per ciascuna delle 10 province, una tendenza alla riduzione degli importi nei quattro esercizi considerati. In generale, le entrate proprie delle 10 province crescono, con l'eccezione di Milano, Genova e Bari per le entrate tributarie e di Bologna, Roma e Napoli per quelle extratributarie.

Il grado di autonomia finanziaria, che misura il peso delle entrate tributarie ed extratributarie sul totale delle entrate correnti, presenta valori percentuali sempre superiori al dato medio nazionale (pari a 54,7% nel 2009 e in costante crescita fino ad arrivare a 64,9% nel 2012) per Milano, Bologna, Roma, Napoli e Bari.

Al contrario, Torino, Genova, Venezia e Reggio Calabria registrano valori costantemente al di sotto del dato medio generale.

Il grado di autonomia tributaria, che è dato dal rapporto tra le entrate tributarie e il totale delle entrate correnti, risulta a livello nazionale in crescita passando da 47,1% nel 2009 a 55,8% nel 2012. Per questo indicatore le province che presentano sempre un valore superiore a quello medio nazionale sono Milano, Bologna, Roma, Napoli e Bari, inferiore Torino, Venezia e Firenze. La componente maggiore delle entrate tributarie è costituita dalla categoria "Imposte", pari a livello nazionale a 98,1% del totale di titolo nel 2009 e a 87,1% nel 2012 (94,6% e 95% negli anni centrali), interessandone meno del 97% in tutte le dieci province (eccetto Napoli in tutti gli esercizi, Torino nel 2011, Milano, Venezia e le restanti province meridionali nel 2012). La categoria risulta costituita essenzialmente dall'imposta provincia-

le di trascrizione e dall'imposta sulle assicurazioni RC auto. Insieme le due tipologie di imposta rappresentano il 66,2% nel 2009 e il 73,7% nel 2012 del totale entrate tributarie (percentuali in crescita tranne nel 2010). Torino, Milano, Bologna, Firenze, Roma e Bari rilevano valori percentuali sempre più alti del dato medio nazionale, Napoli costantemente al di sotto.

I trasferimenti correnti da parte dello Stato sul totale dei trasferimenti correnti, a livello nazionale, decrescono passando da 20,6% nel 2009 a 15,2% nel 2012. Le province del Centro-nord registrano sempre valori inferiori a quello nazionale (salvo Roma nel 2012), mentre Napoli e Reggio Calabria presentano percentuali superiori (Bari registra un valore superiore al dato nazionale solo nel 2009). Diminuisce anche il grado di autonomia erariale, ossia il rapporto tra i trasferimenti correnti da parte dello Stato e il totale delle entrate correnti, da 9,3% nel 2009 a 5,3% nel 2012, con un valore percentuale comunque inferiore al dato medio nazionale per le amministrazioni centrosetentrionali (eccetto Genova nel 2012), superiore per quelle meridionali (salvo Bari).

I trasferimenti correnti dalle regioni (inclusi quelli per funzioni delegate) rilevano un andamento inverso rispetto a quelli erariali e risultano in costante crescita a livello nazionale (da 74,5% nel 2009 a 79,5% nel 2012). Le province centrosetentrionali, eccetto Milano in tutto il quadriennio e Roma nel 2012, registrano valori comunque più alti di quello medio nazionale, mentre Napoli e Reggio Calabria più bassi (Bari solo nel 2009 presenta un dato inferiore). In generale si conferma la prevalenza, tra le fonti di finanziamento delle spese, delle entrate proprie (soprattutto di natura tributaria) rispetto a quelle trasferite che sono costituite in larga maggioranza da entrate di provenienza regionale più che di natura erariale.

Nell'arco degli esercizi considerati, infatti, variazioni positive si registrano esclusivamente per le entrate tributarie (+11,1% a livello nazionale, +8,8% per il complesso delle province interessate dalla riforma) e per quelle extratributarie (+13,8% a livello nazionale, +14,7% per le dieci province). Le entrate correnti complessivamente considerate (-6,0% per il totale Italia e -5,5% per le dieci province), quelle in conto capitale (-35,0% per il totale nazionale e -32,2% per le amministrazioni interessate dalla riforma) e le entrate per l'accensione di prestiti (-65,3% a livello generale e -81,0% per le dieci province) registrano, invece, riduzioni.

Il totale generale delle spese a livello nazionale (tabella 2) diminuisce del 17,7% nei quattro esercizi passando da 14.251 milioni nel 2009 a 11.726 milioni di euro nel 2012 (14.389 milioni nel 2010 e 12.583 milioni di euro nel 2011), il 26% delle quali, in media, ha riguardato le province interessate dalla riforma.

Del totale delle spese correnti (-11,8% a livello nazionale), quasi il 30% riguarda le dieci province (dato tendenzialmente stabile negli anni), mentre

per le spese in conto capitale (-48,0% a livello di totale Italia) il peso percentuale sul totale nazionale va da 22,9% nel 2009 a 21,2% nel 2012 (26,5% nel 2010 e 17,5% nel 2011).

Tabella 10.2
SPESE DELLE PROVINCE ITALIANE E PESO PERCENTUALE DELLE PROVINCE INTERESSATE DALLA RIFORMA.
ANNI 2009-2012
Impegni in milioni di euro

	2009		2010	
	Totale Italia	Peso percentuale delle 10 province	Totale Italia	Peso percentuale delle 10 province
Spese correnti	9.165	29,1	9.160	29,3
per istruzione	1.806	34,2	1.735	34,1
per trasporti	1.438	26,5	1.470	26,8
per tutela ambientale	584	19,6	778	32,9
per gestione territorio	1.015	21,0	1.033	19,4
Spese in conto capitale	3.344	22,9	3.518	26,5
per istruzione	520	31,6	495	33,5
per trasporti	96	50,5	296	88,0
per tutela ambientale	255	23,8	350	23,1
per gestione territorio	1.581	18,0	1.568	12,9
Rimborso di prestiti	670	24,1	659	24,1
Totale generale delle spese	14.251	26,9	14.389	28,2
	2011		2012	
	Totale Italia	Peso percentuale delle 10 province	Totale Italia	Peso percentuale delle 10 province
Spese correnti	8.633	28,4	8.085	28,7
per istruzione	1.640	31,8	1.581	32,8
per trasporti	1.375	25,2	1.355	23,3
per tutela ambientale	764	32,7	697	36,0
per gestione territorio	990	21,0	947	20,3
Spese in conto capitale	2.330	17,5	1.738	21,2
per istruzione	454	28,8	246	26,0
per trasporti	28	20,6	58	23,5
per tutela ambientale	319	17,6	245	29,6
per gestione territorio	933	13,6	767	22,8
Rimborso di prestiti	720	23,9	1.010	23,4
Totale generale delle spese	12.583	25,7	11.726	26,7

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno e Istat

Il rimborso di prestiti (+50,8% a livello nazionale) passa da 670 milioni a 1.010 milioni di euro. Di questi, il 24,1% del totale Italia riguarda nel 2009 le dieci province (dato confermato nel 2010) diminuendo nel tempo fino ad arrivare a 23,4% nel 2012. In particolare, le spese correnti per trasferimenti interessano una percentuale in riduzione, a livello nazionale, delle spese correnti impegnate, passando da 20,5% nel 2009 a 16,1% nel 2012 (19,0% nel 2010 e 17,6% nel 2011). Le amministrazioni analizzate mostrano un comportamento costante; infatti il peso percentuale risulta sempre superiore al dato nazionale per le province settentrionali, salvo Genova, comunque inferiore per quelle centromeridionali.

La parte corrente del bilancio evidenzia una situazione di avanzo (sia a livello nazionale sia per le dieci province considerate complessivamente), mentre la parte relativa agli investimenti rileva una costante situazione di disavanzo con la peculiarità che nel primo biennio l'eccedenza della parte corrente non compensa quella della parte in conto capitale, mentre negli ultimi due anni la prima copre ampiamente la seconda (tabella 10.3).

Nei certificati del rendiconto al bilancio rilevati dal Ministero dell'Interno le categorie di spesa sono presenti secondo la classificazione funzionale e non economica pertanto, per individuare i soggetti destinatari delle risorse trasferite dalle province si sono considerati anche i dati presenti in Siope che adotta, invece, la classificazione economica delle voci di bilancio. Gli importi dei pagamenti nei certificati, come valori assoluti, nella maggio-

Tabella 10.3
ENTRATE E SPESE DELLE PROVINCE ITALIANE E DI QUELLE INTERESSATE DALLA RIFORMA
(ACCERTAMENTI E IMPEGNI). ANNI 2009-2012
Valori in milioni di euro

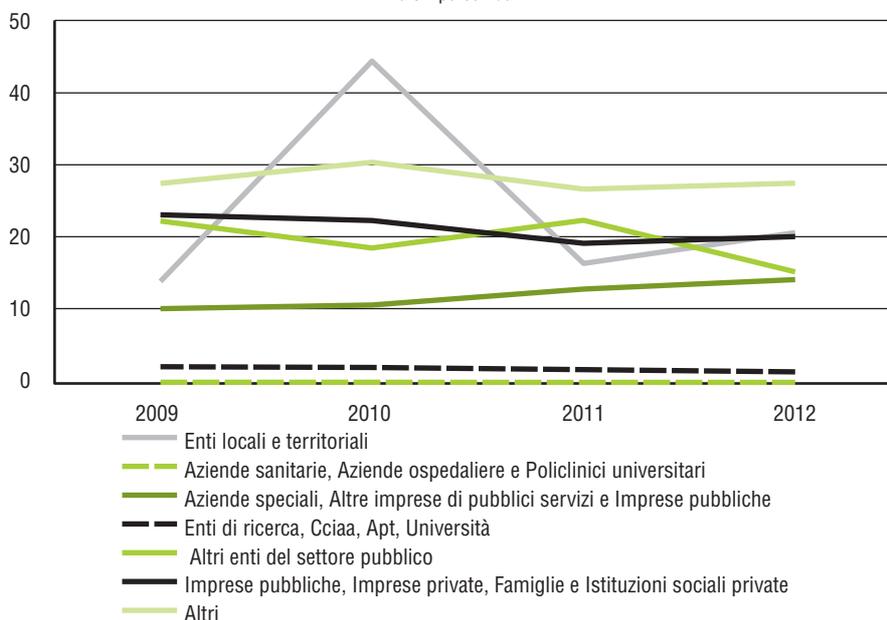
	2009	2010	2011	2012	Variazione percentuale
Totale entrate e spese delle province					
Entrate correnti	10.013	10.012	9.796	9.409	-6,0
Entrate in conto capitale	2.132	2.382	1.494	1.387	-35,0
Spese correnti	9.165	9.160	8.633	8.085	-11,8
Spese in conto capitale	3.344	3.518	2.330	1.738	-48,0
Totale entrate e spese delle province interessate dalla riforma					
Entrate correnti	2.964	2.938	2.789	2.801	-5,5
Entrate in conto capitale	375	589	186	254	-32,2
Spese correnti	2.664	2.679	2.448	2.322	-12,8
Spese in conto capitale	764	932	408	369	-51,8

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno e Istat

ranza dei casi risultano coincidenti con quelli presenti in Siope³, pertanto si è supposto che i beneficiari dei trasferimenti fossero gli stessi. Inoltre, gli importi dei trasferimenti correnti sul totale delle spese correnti pagate registrano un andamento analogo a quelli di competenza, diminuendo nei quattro anni e passando da 19,9% nel 2009 a 16,3% nel 2012 (18,4% nel 2010 e 17,9% nel 2011). Come per gli impegni, le amministrazioni che presentano sempre valori percentuali superiori al dato nazionale sono Torino (eccetto nel 2011), Milano, Venezia e Bologna cui si aggiunge la provincia di Reggio Calabria nel triennio 2009-2011. I principali soggetti beneficiari dei trasferimenti variano negli esercizi. A livello di totale Italia la categoria residuale “Trasferimenti correnti ad altri” è quella che vede l’ammontare maggiore di risorse trasferite, seguita da “Altri enti del settore pubblico” nei primi tre anni e da “Imprese private” (nel 2011 e nel 2012 queste ultime sono sostituite dai Comuni) (figura 10.2).

Gli enti territoriali e locali complessivamente considerati assorbono, a livello nazionale, una quota dei trasferimenti correnti pari a circa il 20%, raggiungendo un valore percentuale elevato nel 2010 (44,4%). I restanti enti del settore pubblico che includono, tra gli altri, le Camere di commercio, le

Figura 10.2
BENEFICIARI DEI TRASFERIMENTI CORRENTI DELLE PROVINCE ITALIANE. TOTALE ITALIA. ANNI 2009-2012
Valori percentuali



Fonte: elaborazioni su dati Siope

Aziende di promozione turistica, gli Enti di ricerca e le Università, raggiungono un peso percentuale inferiore al 25% (17,0% nel 2012).

Le imprese private, le istituzioni sociali private e le famiglie ricevono più del 23% dei trasferimenti nel primo biennio, circa il 20% nel secondo. Le dieci province destinano la maggior parte dei trasferimenti ad “Altri enti del settore pubblico”, seguiti da “Altri” in generale e dai “Comuni”. Particolare è il caso della provincia di Venezia che in tutti gli esercizi trasferisce alle “Altre imprese di pubblici servizi” risorse superiori al 77% delle risorse pagate. Nel dettaglio delle spese, si sono considerate anche le voci economiche corrispondenti alle principali funzioni riconosciute dalle norme come di competenza provinciale. Per la parte corrente, l’istruzione pubblica impegna oltre il 30% del totale nazionale delle spese per l’istruzione (34% nei primi due esercizi). L’intervento di spesa prevalente per questa funzione è costituito in tutti gli esercizi dalle spese per le prestazioni di servizi, con percentuali che tendenzialmente superano il 50% del totale, salvo Bologna (i trasferimenti costituiscono sempre la componente maggioritaria di spesa) e Reggio Calabria (la spesa per il personale rappresenta la voce più consistente). Il settore dei trasporti presenta come unico servizio quello dei trasporti pubblici locali i cui impegni per le dieci amministrazioni riguardano oltre il 25% della spesa totale a livello nazionale nel primo triennio, percentuale che diminuisce nel 2012 (23,3%). All’interno di tale funzione la prestazione di servizi è la spesa prevalente per Milano, Genova, Firenze e Napoli, mentre sono i trasferimenti per Venezia e Bari, ed è la spesa di personale per Bologna, Roma e Reggio Calabria. Torino nei primi due anni spende di più per i trasferimenti, negli ultimi due per le prestazioni di servizi. La spesa per la tutela ambientale impegna più del 30% del totale nazionale delle spese correnti (19,6% nel 2009) risultando l’unica funzione in crescita. In questo settore la voce di spesa più consistente è quella del personale, salvo Roma nel 2011, Napoli nell’ultimo triennio e Bari nel 2012, quando la prestazione di servizi diviene l’intervento prevalente. Eccezione rappresenta Reggio Calabria che in tutti gli esercizi impegna la maggior parte delle risorse per l’ambiente all’intervento relativo agli interessi passivi e oneri finanziari diversi per la protezione civile.

All’interno del settore ambiente il servizio più consistente è quello della tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche per Milano, quello della tutela e la valorizzazione dell’ambiente per Genova e Napoli, il servizio di caccia e pesca nelle acque interne per Bologna, quello per la difesa del suolo per Firenze, il servizio di organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale per Roma e quello dei servizi di protezione civile per Reggio Calabria. Le restanti province presentano finalità diverse con prevalenza per il servizio di smaltimento dei rifiuti per Torino nel biennio intermedio e per Venezia, mentre per Bari i servizi

maggiormente finanziati cambiano nel tempo (parchi naturali, protezione e forestazione, sostituiti dallo smaltimento dei rifiuti e infine dalla tutela e valorizzazione ambientale).

Oltre il 20% delle spese correnti nazionali è impegnato per la gestione del territorio (19,4% nel 2010), seppure con un andamento non omogeneo nel tempo.

Le spese correnti per la gestione del territorio mostrano la viabilità come servizio prevalente; essa, infatti, rappresenta oltre il 90% del totale di funzione. Esclusivamente le tre province meridionali destinano negli anni, percentuali di spesa inferiori ma comunque rilevanti (la percentuale più bassa si rileva nel 2011 per Napoli ed è pari a 79,6%). Le spese correnti per la viabilità riguardano prevalentemente le spese per il personale (in tutti gli anni per tutte le province settentrionali, salvo Milano nel 2012) e quelle per la prestazione di servizi (in tutti gli esercizi per le province centromeridionali, eccetto Reggio Calabria nel primo biennio e Napoli nel 2012).

Per la parte relativa alle spese totali per gli investimenti, di quelle per l'istruzione pubblica oltre il 26% interessa le dieci province (33,5% nel 2010 valore percentuale più elevato nei quattro anni). La spesa per l'acquisizione di beni immobili per gli istituti di istruzione secondaria supera il 75% del totale spesa in conto capitale per la rispettiva funzione in tutte le province, eccetto Bari nel 2011 (63,3%), Torino e Firenze nel 2012 (rispettivamente, 58,3% e 24,8%). Unicamente nel 2012 per la provincia di Firenze le spese per trasferimenti in conto capitale (pari a 56,7%) superano quelle per l'acquisto di beni immobili. Le spese in conto capitale per i trasporti riguardano il 50,5% il primo anno, l'88,0% il secondo (sono Torino e Milano ad aver avuto un aumento considerevole) e poco più del 20% nell'ultimo biennio.

Nel settore dei trasporti la spesa per il trasferimento di capitali e quella per il conferimento di capitali sono le prevalenti, seguite da quelle per l'acquisizione di beni immobili e beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche.

Per la tutela ambientale le dieci province impegnano oltre il 23% del totale a livello nazionale nel primo biennio, 17,6% nel 2011 e 29,6% nel 2012, risorse la cui destinazione risulta non omogenea nel tempo. Al loro interno i servizi prevalenti sono la tutela e valorizzazione ambientale e quella delle risorse idriche, seguite dalla difesa del suolo e dai servizi di protezione civile. Gli interventi di spesa maggiori sono i trasferimenti e le acquisizioni di beni immobili, cui si aggiungono l'acquisizione di beni mobili, macchinari e attrezzature tecnico-scientifiche (in particolare Bologna e Bari nell'ultimo anno). La provincia di Bologna, che destina nel 2012 la maggior parte delle risorse per l'acquisto di beni mobili e attrezzature per il servizio di caccia e pesca nelle acque interne, e quella di



Firenze che destina la maggior parte delle risorse a espropri e servitù onerose per la difesa del suolo rappresentano le uniche eccezioni. La provincia di Roma in tutti gli esercizi considerati impegna le proprie risorse per l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti destinandole al trasferimento di capitali. Le spese di gestione del territorio, invece, registrano negli anni percentuali più contenute rispetto a quelle del settore ambientale (rispettivamente, 18,0% nel 2009, a seguire 12,9%, 13,6% e 22,8%). Come per la parte corrente, il servizio prevalente è quello della viabilità (la percentuale minima rilevata negli anni è pari a 88,2% nel 2011 per Torino). Al suo interno l'intervento più consistente è quello del personale (il dato percentuale minimo registrato è pari a 57,5% nel 2012 sempre per Torino). Si segnala la provincia di Bari che, nel 2011, impegna tutta la spesa destinata al servizio della viabilità per sostenere le spese per il conferimento di incarichi professionali esterni (corrispondenti al 90,9% del totale della spesa in conto capitale per la gestione del territorio).

10.4 Analisi della spesa di personale

Le spese per il personale dipendente (a tempo indeterminato e determinato escluse le posizioni di comando o in convenzione presso le stesse amministrazioni) a livello nazionale diminuiscono del 10,3%, passando da 2.543 milioni nel 2009 a 2.281 milioni di euro (tabella 4).

Le dieci province confermano la tendenza nazionale alla diminuzione della spesa per il personale registrando variazioni negative, salvo la provincia di Venezia (+39,0%). La spesa per il personale sul totale delle spese correnti a livello nazionale risulta in leggera crescita (da 27,7% nel 2009 a 28,2% nel 2012), mentre le dieci province complessivamente considerate rilevano percentuali stabili nel tempo (30,4% nel 2009 e 30,0% nel 2012). Tutte le amministrazioni interessate dalla riforma presentano valori percentuali inferiori al dato medio nazionale, eccetto Bologna, Roma e Reggio Calabria in tutti gli esercizi analizzati, Genova nell'ultimo biennio e Venezia nel 2012. La spesa totale per ciascun dipendente, in media, passa da 45.438 nel 2009 a 43.536 euro nel 2012. Se si considera, invece, la voce della sola retribuzione lorda, che supera a livello nazionale il 66,4% della spesa totale per il personale nel 2009 e raggiunge il 68,0% nel 2012 (nel biennio intermedio la percentuale è stabile e pari a 67,2%), si rileva che tendenzialmente tutte le amministrazioni presentano valori percentuali inferiori al dato medio nazionale, con alcune eccezioni (Genova in tutto il periodo analizzato, Torino nel secondo biennio, Venezia nel 2011, Bologna nel 2012,

Tabella 10.4
 SPESA TOTALE PER IL PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO E DETERMINATO E PESO PERCENTUALE SUL
 TOTALE DELLE SPESE CORRENTI DELLE PROVINCE. ANNI 2009-2012
 Impegni in migliaia di euro

	2009		2010	
	Spesa personale	Percentuale su spesa corrente	Spesa personale	Percentuale su spesa corrente
Torino	87.950	21,1	87.618	21,1
Milano	101.793	19,6	86.802	21,6
Genova	41.650	26,4	41.554	26,1
Venezia	25.148	18,7	24.744	20,1
Bologna	43.549	31,1	42.117	32,1
Firenze	41.633	24,5	40.386	23,7
Roma	153.360	29,8	152.595	28,3
Napoli	78.199	21,5	78.389	15,2
Bari	37.847	24,3	30.370	23,4
Reggio Calabria	42.681	46,4	39.564	43,0
Italia	2.542.872	27,7	2.405.897	26,3

	2011		2012	
	Spesa personale	Percentuale su spesa corrente	Spesa personale	Percentuale su spesa corrente
Torino	84.947	22,0	83.059	20,9
Milano	84.189	22,5	79.481	22,5
Genova	41.473	29,5	38.928	34,3
Venezia	23.603	20,6	34.949	32,8
Bologna	40.794	33,4	38.322	33,6
Firenze	38.335	23,8	34.949	23,2
Roma	145.928	35,4	127.971	31,1
Napoli	80.222	15,9	71.619	15,5
Bari	28.937	20,0	26.281	19,4
Reggio Calabria	40.889	46,6	37.745	49,0
Italia	2.419.332	28,0	2.280.590	28,2

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno e Istat

Firenze negli ultimi tre esercizi, Roma nei primi tre anni, Bari nel 2009 e Reggio Calabria nel 2009 e nel biennio 2011-2012).

Gli importi delle retribuzioni lorde del personale dipendente con contratto a tempo indeterminato e a tempo determinato come valori assoluti registrano una riduzione a livello nazionale pari all'8,2%. Le sole amministrazioni di

Genova (+6,9), Torino (+6,3%) e Venezia (+3,2%) mostrano delle variazioni positive, mentre le restanti province presentano riduzioni, in alcuni casi piuttosto rilevanti (Bari -40,3%, Roma -17,4% e Reggio Calabria -17,1%).

L'analisi della spesa totale per il personale, della spesa per retribuzione lorda per dipendente e del numero di dipendenti rileva una riduzione, a livello generale, del 4,2% nel primo caso, dell'1,9% nel secondo e del 6,4% del personale dipendente (tabella 5). È interessante registrare che non sempre alla riduzione del numero dei dipendenti corrisponde la diminuzione della spesa per il personale e della retribuzione media lorda. Emblematici risultano i casi delle province di Milano, Venezia e Napoli per le quali il personale si riduce, mentre crescono sia le spese per il personale sia le retribuzioni medie lorde. Le province di Torino e di Genova, invece, diminuiscono il numero di dipendenti e la spesa per il personale per dipendente, ma aumentano la spesa per retribuzione lorda per dipendente. Tutte le restanti amministrazioni rilevano contemporaneamente riduzioni della spesa totale per il personale, della retribuzione lorda per dipendente e del personale, in particolare le province di Roma, Bari e Reggio Calabria.

Tabella 10.5
SPESA TOTALE E SPESA PER RETRIBUZIONE LORDA PER DIPENDENTE A TEMPO INDETERMINATO
E DETERMINATO E VARIAZIONE PERCENTUALE DEL PERSONALE DIPENDENTE DELLE PROVINCE.
ANNI 2009-2012
Impegni in euro

	2009		2010		2011		2012		Var.
	a	b	a	b	a	b	a	b	c
Torino	49.549	30.821	48.785	31.408	47.590	32.700	48.262	33.804	-3,0
Milano	47.236	26.170	41.315	26.505	49.523	31.448	48.112	32.582	-23,3
Genova	44.120	30.042	44.066	30.491	45.276	31.030	43.641	33.989	-5,5
Venezia	46.657	29.064	44.504	28.964	43.791	31.007	66.067	30.557	-1,9
Bologna	43.680	28.632	43.689	29.056	42.761	28.702	41.610	28.479	-7,6
Firenze	49.740	32.508	48.309	32.732	47.153	32.060	43.962	30.114	-5,0
Roma	53.287	36.355	51.587	35.257	50.407	34.066	44.965	30.350	-1,1
Napoli	51.925	34.115	54.286	35.004	56.734	35.620	53.169	35.135	-10,6
Bari	46.439	33.385	43.887	26.036	44.794	26.552	42.733	26.400	-24,5
Reggio Calabria	43.287	31.442	37.466	24.357	42.024	29.996	41.523	28.269	-7,8
Italia	45.438	30.183	43.730	29.405	44.642	30.021	43.536	29.601	-6,4

Legenda: a) spesa totale per dipendente a tempo indeterminato e determinato; b) retribuzione lorda per dipendente a tempo indeterminato e determinato; c) variazione percentuale personale dipendente a tempo indeterminato e determinato 2012/2009.

I dati di spesa della provincia di Reggio Calabria per il 2010 e 2012 e i dati del personale della provincia di Bari per il 2010 sono stimati.

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno

10.5 Conclusioni

La legge 56/2014 ha proceduto all'istituzione definitiva delle Città metropolitane, così come previste dalla Costituzione, specificandone le modalità, gli organi costitutivi, le funzioni e le risorse da assegnare nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. L'individuazione delle Città metropolitane e il riconoscimento alle province dello status di enti territoriali di area vasta disciplinati dalla nuova norma porta a compimento il processo riformatore iniziato dal legislatore nel lontano 1990 con la legge 142 e rimasto in parte inattuato. Le funzioni espressamente riconosciute alle Città metropolitane assegnano loro compiti piuttosto onerosi e non solo dal punto di vista finanziario. Di fondamentale importanza sarà il rapporto di collaborazione che esse riusciranno a stabilire con i comuni appartenenti al proprio territorio e a quelli limitrofi. Determinante sarà anche l'attenzione che il legislatore centrale e regionale attribuiranno nell'assegnazione delle funzioni tra le Città metropolitane stesse e gli altri enti locali. Infatti, l'impianto della riforma che riconosce un processo statutario alle Città metropolitane, oltre che prevedere un ruolo chiaro delle province come enti di area vasta, deve passare attraverso un riordino delle funzioni comunali assecondando e favorendo le gestioni associate e le unioni di comuni poiché il processo statutario delle Città metropolitane hanno una flessibilità propria che va tutelata.

Bibliografia

- Deodato C. (2013), "Le Città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive", *federalismi.it*.
- Ires Piemonte, Irpet, Srm, Eupolislombardia, Iprer, LiguriaRicerche (a cura di) (2013), *La finanza locale italiana nel 2011 e 2012*. Estratto da *La finanza territoriale in Italia. Rapporto 2013*. FrancoAngeli, Milano.
- Istat (2011), *Bilanci consuntivi delle amministrazioni provinciali. Anno 2009*, tavole di dati.
- Istat (2012), *Bilanci consuntivi delle amministrazioni provinciali. Anno 2010*, tavole di dati.
- Istat (2013), *Annuario statistico italiano, anni 2009-2012*.
- Istat (2013), *Bilanci consuntivi delle amministrazioni provinciali. Anno 2011*, tavole di dati.
- Istat (2014), *Bilanci consuntivi delle amministrazioni provinciali. Anno 2012*, tavole di dati.
- Lucarelli A. (2012), "Prime considerazioni in merito all'istituzione delle Città metropolitane", *federalismi.it*.

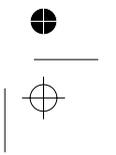
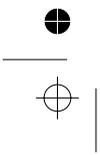
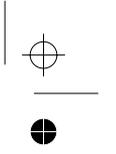
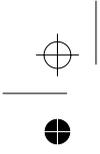


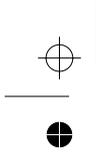
Marzanati A. (2006), “La questione delle Città metropolitane in Italia”, *Nuova rassegna. Legislazione, dottrina e giurisprudenza*.
Ministero dell’Interno, www.interno.it.
Pirani A. (2012), “Verso la Città metropolitana. Quali funzioni”, *federalismi.it*.
Siope, www.siope.it.

Note

- ¹ Sono state considerate le dieci Città metropolitane previste dalla legge.
- ² Nel computo non sono incluse le province autonome di Trento e Bolzano e la regione Valle d’Aosta che integra le competenze e le funzioni svolte altrove dalle amministrazioni provinciali.
- ³ Le differenze riscontrate, comprese tra $-1,5\%$ e $+0,2\%$, riguardano un numero ridotto di casi.







11 L'effettività del ruolo delle Regioni nel disegno della nuova governance metropolitana

Alberto Ceriani e Anna Maria Tanda

11.1 Città metropolitana: da modello a processo di governo

L'entrata in vigore della legge 56/2014 ("legge Delrio") ha dato nuovo¹ impulso al percorso di riconoscimento istituzionale delle realtà metropolitane italiane. La legge, tuttavia, sembra risentire sia della sua natura di intervento d'urgenza finalizzato a dare soluzione alla situazione dei commissariamenti delle Province, che della miopia del legislatore rispetto alle esigenze effettive delle Città metropolitane riconosciute.

Nelle Città metropolitane vive il 30,2% (Cittalia 2013) della popolazione italiana. Tale percentuale si riferisce ai residenti, non considerando dunque i "city users" (Adobati, Debernardi e Ferri 2012), ovvero la presenza quotidiana per ragioni varie nelle medesime città, di un numero di individui non residenti, in genere provenienti dai comuni limitrofi, che usufruiscono dei servizi delle città. Questa relazione, che caratterizza lo sviluppo urbano di alcune città italiane e dei comuni a esse limitrofi, similmente a quanto avviene in altre realtà europee, necessita di ripensare i tradizionali modelli di governo locale. La Città metropolitana non può essere considerata un terzo "modello" di governo rispetto a quelli conosciuti (Provincia e Comune), ma piuttosto il riconoscimento istituzionale di un "processo", spesso già in essere nel territorio, d'interazione di policy a livello locale.

Il doppio livello istituzionale (comunale/provinciale), era già stato oggetto di un tentativo di flessibilizzazione all'epoca della riforma costituzionale del Titolo V, attraverso la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, che avrebbe dovuto garantire maggiore fluidità e comunicazione nell'esercizio delle funzioni di governo locale. A partire dalla riforma delle autonomie locali tale sistema aveva scontato tutta la sua inadeguatezza di fronte alla crescente complessità dei servizi richiesti dai cittadini, all'incremento significativo dei fenomeni di mobilità dei soggetti-utenti e alla loro diversificazione. La Città metropolitana rappresenta



dunque l'occasione di ripensare l'organizzazione politico-amministrativa del territorio, che risponda a logiche moderne di recepimento (e riconoscimento) di processi e dinamiche preesistenti. Il nuovo ente necessita di una governance che si faccia carico dei problemi urbani, attraverso politiche integrate ed efficaci, "capaci di orientare lo sviluppo, ben al di là di una mera attività di regolazione e coordinamento" (Cerulli Irelli 2002).

Si tratta, dunque, di effettuare, a livello legislativo una scelta tra una disciplina funzionale o una strutturale, tenendo in considerazione che non esiste una categoria della "metropolitanità" che consenta di selezionare a priori le Città metropolitane. Il legislatore italiano, secondo parte della dottrina (Balboni 2014), ha preferito la seconda opzione, operando *ex ante* una riconduzione a unità di esperienze territoriali molto differenti: si pensi soltanto ai divari (Adobati, Ferri e Pavesi 2014) esistenti tra le Città metropolitane individuate dalla legge 56 sotto il profilo del peso specifico del comune capoluogo rispetto a quelli limitrofi o delle dinamiche territoriali e demografiche in atto. Va detto, inoltre, che tale scelta italiana si mostra in difformità rispetto alle pregresse esperienze europee. Queste evidenziano come il processo di istituzione di una Città metropolitana avvenga nell'ambito di una visione strategica e di sviluppo territoriale, che garantisce processi virtuosi di contaminazione all'interno degli spazi nazionali e tramite aree di cerniera verso gli altri Paesi europei, in funzione della costruzione delle "prossimità" territoriali e di coesione. In questo senso una scelta funzionale avrebbe più agevolmente consentito di riconoscere già a livello di norma nazionale delle soluzioni differenziate a livello regionale. Diversamente la strada scelta dal legislatore lascia aperto il problema della diversificazione, in particolare delle sue condizioni e del ruolo regionale nella declinazione di una governance metropolitana, che sia coerente con le esigenze del territorio di riferimento. Il percorso pare complicato perché dipendente da processi di negoziazione interistituzionale.

Per altra parte della dottrina, al contrario, proprio la legge 56 avrebbe dato effettività all'art. 114 della Costituzione, in quanto, configurando la Città metropolitana come ente di secondo livello, ovvero composta da sindaci e consiglieri comunali, avrebbe accentuato il suo profilo funzionale, valorizzando il ruolo di determinazione delle politiche pubbliche e alleggerendone la struttura politica (Lucarelli 2014). Tuttavia anche chi riconosce questo merito alla legge Delrio condivide l'idea che la costruzione di una governance metropolitana ampia ed efficace imporrà un ripensamento del ruolo regionale e della forma di Stato. La Città metropolitana, in questo senso, potrebbe partecipare, in alcuni casi in maniera significativa, della funzione di presidio e valorizzazione del pluralismo territoriale, risultando per la Regione un vero e proprio link di relazione interna ed esterna al proprio territorio².

D'altra parte è indubbio che quanto maggiore è il peso dell'autonomia



della Regione nella caratterizzazione della propria realtà metropolitana più è positivo il valore strategico della sua istituzionalizzazione rispetto allo sviluppo economico del territorio in cui è presente. Il quesito è dunque se l'approccio funzionale nella valorizzazione del processo trovi spazi effettivi di operatività nella fase di attuazione della legge 56 e, nello specifico, nel quadro della definizione delle funzioni della Città metropolitana. La prima osservazione immediata è che la declinazione delle funzioni fondamentali della Città metropolitana è in realtà, come vedremo, un elenco molto flessibile di ambiti di azione, che dovranno necessariamente essere definiti nella fase attuativa della legge 56. Questi ambiti inoltre afferiscono principalmente a materie di competenza concorrente e/o esclusiva regionale. Il che ha implicazioni di rilievo sulla legislazione regionale di settore, chiamata a riempire di contenuto i confini tracciati dalla legge nazionale. Va aggiunto, infine, che anche le funzioni non fondamentali sono riconducibili per la quasi totalità alla competenza regionale, come dimostra il significativo investimento che le Regioni italiane hanno fatto sul decentramento amministrativo negli ultimi quindici anni³.

Le osservazioni che precedono rappresentano il quadro di principio di questo contributo, il cui primo obiettivo è quello di verificare attraverso un'indagine sull'esperienza regionale delle deleghe di alcune delle funzioni fondamentali amministrative di futura spettanza delle Città metropolitane, la capacità di intervento regionale sulla dimensione della loro governance. Le esperienze si riferiscono in particolare ad alcune delle Regioni italiane interessate dal processo in esame (Piemonte, Liguria, Lombardia, Toscana, Campania e Puglia).

11.2

Il quadro delle funzioni fondamentali della Città metropolitana nella legge 56/2014

La legge 56, e in generale tutto il dibattito che l'ha preceduta, si caratterizza per la particolare attenzione riservata alla definizione degli ambiti di azione della Città metropolitana. La ragione principale risiede nel fatto che l'ente dovrebbe rappresentare, per le aree metropolitane nelle quali viene istituito, la soluzione alla "questione dell'ottimale allocazione dei livelli di governo territoriali e distribuzione delle relative funzioni, che affonda le sue radici metagiuridiche, indagate da geografi, economisti, economisti e non solo, nei fenomeni di forte inurbazione e conurbazione e di conseguente comunanza di interessi nella disciplina dei servizi ai cittadini e alle imprese" (Patroni Griffi 2014). La Città metropolitana, infatti, risponde alla necessità di ripensare a un modello di governo locale nuovo rispetto a quelli già previ-



sti a livello costituzionale, dei quali nel tempo è emersa tutta l'incapacità di esercitare in modo efficace le funzioni rispondenti alle nuove esigenze della comunità di riferimento. Centrale per esempio sembra essere il ruolo dell'ente a garantire l'effettività ai diritti fondamentali della persona attraverso la funzione fondamentale di organizzazione dei servizi pubblici. Di pari rilevanza è il funzionamento della città metropolitana per i settori della cultura, turismo e ambiente, rispetto ai quali può rappresentare un fattore di sviluppo strategico (Mone 2014), grazie agli effetti favorevoli di politiche attuate su una più ampia scala, integrate e capaci di proiettare i propri obiettivi anche oltre la propria perimetrazione territoriale.

Peraltro deve essere evidenziato che la legge 56 nel disciplinare le Città metropolitane pensa a soggetti istituzionali che, pur essendo livello di governo di area vasta, rimangono enti politici, e non enti di gestione/coordinamento, segnando in tal modo una netta distinzione rispetto alla Provincia⁴. La conferma di questa ricostruzione emerge dalla lettura delle sue funzioni fondamentali. Pur partecipando *pro quota* della stessa natura della Provincia la Città metropolitana si caratterizza per un rafforzamento dei suoi poteri testimoniato dall'attribuzione, in aggiunta ai compiti provinciali delle (proprie) funzioni specifiche. In particolare il comma 44 dell'art. 1 della legge 56 le attribuisce le seguenti funzioni fondamentali (Vandelli 2014):

- adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano;
- pianificazione territoriale generale, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano;
- strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
- mobilità e viabilità;
- promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale;
- promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

A queste funzioni si aggiungano quelle che la Città metropolitana eredita dalla Provincia che, per legge, va a sostituire territorialmente. Il quadro delle responsabilità dell'ente andrà ulteriormente completato nella fase attuativa della legge attraverso le deleghe statali e regionali di funzioni amministrative non fondamentali, nonché quelle comunali in parte già previste.

Rimanendo sull'analisi delle funzioni fondamentali si può in primo luogo osservare che nella previsione dei due principali strumenti che la Città metro-



politana è chiamata ad adottare, ovvero il piano strategico triennale del territorio metropolitano e quello territoriale generale⁵, sembra trovare conferma la tesi della natura politica dell'ente. Il primo strumento infatti viene espressamente definito come atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, ovvero il piano degli obiettivi politici comuni per ciascun settore di competenza con una proiezione a lungo termine (triennale), in quanto realizzabili dal governo politico della Città metropolitana. Il secondo piano richiama, solo nominalmente, il ruolo della pianificazione provinciale di coordinamento, trattandosi di altro strumento, come dimostra la definizione del contenuto. Qui si parla, infatti, di un piano che non ha esclusiva vocazione programmatoria, ma contenuto cogente e a efficacia prevalente rispetto ai piani comunali⁶, che è in grado di ridurre la funzione di questi ultimi a quella di pianificazione attuativa. Per esempio a livello metropolitano potrà essere decisa con atti di natura prescrittiva e non meramente programmatica la dislocazione delle reti e dei principali impianti infrastrutturali (aeroporti, vie di comunicazione, discariche), nonché quella delle zone industriali (Cerulli Irelli 2002). In coerenza con tale ruolo alla Città metropolitana sono attribuite le funzioni di promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale che dimostra la capacità di governo dell'area in termini di definizione degli obiettivi di policy e quella di strutturazione e organizzazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, che rappresentano il banco di prova della capacità gestionale e di soddisfazione della comunità di cui è ente esponenziale. Alle funzioni ora descritte si aggiunga quella di programmazione e regolazione in materia di mobilità e viabilità. In quest'ambito ci si può dunque attendere un numero importante di trasferimenti di competenze, con l'obiettivo di rendere la Città metropolitana unico soggetto responsabile della mobilità sul proprio territorio. La Città metropolitana sembra quindi, complessivamente, essere un punto avanzato di maturazione del processo di ridefinizione delle politiche urbane (Iommi 2012) entro nuovi perimetri, una volta acquisita la consapevolezza che i nuovi fenomeni urbani e le domande di servizi non possono essere gestiti efficacemente a scale diseconomiche.

11.3

Legislazione regionale in alcuni ambiti di attuale titolarità della Città metropolitana

L'operazione di definizione degli ambiti entro i quali si realizza la policy metropolitana che compie la legge 56 va considerata quale nuova ripartizione di funzioni che in un recente passato erano di titolarità degli enti insistenti nel medesimo territorio. Sulla ripartizione esistente, come già stato evidenziato⁷,





una grossa porzione di responsabilità la hanno, per competenza, le Regioni che, a partire dalla legge Bassanini e soprattutto all'indomani della riforma del Titolo V hanno definito nel proprio territorio un quadro di responsabilità funzionali coinvolgente Comuni e Province. Di conseguenza fase preliminare alla verifica dell'effettività del ruolo regionale sul processo di genesi della Città metropolitana deve essere lo studio dello stato dell'arte attuale della disciplina delle funzioni di sua prossima titolarità. Va precisato che la presente indagine limita il proprio campo di analisi sia dal punto di vista delle Regioni prese in considerazione – Piemonte, Liguria, Lombardia, Toscana, Campania e Puglia – che per quanto riguarda gli ambiti di funzioni che ne sono oggetto – pianificazione territoriale, mobilità e viabilità, promozione dello sviluppo economico e sociale e programmazione della rete scolastica.

11.3.1 ***Deleghe regionali in materia di pianificazione territoriale***

In materia di pianificazione territoriale tutte le Regioni analizzate ripartiscono tra Comuni e Province le funzioni amministrative con sostanziale omogeneità di contenuti, pur nella diversità delle definizioni e delle finalità dei piani. Qualche legge già ipotizza piani territoriali metropolitani.

Il Piemonte, con legge regionale 56/1977, nel testo coordinato con le successive intervenute modifiche, riconosce alla Province la funzione di pianificazione territoriale di coordinamento e alla (futura) Città metropolitana di Torino quella di area metropolitana. Entrambi i piani “configurano l'assetto del territorio tutelando e valorizzando l'ambiente naturale nella sua integrità, considerano la pianificazione comunale esistente e coordinano le politiche per la trasformazione e la gestione del territorio”. Ai comuni è attribuita la funzione di adozione del piano regolatore generale, anche in forma associata. A livello subregionale e subprovinciale per l'attuazione di politiche complesse sono previsti progetti operativi, aventi specifico interesse economico, ambientale o naturalistico.

La legge ligure 36/1997 definisce la pianificazione territoriale di livello provinciale sede di coordinamento della strumentazione urbanistica comunale. Il piano definisce l'assetto del territorio provinciale, coerente con le linee strategiche di organizzazione territoriale indicate dalla pianificazione regionale, tenuto conto delle indicazioni emerse dalla strumentazione urbanistica locale e dalle dinamiche in atto. Gli strumenti della pianificazione territoriale di livello comunale sono il piano urbanistico comunale, i progetti urbanistici operativi e i programmi attuativi.

In Toscana la legge 1/2005 attribuisce ai Comuni il compito di approvare il piano strutturale quale strumento della pianificazione del territorio oltre al regolamento urbanistico, i piani complessi di intervento e i piani attuativi.



Viceversa le Province, nel piano territoriale di coordinamento individuano i sistemi territoriali e funzionali che definiscono la struttura del territorio, le invarianti strutturali, i criteri per l'utilizzazione delle risorse essenziali, i relativi livelli minimi prestazionali e di qualità.

La legge lombarda 12/2005, prevede che con il piano territoriale di coordinamento la Provincia definisca gli obiettivi generali relativi all'assetto e alla tutela del proprio territorio. È prevista altresì l'istituzione – su iniziativa della Provincia – di una conferenza dei comuni, delle comunità montane e degli enti gestori delle aree regionali protette i cui territori di competenza ricadono anche parzialmente nel territorio, che “provvede alla definizione delle modalità operative e gestionali inerenti alla redazione del piano dei servizi di livello sovracomunale”. Sono strumenti della pianificazione comunale il piano di governo del territorio e i piani attuativi e gli atti di programmazione negoziata con valenza territoriale.

La legge campana 16/2004, dopo aver chiarito la duplice natura (strutturale e programmatica) del piano territoriale di coordinamento, gli attribuisce, tra le altre, le seguenti finalità:

- individuazione degli elementi costitutivi del territorio provinciale;
- definizione dei carichi insediativi ammissibili nel territorio, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile della Provincia in coerenza con le previsioni del Ptr e delle misure da adottare per la prevenzione dei rischi derivanti da calamità naturali
- individuazione delle caratteristiche generali delle infrastrutture e delle attrezzature di interesse intercomunale e sovracomunale;
- incentivazione della conservazione, recupero e riqualificazione degli insediamenti esistenti.

I comuni adottano il piano urbanistico comunale (Puc) e i piani urbanistici attuativi (Pua).

In Puglia la legge di settore, la 20/2001 prevede che “il Ptcp – in conformità con il Documento regionale di assetto regionale – assume l'efficacia di piano di settore nell'ambito delle materie inerenti la protezione della natura, la tutela dell'ambiente, delle acque, della difesa del suolo, delle bellezze naturali, a condizione che la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intese fra la Provincia e le Amministrazioni, anche statali, competenti”. Gli strumenti di regolazione del territorio comunale sono il piano urbanistico generale e i piani urbanistici esecutivi.

Nella tabella 11.1 viene rappresentato un quadro sintetico degli strumenti previsti a livello regionale in materia di pianificazione territoriale e del loro probabile futuro all'indomani dell'istituzionalizzazione della Città metropolitana.

Tabella 11.1
STRUMENTI IN MATERIA DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

Regione	Legge regionale	Provincia	Comune	Città metropolitana (in prospettiva)
Piemonte	56/1977	Ptcp	Piano regolatore generale Prg, strumenti di attuazione	È prevista dalla legge la pianificazione territoriale di area metropolitana che eredita in parte del Ptct e del Prg. Il piano strategico triennale assume le funzioni residuali del Ptcp. Ai comuni rimane la competenza sugli strumenti di attuazione.
Liguria	36/1997	Ptcp	Piano urbanistico comunale (Puc) Programmi attuativi	Parte dei contenuti del Ptcp e del Puc confluiranno nel piano territoriale metropolitano. Il piano strategico invece assumerà le funzioni generali dell'attuale Ptcp (valorizzare le risorse ambientali e le economie locali, favorire il governo del territorio nelle sue diverse componenti ecc.) e ne svilupperà altre. Ai comuni rimane la competenza sui programmi attuativi.
Lombardia	12/2005	Ptcp	Piano regolatore generale Prg, piani attuativi comunali	
Toscana	1/2005	Ptcp	Piano strutturale e piani attuativi	
Campania	16/2004	Ptcp	Piano urbanistico comunale Puc e piani attuativi (Pua)	
Puglia	20/2001	Ptcp	Piano urbanistico generale Pgr i piani urbanistici esecutivi.	

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia

11.3.2 Deleghe regionali in materia di mobilità e viabilità

Preliminarmente si deve rilevare che alla materia dei trasporti e di viabilità sono riconducibili tanto funzioni di tipo pianificatorio-programmatico, quanto funzioni di tipo gestionale. Inoltre alcune Regioni articolano il proprio territorio in agenzie finalizzate alla programmazione coordinata dei trasporti, soggetti con i quali dovrà relazionarsi la Città metropolitana.

In Piemonte la legge 1/2000 riconosce alle Province, tra le altre, le funzioni di programmazione operativa e l'amministrazione del servizio regionale di trasporto pubblico su gomma, l'individuazione e il finanziamento dei servizi di trasporto pubblico urbano nei comuni con popolazione inferiore a trentamila abitanti e dei servizi di trasporto pubblico in aree a domanda debole, nonché la promozione dell'integrazione dei servizi urbani con quelli provinciali. I comuni elaborano il piano urbano del traffico e il programma triennale dei servizi di trasporto pubblico urbano. È prevista l'istituzione dell'Agenzia per la mobilità metropolitana e regionale, con l'obiettivo di coordinare le politiche di mobilità nell'ambito metropolitano torinese, un consorzio partecipato da più enti. In materia di viabilità alle Province è riconosciuta la funzione di progetta-



zione e costruzione sulla rete provinciale, nonché la manutenzione delle strade demaniali provinciali e regionali, relativa vigilanza e di manutenzione ordinaria.

La legge ligure 33/2013 ha previsto l'istituzione dell'Ambito Territoriale Ottimale per l'organizzazione e la gestione del servizio di trasporto pubblico regionale e locale (Ato), denominato Bacino Unico Regionale per il Trasporto (Burt), che coincide con l'intera circoscrizione territoriale della Regione. Le Province approvano i piani di bacino provinciali, stipulano con la Regione gli accordi di programma per assicurare la necessaria pianificazione e integrazione del servizio di trasporto nei territori di competenza e per reperire le risorse occorrenti per la copertura dei servizi aggiuntivi. I Comuni esercitano le funzioni di organizzazione dei servizi di trasporto pubblico comunale e autorizzano lo svolgimento dei servizi aggiuntivi sul proprio territorio. Per quanto riguarda la viabilità sono attribuite alle Province dalla legge 33/1999 competenze autorizzative in materia di gare motorizzate, atletiche, ciclistiche e di circolazione trasporti veicoli eccezionali (per tutti i Comuni escluso il capoluogo).

Le leggi regionali toscane 42/1998 e 88/1998 riconoscono alle Province le funzioni di redazione di piani e programmi provinciali di trasporto pubblico locale, del programma provinciale dei servizi di trasporto pubblico (Ppstp), della proposta alla Regione in sede di conferenza di servizi per l'individuazione dei servizi programmati, il relativo affidamento in concessione, la gestione del contratto di servizio e la vigilanza sulla generalità dei servizi effettuati. Sono invece attribuite al Comune tutte le funzioni amministrative relative ai servizi di trasporto pubblico urbano. In materia di viabilità la legge 88 prevede la delega alle Province delle funzioni di progettazione, costruzione, manutenzione, classificazione, declassificazione e dismissione delle strade regionali e comunali, cartografia e catasto.

In Lombardia la legge 6/2012 ha previsto l'istituzione di cinque agenzie per il trasporto pubblico locale (tra le quali una coincidente con le province di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia). La medesima normativa riconosce, tra le altre, alle Province le funzioni di programmazione, regolamentazione e controllo dei servizi interurbani, in aree a domanda debole e di trasporto automobilistico a carattere internazionale, di approvazione del sistema tariffario integrato per i servizi di propria competenza e la stipula dei contratti di servizio. I Comuni esercitano in forma associata, nell'ambito delle agenzie per il trasporto pubblico locale, le funzioni riguardanti la programmazione, regolamentazione e controllo dei servizi comunali, l'approvazione del sistema tariffario integrato per i servizi di propria competenza, verificato dalla Regione, la stipula dei contratti di servizio e l'irrogazione delle sanzioni in caso di inadempienze degli obblighi con-

trattuali. In materia di viabilità le Province hanno ricevuto una prima delega con la legge 1/2000 in materia di manutenzione ordinaria e straordinaria della rete stradale ex statale, di rilascio delle autorizzazioni alla circolazione dei trasporti e dei veicoli in condizioni di eccezionalità, e ulteriori deleghe conferite dalla legge 12/2005 e dalla legge 26/2003.

La legge regionale campana 3/2002 attribuisce alle Province le funzioni di pianificazione dei servizi per la mobilità, articolata per bacini di traffico, con il compito di elaborare e presentare alla Regione proposte relative alla programmazione triennale dei servizi minimi ferroviari di sua competenza e all'individuazione dei bacini per la pianificazione dei servizi per la mobilità intercomunale. Ciascuna Provincia, con il capoluogo di Provincia, può individuare bacini di traffico di area metropolitana. Sono delegate alle Province funzioni amministrative in materia di reti e impianti autofiltranviari e non convenzionali urbani ed extraurbani, impianti di trasporto a fune e servizi lacuali. Ai Comuni competono nel proprio ambi-

Tabella 11.2
STRUMENTI IN MATERIA MOBILITÀ E VIABILITÀ

Regione	Legge regionale	Provincia	Comune	Presenza di Agenzia (in prospettiva)	Città metropolitana (in prospettiva)
Piemonte	1/2000	Piano provinciale dei trasporti, programma triennale dei servizi di Tpl	Piano urbano del traffico	Agenzia per la mobilità metropolitana e regionale	Entrambe i piani dovrebbero confluire nel piano di livello metropolitano
Liguria	33/2013	Piani di bacino provinciale	Funzioni organizzative	Ato, Bacino unico regionale	Il piano provinciale confluisce in quello metropolitano
Lombardia	6/2012	Programmazione servizi Tpl	Piani urbani della mobilità e dei piani urbani del traffico	Agenzie per il Tpl	La funzione di programmazione e il piano urbano del traffico dovrebbero confluire nel piano di livello metropolitano
Toscana	42/1998, 88/1998	Programma provinciale dei servizi di trasporto pubblico (Ppstp),	Piani urbani della mobilità		Entrambi i piani dovrebbero confluire nel piano di livello metropolitano
Campania	3/2002	Piani provinciali dei trasporti	Piani generali dei trasporti		Entrambi i piani dovrebbero confluire nel piano di livello metropolitano
Puglia	18/2002	Piani provinciali di bacino	Piani urbani del traffico (Put)		Entrambi i piani dovrebbero confluire nel piano di livello metropolitano

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia



to territoriale invece le medesime funzioni amministrative. In materia di viabilità la stessa legge riconosce alle Province la competenza ad adottare il piano generale del traffico per la viabilità extraurbana, ivi compresi gli interventi di nuova costruzione e miglioramento, nonché i compiti di vigilanza.

Regione Puglia, con legge 18/2002, ha conferito alle Province funzioni di programmazione e di amministrazione dei servizi di trasporto pubblico automobilistici, tranviari, filoviari e lacuali compresi nei propri ambiti territoriali, con esclusione di quelli che richiedono l'esercizio unitario a livello regionale. In materia di viabilità invece la legge 20/2000 attribuisce alle Province funzioni autorizzatorie in materia di circolazione transiti eccezionali, nonché di progettazione, costruzione, manutenzione e vigilanza delle strade provinciali.

Nella tabella 11.2 (*supra*) vengono sintetizzati gli strumenti di pianificazione dei trasporti, l'eventuale presenza di Agenzie e ipotizzato il ruolo della Città metropolitana.

11.3.3 **Deleghe regionali in materia di promozione dello sviluppo economico e sociale**

Alla funzione di "promozione dello sviluppo economico e sociale" possono essere ricondotte, tra le altre, la materia delle attività produttive e del turismo, per quanto riguarda lo sviluppo economico, quella dei servizi del lavoro e della formazione professionale per quanto riguarda lo sviluppo sociale. Considerata la natura sostanzialmente programmatoria della funzione in esame è utile analizzare le sole deleghe provinciali, destinate alla Città metropolitana. Le residuali funzioni di natura autorizzatoria rimarranno invece in capo ai comuni.

In Piemonte la legge 44/2000 ha riconosciuto alle Province funzioni di partecipazione alla programmazione regionale in materia di aree attrezzate artigianali, anche mediante programmi metropolitani, della rete distributiva per il possibile insediamento della grande distribuzione in ambiti extraurbani, e delle politiche regionali integrate in materia di sicurezza urbana. Singole leggi regionali hanno altresì attribuito alle Province funzioni specifiche in materia di turismo, servizi per il lavoro (legge regionale 34/2008: programma triennale delle politiche del lavoro, organizzazione e gestione del collocamento) e in materia di formazione (leggi regionali 44/2000 e 28/2007: in concorso con la Regione programmazione, attuazione e valutazione del sistema regionale di formazione e orientamento professionale, individuazione dei fabbisogni formativi).

La Liguria con legge 28/2006 ha delegato alle Province funzioni nel set-



tore del turismo (attività di promozione turistica locale e assegnazione contributi alle Pro Loco, raccolta ed elaborazione dati e classificazione alberghiera). In materia di sviluppo economico la legge 9/1999 rinvia alla legislazione nazionale (D.lgs. 112/1998). Mentre in materia di servizi per il lavoro esiste nella legge regionale 30/2008 prevede un rinvio per tutte le funzioni di competenza al D.lgs. 469 del 1997 con qualche ulteriore funzione espressamente trasferita (collocamento, politiche attive del lavoro e alle misure di sostegno all'occupazione, monitoraggio del mercato del lavoro). Le legge regionale 18/2009 ha trasferito esplicitamente alle Province funzioni relative alle attività amministrative, gestionali, di supporto concernenti la formazione professionale di competenza regionale, la formazione in apprendistato e a riconoscimento.

La Toscana ha attribuito alle Province con legge 78/1998 l'adozione del piano provinciale delle attività estrattive, formazione professionale per l'accesso alle attività di vendita nel settore merceologico alimentare e di somministrazione di alimenti e bevande, nonché con legge regionale 42/2000 funzioni gestionali in materia di turismo (agenzie di viaggio, riconoscimento corsi per guide turistiche, accoglienza e informazione turistica). In materia di servizi per il lavoro la legge 19/1999 ha delegato alle Province funzioni in materia di erogazione dei servizi di collocamento, convenzioni con soggetti accreditati per l'affidamento di servizi al lavoro, 'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati e dei disabili, politiche attive del lavoro, servizi di orientamento, redazione del piano annuale per la formazione nell'apprendistato, gestione dei contributi all'assunzione dei disabili. La legge regionale 32/2002 gli ha attribuito funzioni in materia di formazione professionale, gestione delle azioni di accompagnamento ai percorsi degli Istituti Professionali di Stato, corsi di istruzione e formazione tecnica superiore a carattere post secondario.

La Lombardia con legge 1/2000 ha delegato alle Province funzioni in materia di attività produttive tra le quali programmazione di aree destinate a insediamenti artigiani e di aree ecologicamente attrezzate, promozione riguardante la realizzazione di progetti di ammodernamento dei sistemi produttivi locali, attività di programmazione dei distretti industriali e simili. La legge 15/2007 ha delegato alle Province le politiche di valorizzazione turistica del territorio, istituendo forme e strumenti di consultazione dei comuni e delle comunità montane, promozione e coordinamento dei sistemi turistici, raccolta ed elaborazione dati. In materia di servizi per il lavoro la legge 22/2006 riconosce in capo alle Province funzioni di programmazione territoriale, nonché di interventi per le politiche attive del lavoro e altre funzioni gestionali (gestione e aggiornamento dell'elenco anagrafico e della scheda professionale delle persone in età lavorativa, collocamento mirato delle persone con disabilità, gestione delle liste di

mobilità) e in materia di formazione professionale la legge 30/2007 competenze amministrative su tirocini, orientamento, incentivi all'assunzione, autorizzazione di cantieri scuola-lavoro, contributi all'occupazione giovanile, interventi a sostegno del reddito.

In Campania va invece segnalata, in materia di attività produttive, la presenza dei consorzi per le aree di sviluppo industriale (disciplinati da ultimo dalla legge regionale 19/2013), con natura di ente pubblico economico che, tra l'altro, progettano, realizzano e gestiscono gli spazi e i servizi essenziali all'insediamento e al lavoro delle imprese. Le funzioni amministrative riferite alle industrie sono esercitate dalla Province campane ai sensi dell'articolo 6 del D.lgs. 17 agosto 1999, n. 334. Non si segnalano deleghe specifiche nel settore del turismo. La legge 14/2009 riconosce un ampio ruolo delle Province nella materia dei servizi per il lavoro (adozione del piano provinciale per le politiche del lavoro relativo allo sviluppo del sistema dei servizi per l'impiego e della formazione professionale, raccordo e coordinamento delle politiche per la realizzazione di interventi utili all'inserimento delle persone nel mercato del lavoro). La legge 14/1998 attribuisce alle Province i servizi relativi all'orientamento e alla formazione del lavoro (programmazione delle politiche locali del lavoro e stipula di convenzioni con strutture pubbliche o private per favorire l'inserimento professionale).

La legge pugliese 2/2007 prevede i consorzi per lo sviluppo industriale, enti pubblici economici per l'infrastrutturazione e la gestione di aree produttive di particolare rilevanza regionale. Le Province, nell'ambito del loro Piano territoriale di coordinamento, individuano, d'intesa con i Comuni interessati, le aree di sviluppo industriale la cui gestione può essere affidata a un Consorzio Asi. Questo svolge funzioni di progettazione, realizzazione e gestione di aree attrezzate per insediamenti di tipo industriale, artigianale, commerciale all'ingrosso e al minuto, realizzazione, su delega di enti territoriali, delle opere di urbanizzazione relative ad aree attrezzate per insediamenti produttivi. Nel settore turistico sono presenti singole deleghe in materia di abilitazione alle professioni turistiche (legge regionale 13/2012), agenzie di viaggio (legge regionale 34/2007), classificazioni alberghiere (legge regionali 11/1999). La legge regionale 19/1999 delega alle Province le funzioni in materia di politiche del lavoro e Centri per l'impiego, incontro tra domanda e offerta di lavoro, orientamento ai percorsi formativi e di inserimento lavorativo, gestione ed erogazione dei servizi di politiche attive del lavoro.

Nella tabella 11.3 viene presentata una ricognizione dei principali strumenti provinciali di promozione dello sviluppo economico e sociale, con ipotesi di riallocazione successiva all'istituzionalizzazione della Città metropolitana.

Tabella 11.3
STRUMENTI DI PROMOZIONE DELLO SVILUPPO ECONOMICO E SOCIALE

Regione	Sviluppo economico	Sviluppo sociale	Città metropolitana
Piemonte	Promozione progetti di sviluppo sistemi produttivi locali, pareri su insediamenti grande distribuzione, attuazione sicurezza urbana (legge regionale 44/2000)	Programma triennale delle politiche del lavoro, Attuazione sistema regionale formazione professionale (legge regionale 34/2008)	Possono rientrare nella funzione di promozione dello sviluppo economico e sociale. Ai comuni residuerebbero funzioni esecutive.
Liguria	Rinvio a legge nazionale (legge regionale 9/2009)	Funzioni in materia di formazione professionale di competenza regionale (legge regionale 18/2009)	
Lombardia	Promozione progetti di ammodernamento e sviluppo dei sistemi produttivi locali, in particolare Pmi (legge regionale 1/2000)	Programmazione territoriale, nonché di interventi per le politiche attive del lavoro (legge regionale 22/2006)	
Toscana	Piano provinciale attività estrattive (legge regionale 78/1998)	Gestione ed erogazione dei servizi di collocamento (legge regionale 19/1999) e sostegno ai percorsi di formazione professionale (legge regionale 32/2002)	
Campania	Consorzi per le aree di sviluppo industriale (legge regionale 19/2003).	Piano provinciale politiche per il lavoro (legge regionale 14/2009) e orientamento e formazione al lavoro (legge regionale 14/1998)	Verificare la relazione CM e CSI.
Puglia	Consorzi per le aree di sviluppo industriale (legge regionale 2/2007)	Orientamento ai percorsi formativi e inserimento professionale (legge regionale 19/1999)	

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia

11.3.4 *Deleghe regionali in materia di programmazione della rete scolastica*

La funzione di pianificazione della rete scolastica e quelle affini concernenti la programmazione dell'assistenza scolastica verranno esercitate dalla Città metropolitana, in sostituzione della Provincia.

La legge regionale piemontese 28/2008 per la realizzazione degli interventi in materia di assistenza scolastica, prevenzione e recupero dell'abbandono scolastico e dotazioni librerie prevede che le Province competenti per territorio predispongano il relativo piano annuale. In materia istruzione nelle leggi 44/2000 e 28/2007 viene riconosciuto il ruolo di concorso all'elaborazione del piano triennale regionale in materia di diritto allo studio.

La legge ligure 18/2009 prevede che le Province provvedano, in attuazione del Piano regionale di dimensionamento della rete scolastica e formativa relativamente al secondo ciclo, alla modifica del dimensionamento delle Isa (Istituzioni scolastiche autonome), all'istituzione, trasferimento e soppressione di scuole. Sono trasferite alle Province funzioni relative ai servizi di sup-

porto agli studenti disabili e interventi atti a garantire il diritto allo studio degli stranieri o dei soggetti a rischio di esclusione sociale.

Similmente la legge lombarda 19/2007 prevede che le Province predispongano il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature provvedano all'organizzazione della rete scolastica e la definizione del piano provinciale dei servizi del sistema educativo di istruzione e formazione. Tale legge ha delegato alle Province anche funzioni in materia servizi di supporto agli alunni portatori di handicap.

In Toscana la legge 32/2002 dispone che le Province esercitino le funzioni di programmazione e coordinamento intermedio per le iniziative concernenti il diritto allo studio scolastico e per le azioni di sviluppo del sistema di educazione non formale dei giovani e degli adulti, nonché del sistema di istruzione con particolare riferimento alla formulazione dei piani provinciali di organizzazione della rete scolastica.

Nella Regione Campania le Province organizzano la propria offerta di istruzione per ambiti territoriali, così come previsto dal Decreto del Presidente della Regione Campania 26 luglio 2000, n. 1, e dall'art 138, comma 1, lett. c, del D.lgs. 112/1998. Con legge 4/2005 è riconosciuta alle Province la programmazione di progetti formazione e istruzione, nonché l'approvazio-

Tabella 11.4
FUNZIONI IN MATERIA DI ASSISTENZA E RETE SCOLASTICA

Regione	Legge regionale	Provincia	Città metropolitana (in prospettiva)
Piemonte	28/2008	Pianificazione interventi in materia di assistenza scolastica	L'attività di pianificazione della rete scolastica, coordinata con quella regionale, verrà attribuita per il territorio metropolitano alla città metropolitana.
Liguria	18/2009	Modifica del dimensionamento delle Isa, istituzione/soppressioni di istituti. Servizi di supporto studenti disabili o in situazione di svantaggio	
Lombardi	19/2007	Piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature. Organizzazione rete scolastica. Piano provinciale dei servizi del sistema educativo di istruzione e formazione	
Toscana	32/2002	Programmazione e coordinamento intermedio per le iniziative concernenti il diritto allo studio scolastico	
Campania	4/2005	Organizzazione offerta scolastica. Programmazione interventi	
Puglia	24/2000	Piani di organizzazione rete scolastica. Supporto studenti disabili o in situazione di svantaggio	

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia

ne del programma degli interventi, elaborato con il concorso dei comuni, delle scuole e degli enti formativi.

Infine la legge regionale pugliese 24/2000 attribuisce alle Province la funzione di proposta di piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche e di adozione del piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature. La legge regionale 15/2002 conferisce alle Province funzioni in materia di supporto organizzativo al servizio di istruzione per gli alunni portatori di handicap o in situazioni di svantaggio.

Nella tabella 11.4 (*supra*) vengono sintetizzate le principali funzioni provinciali in materia di pianificazione dell'assistenza e rete scolastica e la loro probabile destinazione.

11.4

Il ruolo regionale in materia di funzioni fondamentali della Città metropolitana

Si è compreso che l'avvio del processo di istituzionalizzazione della Città metropolitana avrà un sicuro impatto sulla governance del territorio regionale, escludendo di fatto che le Regioni possano rimanerne estranee. Tale fase istituzionale, definita "metropolizzazione" (Tortorella 2014, p. 61) delle politiche territoriali, impone la definizione su scala metropolitana di strumenti di governo finalizzati alle politiche di livello sovracomunale, con indubbio pregio strategico anche per la Regione.

L'analisi delle deleghe consente di pesare l'effettività del ruolo regionale nel processo di genesi della Città metropolitana almeno sotto tre profili:

- le funzioni fondamentali sono quasi tutte riconducibili a quelle delegate agli enti locali dalla propria Regione;
- se si guarda, infatti, alla materia cui afferiscono le medesime funzioni fondamentali si rileva un'inerenza prevalente delle stesse a materie di competenza concorrente (governo del territorio, trasporti, rete scolastica e formazione professionale) o esclusiva regionale (attività produttive e sviluppo locale);
- in misura prevalente i compiti/funzioni censiti attengono ad attività di tipo pianificatorio-programmatorio che necessitano di un livello di governo sovracomunale (quindi metropolitano) per il loro esercizio. Tuttavia la natura integrata e strategica del ruolo riconosciuto alla Città metropolitana permetterà di allocare a un livello più elevato anche funzioni attualmente esercitate a livello comunale (si pensi ad alcune attinenti alla pianificazione territoriale e dei trasporti).



Rispetto a queste osservazioni è evidente – a Costituzione invariata – che il ruolo delle Regioni non potrà essere marginale, determinando il processo in corso la necessaria ridefinizione del descritto sistema di deleghe e della relativa disciplina di rango regionale. Nel merito le Regioni saranno chiamate a intervenire sugli strumenti di policy, a garanzia della necessaria diversificazione dei processi. Lo strumento principale di questo processo è il piano strategico che, nel contenuto, si differenzia dalla pianificazione tradizionale, essendo concepito come strumento di integrazione delle politiche, con un triplice obiettivo:

- delineare lo scenario desiderabile per quello specifico sistema urbano;
- individuare strategie competitive con altre città;
- individuare i partner e attori istituzionali da coinvolgere nelle politiche metropolitane.

Con riguardo alla pianificazione territoriale metropolitana che rappresenterà un'evoluzione dinamica rispetto a quella provinciale va fatto un discorso diverso. In primo luogo perché la metropolizzazione e l'incremento della mobilità pluralizza gli utilizzi del territorio e, per certi versi, li emancipa rispetto a quelli classici ancorati alle forme di urbanizzazione per farli coincidere con le nuove esigenze delle città (sostenibilità ambientale, accessibilità, multiculturalismo, riqualificazione ecc.). In secondo luogo perché la stessa contemporanea presenza di un piano strategico suggerisce, come è già stato evidenziato, un ruolo (residuale) della pianificazione territoriale metropolitana più cogente. Dal punto di vista regionale ciò dovrebbe poter avere un impatto in ordine alla sopravvivenza degli strumenti di pianificazione territoriale generale di livello comunale il cui contenuto (in grossa parte se non addirittura totalmente) dovrebbe essere assorbito dal piano metropolitano, mantenendo in capo ai Comuni la possibilità di adozione dei piani attuativi/esecutivi già previsti nella legislazione regionale. La materia dei trasporti e della viabilità rappresenta il nodo cruciale, considerato che il fenomeno metropolitano dipende in larga misura proprio dall'incremento della mobilità extraurbana e dalla maggiore incidenza di questa sulla pianificazione dei trasporti e della viabilità. Su questo profilo incideranno ovviamente anche i diversi modelli di sviluppo dell'area metropolitana interessata e lo stato attuale di evoluzione del sistema integrato dei trasporti. Si tratta di un ampio spazio di caratterizzazione che le Regioni potranno utilizzare adeguando la loro normativa di pianificazione, unificando in capo al nuovo soggetto istituzionale tanto le funzioni di programmazione quanto quelle di pianificazione del sistema integrato della mobilità. Non bisogna dimenticare qui il ruolo delle Agenzie per la mobilità, con le quali la Città metropolitana dovrà inter-

facciarsi necessariamente secondo modelli relazionali che la singola regione potrà definire.

Anche per quel che riguarda le residue funzioni analizzate in materia di promozione dello sviluppo economico e sociale e di pianificazione della rete scolastica sembra che l'istituzionalizzazione della Città metropolitana rappresenti un ulteriore stimolo a superare la frammentazione amministrativa e porsi definitivamente in un'ottica esclusiva di policy di area vasta, considerata peraltro l'unica effettivamente efficiente. D'altronde trattandosi di funzioni inerenti servizi da erogare ai cittadini il sistema di governance deve essere valutato principalmente proprio in chiave di efficienza.

Complessivamente e in conclusione pare evidente che le Regioni non possono disinteressarsi dell'avvio dei processi di metropolizzazione delle nostre aree urbane, specie in una fase istituzionale ed economica come quella attuale, che le mette di fronte alla necessità di opporsi al depauperamento di quella autonomia di regolazione delle dinamiche del proprio territorio, faticosamente conquistata dalla loro istituzione a oggi. In quella necessità di ripensare ai moduli organizzativi del territorio, infatti, solo il livello di governo regionale può e deve svolgere la funzione di regia che consenta alla Città metropolitana di esercitare una forza attrattiva dei territori regionali e di essere intreccio naturale tra le identità delle comunità e i processi inclusivi legati alla globalizzazione⁹.

Bibliografia

- Adobati F., Debernardi A., Ferri V. (2012), "Interdipendenze tra mobilità degli individui e governo del territorio: dalle province alle Città metropolitane", paper presentato alla XXXIII Conferenza scientifica annuale Associazione italiana di scienze regionali, Roma 13-15 settembre 2012.
- Adobati F., Ferri V., Pavesi F. C. (2014), "Città metropolitane: divari verticali, orizzontali e territoriali. evidenze e implicazioni", paper presentato alla XXXV Conferenza scientifica annuale Associazione italiana di scienze regionali, Padova 11-13 settembre 2014.
- Balboni E. (2014), "La Città metropolitana tra regione e comuni interni: luci e ombre, aporie e opportunità", *federalismi.it*, 28 luglio 2014.
- Cerulli Irelli V. (2002), *Relazioni tra Città metropolitane e comuni*, in www.astrid.eu, 2002
- Cittalia (2013), *Le Città metropolitane*, rapporto.
- Iommi S. (2012), "Dimensione degli enti locali e offerta di servizi pubblici. I costi di un'articolazione territoriale obsoleta", paper presentato alla XXXIII Conferenza scientifica annuale Associazione italiana di scienze regionali, Roma 13-15 settembre 2012.

- Lucarelli A. (2014), “La Città metropolitana. Ripensare la forma di stato e il ruolo di re-gioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata”, *federalismi.it*, 25 giugno 2014.
- Mone D. (2014), “Città metropolitane. area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni”, *federalismi.it*, 9 aprile 2014.
- Patroni Griffi A. (2014), “Città metropolitana: per un nuovo governo del territorio”, *Confronti costituzionali*, 23 giugno 2014.
- Tortorella W., Allulli M. (2014), *Città metropolitane. La lunga attesa*, Marsilio, Padova.
- Urbani P. (2012), *Le funzioni di pianificazione della Città metropolitana*, Astrid.
- Vandelli L. (2014), *Città metropolitane, Province e Unioni di Comuni. La legge Delrio 7 aprile 2014 commentata comma per comma*, Maggioli, Rimini.

Note

¹ A partire dalla legge 142/1990, cui ha dato un’accelerazione la riforma del Titolo V nel 2001.

² Sulla stessa linea di pensiero Patroni Griffi (2014) secondo il quale “Si tratta di una riforma invero tanto importante da potere influire sullo stesso concreto assetto della nostra forma di Stato composto, tradizionalmente definito ‘regionale’, per la grande novità rappresentata dalle regioni nella Costituzione del 1948. Ma che in realtà è possibile qualificare anche quale ‘Repubblica delle autonomie’ territoriali, che – con l’istituzione delle Città metropolitane e degli altri strumenti di governo di area vasta, e la possibile definitiva scomparsa delle province, in attesa dell’esito della revisione costituzionale in corso – trovano uno straordinario strumento di riassetto del governo del territorio di area intermedia con molteplici, possibili implicazioni sullo stesso rapporto tra enti territoriali. Per esempio, avremo forse un peso specifico diverso di regioni, dove sia presente una Città metropolitana, semmai con una comunità anche della metà dei residenti regionali, come nel caso di Napoli”.

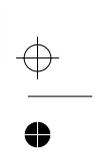
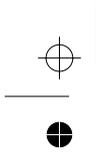
³ Questo trova conferma anche nel recente (11 settembre 2014) Accordo Stato-Regioni per il trasferimento delle funzioni, nel quale lo Stato ha riconosciuto che rientrano nell’ambito delle proprie competenze legislative appena tre gruppi di funzioni in materia di minoranze (punto 9, lett. b). Ha altresì insieme alle Regioni preso atto che le funzioni (residuali) in capo alle province che rientrano nelle competenze regionali sono differenziate da Regione a Regione, riconoscendo per conseguenza a ciascuna la possibilità autonoma di operarne il riordino sia pure nell’ambito di alcuni generali criteri condivisi nel medesimo accordo.

⁴ Il comma 2 dell’unico articolo della legge 56, infatti, le definisce preliminarmente come “enti territoriali di area vasta con le funzioni di cui ai commi da 44 a 46 e con le seguenti finalità istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della Città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee”.

⁵ Si tratta di un elemento di novità rispetto alla precedente declinazione di funzioni nella quale non figurava tale distinzione, attribuendosi alla Città metropolitana la funzione di pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali (art. 18, comma 7, decreto legge 95/2012, poi convertito con legge 135/2012). Sulle problematiche interpretative riferite a questa funzione si legga Urbani (2012).

⁶ Il piano può infatti anche fissare “vincoli e obiettivi all’attività e all’esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano”.

⁷ Vedi nota 3.



⁸ Questa ultima definizione si deve ad Allen J. Scott, geografo dell'economia (*Global City-Regions*, Oxford University Press, Oxford, 2001), e a Neil Brenner, geografo politico (*New State Spaces: Urban Governance and the rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford, 2004), e, infine, al sociologo Pierre Veltz (*Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel*, Puf, Paris, 1996), tutti citati da Lucarelli (2014).



12 Le Città metropolitane in Italia tra innovazione e conservazione istituzionale

Manuela Basta e Claudio Ferrari

12.1 Introduzione

È noto che oltre la metà della popolazione mondiale vive in città, ma ancor più interessante è scoprire che circa il 20% di essa si concentra in sole 600 città, che generano oltre il 50% del Pil mondiale (McKinsey 2011). Ci si aspetta che tali quote aumenteranno entro il 2025 sino ad arrivare al 25% della popolazione e al 60% del Pil: ma le 600 città saranno sempre le stesse e avranno le medesime caratteristiche attuali? È facile supporre che non sarà così: la città è un organismo vivente, si trasforma continuamente, come insegnano le numerose analisi e i manuali di economia urbana (tra gli altri, Camagni 2000; Capello 2004), e di conseguenza cambiano le relazioni che gli agenti socioeconomici instaurano sul territorio e tra i territori.

In questo contesto si inserisce l'istituzione della Città metropolitana, ente che dovrebbe venire in soccorso alla richiesta – che nasce “dal basso” – di governo dei fenomeni di “area vasta” (Mariano 2012), ovvero che interessano una popolazione, un tessuto economico e un territorio attualmente non identificabili da alcun confine amministrativo esistente. Le città infatti, in qualità di poli accentratori di servizi di rango elevato, tendono ad attrarre una sempre maggior quota di popolazione da aree limitrofe, la cosiddetta “popolazione non residente”, che usufruisce dei servizi della città con ripercussioni sia sul bilancio locale sia sulla pianificazione e gestione dei servizi (Bernareggi 2004). Si pensi per esempio alle questioni legate alla mobilità di studenti e lavoratori pendolari e conseguentemente alle infrastrutture di trasporto, al governo dell'ambiente e in generale alla qualità della vita delle persone.

Le ricerche empiriche che negli anni si sono sviluppate per individuare le aree metropolitane nascono pertanto non da un'esigenza politica legata alla riduzione e al contenimento della spesa pubblica, ma dalla constatazione dell'esistenza di relazioni socioeconomiche che non sono più riconducibili



bili ai confini amministrativi – nemmeno in una qualche forma di unione tra comuni limitrofi – e che impongono di ragionare su una scala differente per organizzare taluni servizi in modo più efficace ed efficiente per le persone e le imprese. Prova ne è che a livello internazionale le Città metropolitane sono già realtà, come si vedrà brevemente nel seguito dell'articolo, e il successo di tali istituzioni risiede nel fatto che la normativa “riconosce” (e non “crea”) una realtà metropolitana (Gonzales Medina 2012): la legge 56/2014 riconosce o crea le Città metropolitane?

12.2

Le Città metropolitane nelle analisi di economia regionale

Le prime indagini sul tema dello sviluppo metropolitano risalgono agli inizi del Novecento quando il Bureau of Census statunitense delimita i distretti metropolitani, sostituiti nel censimento del 1950 dalle Standard Metropolitan Areas e in quello successivo dalle Standard Metropolitan Statistical Areas. Questi nuovi aggregati, anche per l'ampiezza del territorio studiato, vengono individuati a partire da indicatori statistici molto semplici basati essenzialmente su soglie demografiche, densità territoriali e struttura produttiva. In particolare, va segnalato che la dimensione minima degli aggregati urbani affinché possano qualificarsi come metropolitani si aggira intorno ai 250-300 mila abitanti, a dimostrazione della netta differenza tra i concetti di aree metropolitane e megalopoli.

Solamente più tardi, sul finire degli anni Sessanta, la letteratura americana introduce nell'analisi i legami funzionali che si esplicano all'interno del territorio oggetto di indagine attraverso lo studio dei fenomeni di pendolarità e poco più tardi vengono condotte diverse indagini empiriche nei principali Paesi europei (Presidenza del Consiglio 2006).

Tra gli anni Sessanta e i Settanta anche in Italia si hanno i primi contributi sullo sviluppo metropolitano. Ad aprire la strada è l'indagine condotta dalla Svimez (Cafiero *et al.* 1970) cui segue un decennio più tardi la prima indagine di Marchese (1981) che utilizza come criteri per individuare i continui territoriali di base a scala metropolitana la presenza di un continuo territoriale di almeno 150 mila abitanti caratterizzato da una densità di attivi nell'industria e nel terziario superiore a 100 e dalla presenza di qualche specializzazione produttiva nonché dall'offerta di alcuni servizi di rango elevato. Gli stessi criteri, con l'aggiunta che il continuo territoriale deve prevedere almeno la presenza di un comune capoluogo di Provincia, vengono utilizzati anche per le indagini relative ai due decenni successivi (Marchese 1989; 1997). Una ricerca successiva (Basta *et al.*

2009) individua i continui territoriali sulla base dei dati del Censimento Istat 2001 riprendendo in gran parte la metodologia di Marchese.

Al 1990 risale l'indagine condotta da Vitali (1990) e parzialmente ripresa in un lavoro successivo (Vitali 1996) volta a individuare le aree metropolitane presenti nel Paese secondo un approccio funzionalista capace di far emergere le interrelazioni fra i centri e i poli di attrazione presenti all'interno delle regioni funzionali, quindi con un metodo di indagine notevolmente differente dagli studi che lo precedevano.

Nel frattempo l'Istat e l'Irpet (1989) avevano condotto il lavoro di ricerca sui flussi pendolari volto alla definizione dei sistemi locali del lavoro (Sll) che, pur non trovando applicazione diretta nello studio del fenomeno metropolitano, forniscono interessanti indicazioni sullo spazio fisico in cui si dispiega la forza di attrazione di forza lavoro degli aggregati urbani (e tra questi anche di quelli metropolitani).

Più recentemente, la capacità delle Città metropolitane di gestire il contenuto della riforma del Titolo V della Costituzione è stata oggetto di un attento esame (Burroni *et al.* 2009) per comprendere se le amministrazioni comunali siano state capaci di meglio garantire il formarsi delle economie di agglomerazione necessarie per generare innovazione e innalzare gli standard di qualità della vita, così come di gestire, oltre a una pianificazione settoriale, anche una progettualità complessa di sviluppo urbano.

Nel frattempo ci si accorge che il mancato governo dello sviluppo urbano porta in taluni contesti a un vero modello di città diffusa incapace di contenere lo sprawl insediativo, effetto di un processo di espulsione dei ceti medi dai centri urbani (Detragiache 2003).

A chiudere questa breve e certamente non esaustiva rassegna si può citare l'indagine svolta dall'Ocse (2012) che, partendo dai dati circa la densità abitativa e gli spostamenti casa-lavoro per i 28 Paesi membri, giunge all'individuazione di 74 aree metropolitane di grandi dimensioni (con più di 1,5 milioni di abitanti), 190 aree metropolitane (con una popolazione compresa tra 500 mila e 1,5 milioni di abitanti), 400 aree urbane di media dimensione (200-500 mila abitanti) e 484 piccole aree urbane (con meno di 200 mila abitanti).

Come si può osservare, la dimensione della popolazione resta un elemento caratterizzante l'area metropolitana ma ciò non impedisce di riconoscere una rilevanza alle aree urbane di piccole dimensioni, sostenendone la strategicità ai fini di uno sviluppo urbano più equilibrato e organizzato.

Nell'evoluzione dei sistemi urbani si ritrovano anche le aree policentriche, ovvero insiemi di aggregati urbani indipendenti sotto il profilo amministrativo, ma localizzati in prossimità gli uni agli altri in modo da permettere continui scambi, così da dare luogo a una regione economica di tipo funzionale (Kloosterman *et al.* 2001).



Questa tendenza – che rispecchia bene la genesi storica dei comuni italiani, la loro numerosità e, spesso, rivalità – consente una migliore distribuzione (talvolta, specializzazione) delle attività sul territorio e una minore pressione sul core principale dell'area metropolitana, contenendo la tendenza alla congestione. Il policentrismo contribuisce a uno sviluppo ordinato delle attività nello spazio consentendo al contempo di limitare gli effetti negativi dello sprawl insediativo, tipico delle aree metropolitane monocentriche.

Il progresso nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e l'ammodernamento infrastrutturale hanno contribuito allo sviluppo policentrico delle aree metropolitane: essi infatti riducendo – se non azzerando – le distanze tra gli attori economici hanno obbligato a ragionare su scala globale sia sul piano della produzione sia sul piano dello sviluppo urbano. Si abbandona pertanto la struttura gerarchica del paradigma tradizionale di Christaller (1933) e si assume una prospettiva di analisi orizzontale: non esiste più un “centro” o un livello di ordine superiore, espressione delle “economie di agglomerazione”, ma esistono relazioni di tipo cooperativo tra città (oltre che competitivo) che introducono i concetti di “economie di rete” e di “reti di città” (Camagni *et al.* 1993).

12.3 Province e Città metropolitane in Italia

I percorsi evolutivi delle Città metropolitane e delle Province in Italia negli ultimi anni si sono intrecciati e oggi, leggendo il testo della legge 56/2014, si fatica a capire in cosa le prime si differenzino dalle seconde.

Se si vuole ripercorrere la storia delle Province si dovrebbe andare molto lontano nel tempo, addirittura all'Impero Romano, ma ai nostri fini è interessante capire la *ratio* che, con l'unità d'Italia nel 1861, ha portato alla costituzione delle Province italiane: il Regno d'Italia nasce infatti suddiviso in 59 amministrazioni provinciali. Particolarmente interessante è ricordare il dibattito nato a ridosso dell'unificazione circa l'ordinamento amministrativo di cui doveva dotarsi il Regno, il cui territorio da amministrare andava via via estendendosi. A questo proposito erano state avanzate proposte, più o meno coraggiose, circa la costituzione delle Regioni, idea di fatto abbandonata in considerazione dell'arretratezza dei territori del Sud per cui si ritenne non opportuno realizzare enti regionali autonomi. All'interno di questo dibattito però si discusse approfonditamente anche del ruolo che avrebbero dovuto avere le Province e risultano di particolare interesse alcuni passaggi del discorso al Parlamento (1861) del ministro Minghetti secondo cui le Province rappresentavano “un'associa-



zione naturale, fondata sopra interessi comuni, sopra tradizioni e sentimenti che non si possono offendere senza pericolo” e non “create secondo le convenienze politiche e i calcoli dell’opportunità” (Fabrizzi 2008). Con l’unità d’Italia le Province rappresentano l’anello di collegamento tra il Comune e il governo centrale. In questo modo la popolazione, ovunque risiedesse, era in grado di entrare in contatto con lo Stato attraverso la figura del Prefetto, rappresentante del governo sul piano locale. Il numero delle Province varia, in funzione sia delle modifiche dei confini del Regno sia di esigenze politiche (soprattutto nel periodo fascista), sino ad arrivare alla proclamazione della Repubblica Italiana, nel 1946, con un numero di Province pari a 91. La Costituzione del 1948 segna la nascita delle Regioni, effettivamente istituite solo nel 1970: già in questa fase si pensa alla soppressione delle Province, ma la decisione definitiva è quella sancita dall’articolo 114, secondo cui “la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni”, modificato nel 2001 nel modo seguente “la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”.

Nel 2001 infatti le Città metropolitane vengono riconosciute a livello costituzionale: l’introduzione nell’ordinamento italiano dell’Area Metropolitana quale ente amministrativo e della Città metropolitana quale ente territoriale risale al 1990, con la legge 142 di riordino delle autonomie locali. La Provincia è definita come “ente locale intermedio fra comune e regione, cura gli interessi e promuove lo sviluppo della comunità provinciale” (art. 2) e a essa possono essere delegate funzioni da parte dello Stato e della Regione. La stessa legge all’art. 17 indicava come aree metropolitane le zone comprendenti “i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali e alle caratteristiche territoriali”. Le motivazioni dell’introduzione della Città metropolitana nell’ordinamento amministrativo italiano prova a fornirle Rotelli (1999) individuando, da un lato, il rischio che le decisioni su tematiche di area vasta vengano assunte dal Comune più forte e, dall’altro, che tale Comune sostenga i costi per servizi di cui usufruisce, in parte non marginale, una popolazione non residente. Complice l’inerzia di molte Regioni italiane nel definire i confini delle Città metropolitane (nell’arco di 10 anni solo Emilia Romagna, Liguria, Toscana, Veneto e Sicilia hanno emanato leggi regionali in materia) e nonostante il susseguirsi di numerose norme sul tema e la modifica del Titolo V della Costituzione, a distanza di oltre vent’anni il dibattito è rimasto sul piano teorico, sino all’approvazione della legge

56/2014, cosiddetta “legge Delrio”. In essa, in merito alle Città metropolitane, si sottolinea che:

- sono mantenute le Città metropolitane individuate dal testo di legge del 1990, cui vanno ad aggiungersi Reggio Calabria, che sarà costituita successivamente alla scadenza degli organi provinciali attualmente in carica, cinque Città metropolitane individuate nelle regioni a statuto speciale (Palermo, Messina, Catania, Cagliari, Trieste) con la possibilità di aumentare senza limite il numero di Enti metropolitani;
- i confini delle nuove Città metropolitane corrispondono a quelli delle attuali Province di riferimento;
- le funzioni attribuite agli Enti sono le stesse in precedenza attribuite alle Province più qualche nuova competenza sullo sviluppo economico e sulla pianificazione strategica.

Nel contempo le Province che non vengono trasformate in Città metropolitane, in attesa della riforma costituzionale che dovrebbe portare alla loro abolizione, mantengono i dipendenti e sostanzialmente le stesse funzioni precedenti la riforma, ma cessano di essere organi elettivi: il Presidente, il Consiglio e l'Assemblea dei Sindaci saranno composti da sindaci, assessori o consiglieri comunali i quali non percepiranno alcuna indennità. Sulla base del contenuto normativo che definisce le Città metropolitane, si possono fare, quanto meno, due considerazioni. La prima nasce dal progressivo svilimento dell'ente provinciale e riguarda il rischio che in assenza di criteri oggettivi che definiscano le Città metropolitane buona parte degli attuali Comuni capoluogo di Provincia pretendano di essere trasformati in Città metropolitane. La seconda è l'implicita trasformazione della natura delle Città metropolitane operata dalla cosiddetta “riforma Delrio”; se infatti con la legge 142/1990 si riconosceva una natura funzionale delle Città metropolitane che di fatto nasceva dalla necessità di superare l'istituzione comunale per cercare di tenere conto delle nuove dimensioni urbane determinate dalla fase di suburbanizzazione – e da qui la scelta di demandare alle Regioni la delimitazione territoriale di questi nuovi aggregati territoriali – la nuova istituzione invece semplicemente cambia nome ad alcune province e ne ridefinisce parzialmente le funzioni, ma perdendo la caratteristica di regione economica funzionale.

12.4 La questione metropolitana in Italia e all'estero

La questione metropolitana, conseguente alla constatazione dei fenomeni di suburbanizzazione prima e di periurbanizzazione poi, diviene centrale a



partire dagli anni Cinquanta, in un primo momento negli Stati Uniti e successivamente anche in Europa: i tentativi di risposta in taluni casi non hanno avuto il successo sperato in altri si sono rivelati più fortunati, ma i risultati hanno impiegato anni a manifestarsi e spesso hanno comportato la necessità di apportare aggiustamenti e modifiche. Si pensi per esempio al caso della Greater London Authority che venne costituita nel 1965, soppressa nel 1989 per essere ricostituita nel 1999. Nell'ambito dell'ordinamento di uno Stato inoltre è possibile che coesistano forme differenti di governo metropolitano, questo è spesso collegato al livello dell'autorità che istituisce l'Ente: se la norma ha natura statale è usuale riscontrare un'uniformità di modelli a livello nazionale, se invece si tratta di leggi emanate da organi di secondo livello allora è facile ritrovare enti anche molto differenti tra loro. Come ben emerge dalla panoramica effettuata per conto di Anci (Ferrari *et al.* 2010), notevoli sono le differenze tra le realtà metropolitane a livello internazionale: il modello di governo varia da soluzioni particolarmente forti, che arrivano sino alla fusione o assorbimento dei piccoli Comuni per la costituzione di una metropoli (si veda il caso di New York), a esempi di enti metropolitani con il compito di gestire una o più funzioni, comunque ben delimitate a livello settoriale, per conto dei Comuni (come accade per esempio per le aree metropolitane di Barcellona e Valencia, le cui competenze variano dai servizi idrici, ai rifiuti e ai trasporti). Tra questi due modelli che si pongono alle estremità delle configurazioni possibili, si ritrovano le città stato o città regione (a seconda che ci si trovi in uno Stato federalista o suddiviso in regioni): questa soluzione, che si riscontra a Vienna, Amburgo e Berlino, esige però un'ampia varietà di poteri in capo all'organo metropolitano. Altre forme di governo dell'area metropolitana possono riguardare, come nel caso della Greater London Authority, un ente eletto direttamente e dotato di risorse proprie che si ponga come organo di secondo livello rispetto ai Comuni, che vedranno i loro poteri ridotti in funzione dei poteri attribuiti all'ente metropolitano. In questo caso non si parla di obbligo imposto ai Comuni di entrare a far parte della Città metropolitana, ma nel momento in cui la scelta ricade sull'appartenenza all'ente allora i poteri del Comune vengono obbligatoriamente ridotti. Il modello francese delle prime communautés urbaines di Lione, Bordeaux, Lille e Strasburgo (istituite nel 1966) e delle Métropole invece prevede la costituzione obbligatoria per legge da parte dei Comuni di un organo di secondo livello non eletto direttamente, bensì dagli organi comunali. Si rilevano poi casi (Francoforte e Manchester) di associazione volontaria da parte dei Comuni che trasferiscono quote di poteri e risorse a un ente metropolitano.

Le Città metropolitane italiane, così come definite dalla legge Delrio, si avvicinano al modello francese per quanto riguarda la governance: anch'esse infatti sono istituite per legge e rappresentate da organi di secondo livello



non eletti direttamente. Molto diverse però sono le premesse che hanno portato alla creazione dei nuovi istituti (sia la legge istitutiva italiana che quella francese sono state approvate nel gennaio 2014), così come le attribuzioni di competenze e risorse e anche le prospettive future.

Vale la pena ricordare l'ambizioso progetto di riforma dell'amministrazione francese che sino a oggi ha portato all'emanazione della legge 58/2014 per rafforzare il decentramento amministrativo, primo passo nel percorso di riordino amministrativo. Il Presidente Hollande in un comunicato stampa del 2 giugno 2014 afferma che è il momento di cambiare l'organizzazione territoriale, perché quella attuale è invecchiata: "i mezzi di comunicazione, i cambiamenti economici, gli stili di vita hanno cancellato i confini amministrativi". Tra gli obiettivi dichiarati del Presidente risultano di particolare interesse ai nostri fini:

- rafforzare le collettività intercomunali, alzando la soglia minima di popolazione da 5.000 a 20.000 abitanti a partire dal 1° gennaio 2017 (fatte salve deroghe per i comuni montani); le aggregazioni di comuni rappresenteranno la struttura di prossimità e di efficacia dell'azione locale e a essi dovrà essere attribuita piena legittimità democratica (come è accaduto per le Métropole);
- ridurre le regioni da 22 a 14, per dar loro una dimensione più europea e metterle in condizioni di definire efficaci strategie territoriali.

Nell'"étude d'impact" allegato alla norma francese si legge che, in un contesto di profonda crisi economica come quello attuale e in considerazione dell'emergere di aree urbane sempre più grandi e integrate, è necessario dotare queste aree di strumenti e di organi di governo tali da renderle competitive a livello internazionale e da garantire una crescita equilibrata al loro interno.

Tornando all'Italia, invece, la relazione tecnica del disegno di legge Delrio riporta, a pagina 4: "tutto il disegno di legge, sia nella parte relativa alle Città metropolitane sia in quella relativa alle province e alle unioni di comuni, è ispirato alla volontà di ridurre la classe politica e i costi della politica, senza per questo ridurre la capacità delle istituzioni locali di dare risposte ai livelli territoriali adeguati e coerenti con le necessità dei problemi del Paese oggi e in una prospettiva futura". Poco oltre si legge che "non meno importante è però anche l'altro aspetto di questo disegno di legge: la volontà di dare risposte importanti alle esigenze del presente". Se qualcuno sperasse di ritrovare riferimenti alla competitività del territorio o alla gestione della questione metropolitana resterebbe deluso, perché "fra queste esigenze quella oggi, nell'immediato, di maggiore importanza è certamente la riforma delle province". Finalmente a pagina 6 si afferma che "la missione essenziale delle Città



metropolitane è infatti quella di porsi alla testa della ripresa dello sviluppo e del rilancio del nostro sistema economico e produttivo”: è il primo cenno alla crescita e allo sviluppo economico.

La legge francese del 2014 introduce l’istituto della Métropole, nuovo ente pubblico di cooperazione intercomunale che va a sostituire le comunità urbane a fiscalità propria con almeno 500.000 abitanti. A livello amministrativo locale il sistema francese si compone di comuni, dipartimenti, regioni, collettività a statuto particolare e le collettività d’oltremare: tali “collettività territoriali possono adottare le decisioni relative all’insieme delle competenze che possono meglio essere attuate al loro livello” (art. 72 della Costituzione francese). La Costituzione francese vieta qualsiasi rapporto gerarchico tra le collettività territoriali, prevedendo come unico organo di controllo lo Stato: questo principio di competenza generale, che nel passato ha generalmente portato a una sovrapposizione di competenze su una medesima materia (ne è un esempio la scuola pubblica, le cui competenze sono suddivise tra comuni, dipartimenti, regioni e Stato), è stato confermato dalla legge 58/2014, la quale però ha apportato alcuni correttivi indicando i soggetti competenti per specifiche materie. Per quanto riguarda i comuni e gli enti intercomunali (quindi anche le Métropole), si rilevano competenze sui temi della mobilità sostenibile, dell’organizzazione dei servizi al cittadino, della gestione e salvaguardia del territorio e dello sviluppo locale. Nello specifico vengono istituite tre Métropole a statuto speciale: la Métropole du Grand Lyon, costituita a partire dal 1° gennaio 2015 come trasformazione dell’attuale comunità urbana e del dipartimento di Rhone, la Métropole du Grand Paris, prevista per il 1° gennaio 2016 che comprende Parigi e gli enti pubblici di cooperazione intercomunali dell’unità urbana di Parigi, la Métropole Marseille-Aix-en-Provence, anch’essa costituita a far data dal 1° gennaio 2016 e che comprenderà il territorio di ben 6 comunità urbane. Inoltre dal 1° gennaio 2015 entreranno in funzione nove Métropole di diritto comune: Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Nizza, Rennes, Rouen, Strasburgo e Tolosa. Il ruolo delle Métropole è potenziato rispetto a quello delle communautés urbaines: esse subentreranno alle competenze delle comunità urbane, provvederanno all’elaborazione di uno schema di coerenza territoriale e di settore in funzione degli ambiti di volta in volta interessati da specifici interventi, si occuperanno di miglioramento della qualità della vita, cultura e sicurezza, di sviluppo urbanistico ed economico, di politiche abitative, di tutela e salvaguardia dell’ambiente. Lo Stato, le regioni e i dipartimenti possono inoltre trasferire al nuovo ente, su sua specifica richiesta, tematiche di loro competenza. Come si vedrà nella sezione successiva, è difficile riscontrare questo passo avanti in termini di attribuzione di competenze nel passaggio da Province a Città metropolitane in corso nel nostro Paese.

Tutti i consigli metropolitani dovranno essere eletti a suffragio universale



diretto a partire dal 2020, secondo modalità stabilite dalla legge. Questo è un altro aspetto che si differenzia nettamente rispetto alla normativa italiana: l'art. 22 della legge 56/2014 prevede che si possa procedere all'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano a condizione che si sia precedentemente provveduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni (obbligo mitigato per le Città metropolitane con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti). Questo vincolo si giustifica con la volontà di evitare conflitti tra il sindaco metropolitano e il sindaco del comune centrale, che essendo eletti direttamente difficilmente coincideranno. Come sottolineato da Camagni (2014), sarebbe certamente più logico eliminare il rischio di conflitto definendo in modo chiaro le competenze e le risorse attribuite ai singoli enti piuttosto che indebolendo sia il comune sia l'ente metropolitano. Tale clausola sembra peraltro confliggere con gli obiettivi di rafforzamento delle forme di associazionismo comunale che nella stessa legge vengono perseguiti: se da una parte si incentivano i Comuni più piccoli a costituire delle Unioni se non addirittura a fondersi (con il forte incentivo dell'esenzione dal rispetto del patto di stabilità), dall'altra si obbligano i Comuni più grandi a frammentarsi per scongiurare conflitti tra sindaci.

12.5

Le Città metropolitane in Italia a seguito della riforma Delrio

Risulta difficile ritrovare uno o più criteri oggettivi che possano giustificare la scelta delle dieci aree individuate dalla legge Delrio rispetto ad altre (si pensi per esempio a realtà come Padova e Verona); Reggio Calabria fa venire meno anche il requisito del rango di capoluogo di Regione. Osservando alcuni dati socioeconomici si riscontrano disuguaglianze notevoli tra le aree, in termini sia di dimensioni di popolazione residente sia di produzione di ricchezza.

Se si osserva il numero di Comuni che compongono le Città metropolitane si passa dai 41 di Bari ai 315 di Torino ma, nonostante il numero nettamente più elevato di Comuni dell'area torinese e la forte frammentazione territoriale che caratterizza il Piemonte, la popolazione media per comune più bassa si riscontra a Reggio Calabria (5.673 abitanti).

Complessivamente nel territorio metropolitano risiede il 30% della popolazione italiana, ma a ben vedere quasi il 21% (quindi un quinto della popolazione italiana) si concentra tra Roma, Milano, Napoli e Torino.

Le 10 Città metropolitane ospitano il 30% delle imprese attive sul territorio italiano e nel 2011 hanno generato il 35% del Pil nazionale, ma solo quattro di esse superano il 3%: Milano (9,3%), Roma (8,8%), Torino (4,3%)

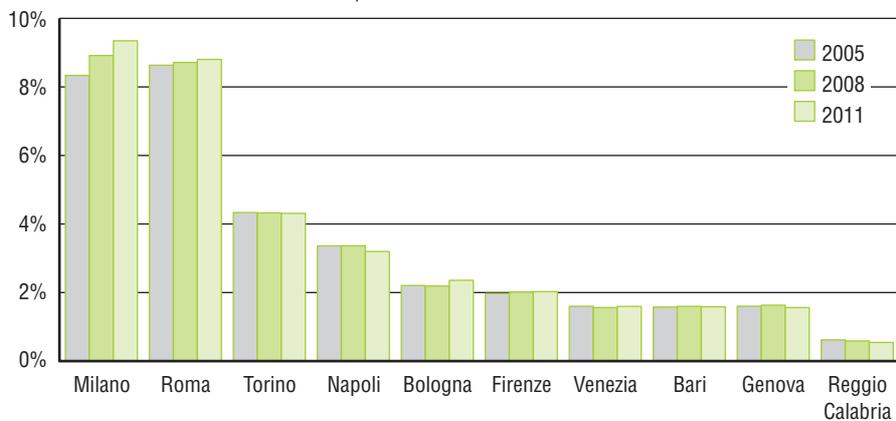


Tabella 12.1
LE CITTÀ METROPOLITANE DELLA RIFORMA DELRIO

	Popolazione 2012					Imprese attive 2013		
	Numero Comuni	Superficie (kmq)	Valore assoluto	Peso perc. su Italia	Densità (ab/kmq)	Popolaz. media	Valore assoluto	Peso perc. su Italia
Roma	121	5.381	4.039.813	6,8	751	33.387	337.837	6,5
Milano	134	1.579	3.075.083	5,2	1.948	22.948	285.745	5,5
Napoli	92	1.171	3.055.339	5,1	2.609	33.210	225.958	4,4
Torino	315	6.822	2.254.720	3,8	331	7.158	202.114	3,9
Bari	41	3.825	1.246.297	2,1	326	30.397	130.312	2,5
Bologna	56	3.702	990.681	1,7	268	17.691	86.562	1,7
Firenze	42	3.514	987.354	1,7	281	23.508	93.509	1,8
Genova	67	1.838	851.283	1,4	463	12.706	71.655	1,4
Venezia	44	2.466	847.983	1,4	344	19.272	68.187	1,3
Reggio Calabria	97	3.183	550.323	0,9	173	5.673	43.111	0,8

Fonte: elaborazione su dati Istat e Infocamere

Figura 12.1
PIL A PREZZI COSTANTI (ANNO BASE 2005)
Peso percentuale sul totale nazionale



Fonte: elaborazione su dati Ocse

e Napoli (3,2%). Si passa infatti dal contributo di oltre il 9% di Milano allo 0,5% di Reggio Calabria.

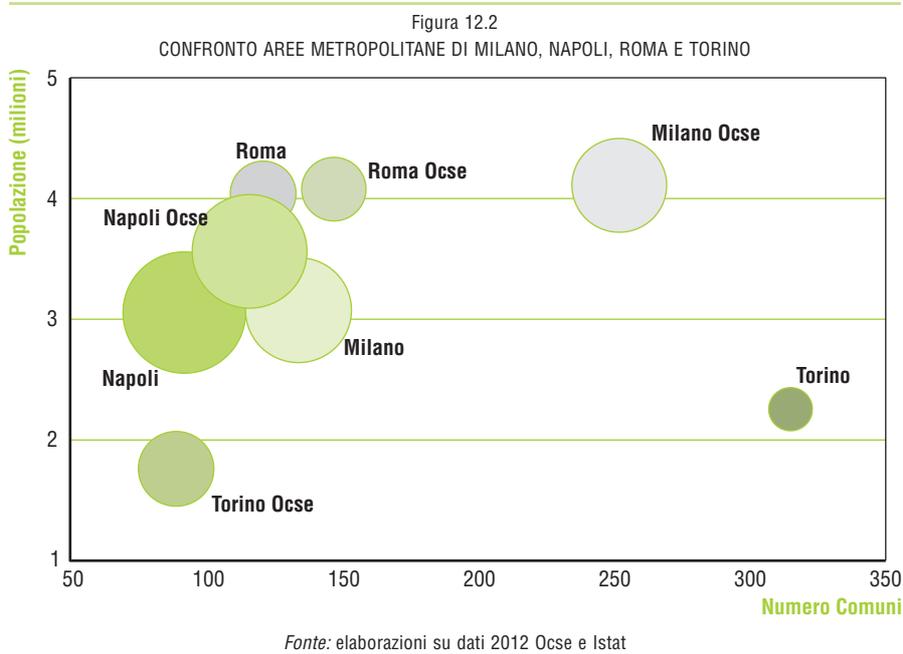
Posto che i confini delle ex Province e delle Città metropolitane coincidono, le differenze tra i due istituti non possono certamente risiedere in caratteristiche di natura socioeconomica. Può essere interessante confronta-

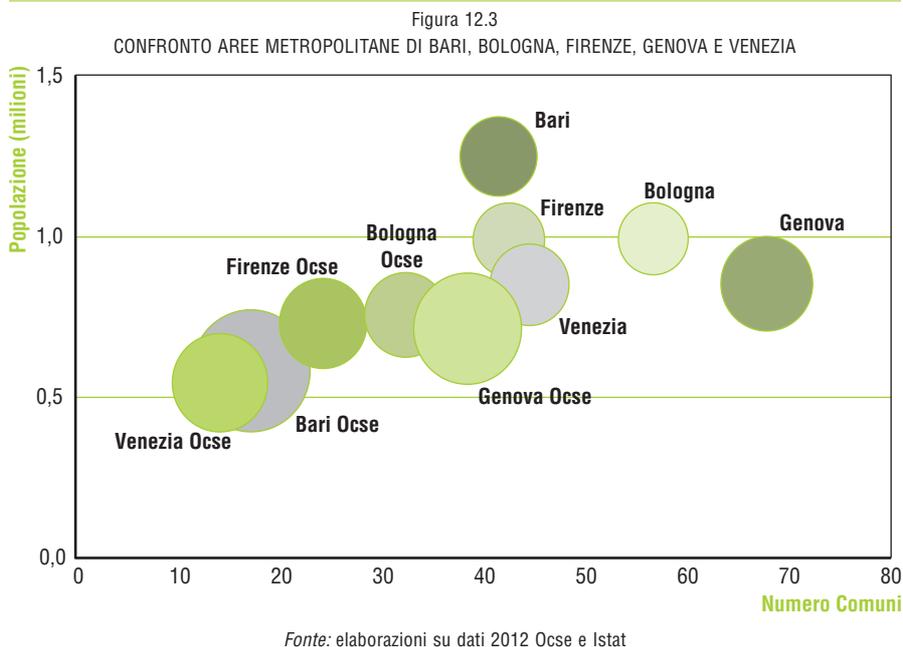
re le Città metropolitane definite ai sensi della legge 56/2014 e le relative aree metropolitane e urbane individuate nell'analisi dell'Ocse del 2012¹.

Dalla comparazione emerge che per le Città metropolitane di più grandi dimensioni (Roma, Milano, Napoli e Torino), fatta eccezione per Torino, le aree individuate dall'Ocse presentano una popolazione e un numero di comuni maggiore rispetto alle aree definite dalla legge Delrio e ciò porta a un lieve abbassamento della densità di popolazione. La medesima analisi condotta sugli enti con una popolazione inferiore al milione riporta invece una situazione opposta: le aree dell'Ocse sono composte da una quantità più esigua di Comuni e si caratterizzano per una densità di popolazione superiore alle nuove Città metropolitane. L'Ocse riconosce le aree metropolitane policentriche e questo va a discapito della densità demografica che rappresenta una proxy dell'intensità delle relazioni esistenti in un determinato territorio. Ma come è noto le economie di densità derivano anche da una concentrazione di istituzioni (centri di ricerca, università ecc.), di nodi infrastrutturali (aeroporti, stazioni dell'alta velocità ecc.) e di servizi di alto rango per imprese e cittadini.

L'enfasi sulla densità di popolazione rileva dal momento che in diverse indagini tale indicatore è usato quale proxy dell'esistenza di economie di agglomerazione (sulle quali si rimanda, tra gli altri, a Capello 2004).

Altro dato particolarmente interessante che emerge dal confronto riguarda l'andamento demografico di medio periodo che caratterizza le aree





individuate dall’Ocse: fatta eccezione per Genova, che presenta variazioni annuali negative per tutto il periodo 2001-2012, in tutti gli altri casi si evidenzia un trend di crescita continua, sebbene modesta, della popolazione residente, mentre i dati provinciali registrano una maggiore discontinuità pur in una tendenza decennale che resta positiva.

Per quel che riguarda la forza lavoro, si evidenzia che solo le aree di Napoli, Bologna e Venezia così come individuate dall’Ocse presentano un peso percentuale della forza lavoro sulla popolazione superiore alle Città metropolitane definite dalla legge Delrio.

Se le differenze tra Province e Città metropolitane non possono risiedere, come detto, in caratteristiche socioeconomiche, potrebbero invece riguardare le funzioni e le competenze a esse attribuite dalla legge. Anche in questo caso non si rilevano differenze peculiari: l’art. 44 della legge 56/2014 recita: “alla Città metropolitana sono attribuite le funzioni fondamentali delle Province” e a queste si aggiungono:

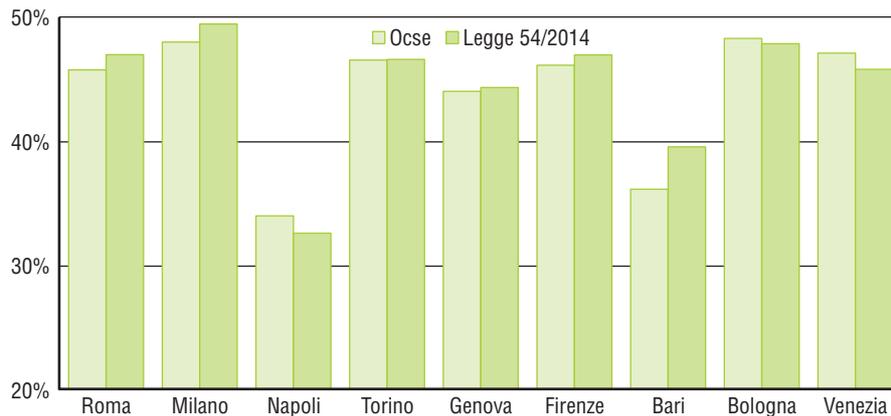
- adozione del piano strategico triennale del territorio metropolitano;
- pianificazione territoriale generale;
- promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale;
- promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

Tabella 12.2
POPOLAZIONE RESIDENTE
Variazione percentuale sull'anno precedente

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ocse												
Roma	0,75	0,76	0,77	0,78	0,79	0,80	0,81	0,82	0,83	0,84	0,85	0,86
Milano	0,50	0,51	0,52	0,53	0,53	0,54	0,55	0,56	0,57	0,58	0,59	0,60
Napoli	0,06	0,07	0,08	0,08	0,09	0,10	0,10	0,11	0,12	0,12	0,13	0,14
Torino	0,34	0,34	0,34	0,35	0,35	0,36	0,36	0,36	0,37	0,37	0,38	0,38
Genova	-0,32	-0,32	-0,32	-0,32	-0,32	-0,32	-0,31	-0,31	-0,31	-0,31	-0,31	-0,31
Firenze	0,30	0,30	0,31	0,31	0,31	0,31	0,32	0,32	0,32	0,32	0,33	0,33
Bari	0,23	0,23	0,24	0,24	0,24	0,24	0,24	0,24	0,25	0,25	0,25	0,25
Bologna	0,55	0,56	0,56	0,57	0,57	0,58	0,58	0,59	0,60	0,60	0,61	0,61
Venezia	0,11	0,11	0,12	0,12	0,13	0,13	0,14	0,14	0,15	0,15	0,16	0,16
Legge 54/2014												
Roma	-0,01	0,29	0,66	1,01	0,55	0,67	1,22	1,08	0,83	0,86	0,40	1,12
Milano	-0,18	-0,24	0,02	1,31	0,31	-0,05	0,07	0,00	0,54	0,78	0,53	1,31
Napoli	-0,12	-0,04	0,22	0,15	-0,22	-0,16	0,02	-0,29	0,16	0,03	-0,06	0,07
Torino	-0,21	0,17	0,82	0,35	0,16	0,16	1,29	0,53	0,17	0,04	-0,14	0,51
Genova	-0,68	-0,56	-0,13	0,38	-0,36	-0,42	-0,53	-0,01	-0,28	-0,27	-0,49	-0,31
Firenze	-0,06	0,10	0,54	0,64	0,05	0,22	0,52	0,66	0,66	0,42	0,20	1,56
Bari	0,06	0,18	0,36	0,47	0,17	0,12	0,23	0,17	0,21	0,37	0,04	-0,04
Bologna	0,42	0,39	0,72	0,83	0,45	0,46	0,99	1,12	0,65	0,51	0,37	1,50
Venezia	0,10	0,19	0,52	0,54	0,29	0,39	0,87	0,91	0,44	0,28	0,01	0,20

Fonte: elaborazione su dati Ocse e Istat

Figura 12.4
PESO PERCENTUALE DELLA FORZA LAVORO SULLA POPOLAZIONE. ANNO 2012



Fonte: elaborazioni su dati 2012 Ocse e Istat



Resta valida la possibilità di trasferimento di altre funzioni alle Città metropolitane da parte di Stato e Regioni, così come avveniva per le Province. Sempre all'art. 44 si legge che tali funzioni saranno attribuite “a valere sulle risorse proprie e trasferite, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e comunque nel rispetto del patto di stabilità interno”. Il che significa sostanzialmente che le Città metropolitane svolgeranno poche funzioni in più rispetto alle Province da cui derivano, con le medesime risorse (già ridotte negli anni scorsi) e attraverso rappresentanti non remunerati; il tutto a fronte dell'assunzione di responsabilità aggiuntive.

12.6 Conclusioni

Con l'approvazione della cosiddetta “riforma Delrio” sembra avviarsi a conclusione il travagliato processo di istituzione delle Città metropolitane in Italia.

Obiettivo di questo lavoro era la verifica dei contenuti del testo normativo alla luce delle riflessioni presenti nella letteratura sulle città e aree metropolitane anche rispetto ad alcune esperienze internazionali.

Circa la delimitazione delle Città metropolitane, non si riscontra nella scelta compiuta un chiaro criterio di selezione, mentre la letteratura e le esperienze internazionali riportate nel testo prendono tutte le mosse da una dimensione minima di popolazione e/o forza lavoro necessaria per far assumere a un aggregato urbano il rango metropolitano. Il risultato è quindi la creazione di un istituto che nei fatti inciderà in misura notevolmente diversa sulla capacità di guidare lo sviluppo economico territoriale del Paese, nel senso di garantire le condizioni per l'attrazione di investimenti, la capacità di generare innovazione, oltre all'offerta e gestione di servizi di rango elevato.

Nonostante siano passati oltre vent'anni dal primo intervento legislativo istitutivo delle Città metropolitane (legge 142/1990), il testo attuale non sembra frutto della maturazione delle diverse riflessioni teoriche ed empiriche intervenute, quanto piuttosto della necessità di procedere speditamente a un riordino amministrativo finalizzato al contenimento dei costi della pubblica amministrazione. Non si riscontra tra le motivazioni alla base della nuova legge la necessità di una riorganizzazione delle competenze tra organi istituzionali alla luce delle nuove esigenze dettate dallo sviluppo urbano-metropolitano in un periodo di crisi economica e concorrenza tra territori. A conferma di quanto affermato sta l'assenza di indicazioni circa i rapporti tra livelli istituzionali che vengono rimandati ai contenuti degli statuti. A complicare ulteriormente il contesto si aggiunge il fatto che una stessa



classe politica è chiamata a governare due enti (se non tre, in caso di Unione dei Comuni): saranno in grado i sindaci di prendere decisioni che, pur nell'interesse più ampio dell'area metropolitana, possono contrastare quello particolare del singolo comune? Il rischio è che i comuni non trasferiscano alcuna competenza in capo al nuovo Ente e che la Città metropolitana si riduca a una assemblea dove i sindaci possano confrontarsi ma non arrivare a una decisione condivisa e unitaria di gestione e organizzazione delle funzioni di area vasta.

La scelta di far coincidere i confini delle Città metropolitane con le Province, spostando in sostanza in capo alle prime le competenze delle seconde, unitamente alla mancanza di alcuna soglia minima per l'individuazione delle Città metropolitane, potrebbe paradossalmente portare in futuro tutte le province italiane a pretendere il riconoscimento di Città metropolitana. Ciò amplierebbe lo iato tra gli obiettivi di riforma amministrativa e la necessità di garantire istituzioni territoriali in grado di accompagnare lo sviluppo urbano a carattere metropolitano. Se quindi i confini non cambiano e le competenze sono molto simili siamo di fronte a due possibilità: o abbiamo già individuato in passato le nostre Città metropolitane attraverso l'istituzione delle province (e allora tutte devono essere Città metropolitane) oppure la definizione delle aree non è stata effettuata secondo i principi che fondano l'istituto della Città metropolitana.

Al tempo stesso occorre riconoscere che i centri focali delle Città metropolitane sono sostanzialmente quelli individuati dalla legge 56/2014, come dimostra il fatto che, salvo Reggio Calabria, tutte rientrano tra le aree metropolitane censite, sulla base di elementi quantitativi, dall'Ocse. Le "nostre" Città metropolitane forse mettono insieme, soprattutto con riferimento alle città più piccole, quelle con popolazione inferiore al milione di abitanti, aree metropolitane e regioni metropolitane di influenza.

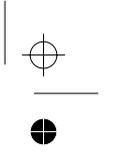
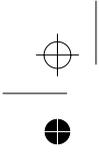
È interessante il confronto con il processo analogo che sta avvenendo in Francia, non tanto perché contestuale, quanto per le chiare motivazioni di tipo economico che sono alla base (ma non solo per ridurre i costi amministrativi) e per la capacità di aver selezionato le aree metropolitane (solo 3 in un Paese che vanta un numero di abitanti poco più alto dell'Italia in un territorio vasto circa il doppio). Certamente l'esperienza francese ha potuto avvalersi della lunga storia delle comunità urbane, mentre in Italia l'istituzione delle Città metropolitane avviata dalla legge 142/1990 è rimasta di fatto lettera morta e le unioni di comuni non in tutti i contesti si possono qualificare come esperienze di successo.

Da quanto sopra sembra possa dirsi che la riforma Delrio rischia di essere l'ennesima occasione mancata; essa risponde a una necessità immediata di contenere la spesa pubblica e abolire le Province, ma di fatto lascia la sua applicabilità e la sua possibile efficacia rispetto alla gestione

dei fenomeni urbano-metropolitani alla volontà e capacità dei singoli territori di riempire di contenuti una riforma che appare debole leggendone il testo.

Bibliografia

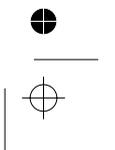
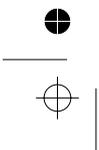
- Basta M., Morchio E., Sanguineti S. (2009), *Aree metropolitane in Italia. Indagine empirica alla luce del Censimento 2001*, Alinea, Firenze.
- Bernareggi G. M. (2004), “La popolazione non residente, l’economia della città e il bilancio del governo locale”, *Amministrare*, 1, pp. 51-102.
- Burroni L., Piselli F., Ramella F., Trigilia C. (2009), *Città metropolitane e politiche urbane*, Fup, Firenze.
- Cafiero S., Busca A. (1970), *Lo sviluppo metropolitano in Italia*, Svimez, Giuffrè, Milano.
- Camagni R. (2000), *Principi di economia urbana e territoriale*, Carocci, Roma.
- Camagni R. (2014), “Città metropolitane? No, solo province indebolite”, www.lavoce.info.
- Camagni R., De Blasio G. (a cura di) (1993), *Le reti di città*, Milano: FrancoAngeli.
- Capello R. (2004), *Economia regionale*, il Mulino, Bologna.
- Detragiache, A. (2003), *Dalla città diffusa alla città diramata*, FrancoAngeli, Milano.
- Fabrizzi F. (2008), “La Provincia: storia istituzionale dell’ente locale più discusso”, *Federalismi.it*.
- Ferrari G., Galeone P. (2010), *Città a confronto. Le istituzioni metropolitane nei Paesi occidentali*, il Mulino, Bologna.
- Gonzalez Medina M. (2012), “Considerazioni sull’istituzione metropolitana”, www.astrid.eu.
- Istat, Irpet (1989), *I mercati locali del lavoro in Italia*, FrancoAngeli, Milano.
- Kloosterman R. C., Lambregts B. (2001), “Clustering of Economic Activities in Polycentric Urban Regions: the Case of the Randstad”, *Urban Studies*, 38:4, pp. 717-732.
- Marchese U. (1981), *Aree metropolitane e nuove unità territoriali in Italia*, Ecig, Genova.
- Marchese U. (a cura di) (1989), *Aree metropolitane in Italia. Anni Ottanta*, Cedam, Padova.
- Marchese U. (a cura di) (1997), *Aree metropolitane in Italia alle soglie del Duemila*, Ecig, Genova.
- Mariano C. (2012), *Governare la dimensione metropolitana. Democrazia ed efficienza nei processi di governo dell’area vasta*, FrancoAngeli, Milano.
- McKinsey Global Institute (2011), *Urban World: Mapping the Economic Power of Cities*.
- Ocse (2012), *Redefining urban: A new way to measure metropolitan areas*, Paris.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2006), *La statistica per le aree metropolitane e sulle aree metropolitane: proposta per un sistema informativo integrato*.
- Rotelli E. (1999), “Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale insoluita”, *Amministrare*, 2, pp. 273-302.



Vitali O. (1990), *Mutamenti nelle aree urbane*, FrancoAngeli, Milano.
Vitali O. (1996), *Aree metropolitane in chiave funzionalista. I casi di Roma, Napoli e Rimini*, Esi, Napoli.

Note

¹ Dal confronto è esclusa Reggio Calabria, poiché non rientra tra le aree metropolitane rilevate dall'Ocse.





13 Napoli, Città metropolitana: un'analisi della progettualità per un territorio competitivo

Consuelo Carreras

13.1 Premessa

La globalizzazione, intesa come integrazione dei mercati, dei sistemi di produzione, delle tecnologie e dell'informazione pone nuove sfide non solo alle imprese, ma anche ai territori e alle città. Ciò che ne deriva è una competizione territoriale in cui le aree sono chiamate a seguire percorsi di sviluppo e crescita.

La competitività e l'attrattività di un territorio si valutano con riferimento a diversi ambiti, tra cui l'efficienza nell'uso delle risorse naturali, di suolo, di paesaggio e di energia; l'accessibilità interna ed esterna; la qualità dell'ambiente di vita e di lavoro; l'accesso ai servizi di interesse generale e alla conoscenza; le vocazioni produttive; il patrimonio culturale. La domanda di qualità e di servizi espressa dalla società attuale è, dunque, molteplice e articolata e necessita di una risposta adeguata, efficace e allo stesso tempo multiforme.

L'articolo punta l'attenzione sulla Città di Napoli, realtà molto complessa, fatta di criticità accanto a cui emergono grandi potenzialità da valorizzare. La sua posizione strategica, le specializzazioni produttive, le eccellenze artigianali, le peculiarità culturali e artistiche costituiscono risorse da valorizzare e per le quali agire con interventi strategici e mirati all'efficienza. L'obiettivo è rendere Napoli una città competitiva garantendo il suo posizionamento nazionale e internazionale nell'ambito del processo in atto di ridefinizione geoeconomica della competitività tra città.

Ma cosa si intende per una "Napoli competitiva"? Ci aiuta in una possibile interpretazione l'analisi contenuta nel rapporto *Doing Business* della World Bank. Il report nel 2013 ha esaminato le regolamentazioni che favoriscono o limitano l'attività imprenditoriale attraverso cinque indicatori di "business" definiti per 13 città italiane e 7 porti: l'avvio di un'attività d'impresa, l'ottenimento dei permessi edilizi, il trasferimento di proprietà immo-

Tabella 13.1
IL POSIZIONAMENTO DI NAPOLI NELLA CLASSIFICA DEL *DOING BUSINESS* DELLA WORLD BANK

Indicatore	Ranking della città di Napoli	Città al 1° posto
Avvio di attività d'impresa	12° posto	Catanzaro
Ottenimento dei permessi edilizi	11° posto	Bologna
Trasferimento di proprietà immobiliare	4° posto	Bologna
Risoluzione di dispute commerciali	2° posto	Torino
Commercio transfrontaliero marittimo	3° posto	Genova

Fonte: *Doing Business Report*, World Bank (2014)

biliare, la risoluzione di dispute commerciali e infine il commercio transfrontaliero marittimo. Napoli si colloca rispettivamente al 12° e all'11° posto in graduatoria per il primo e il secondo dei cinque indicatori presi in esame, confermandosi una città divisa tra qualità e complessità per le imprese e i cittadini.

Si avverte, dunque, l'urgenza di un solido processo di sviluppo del territorio.

Ma, come Napoli può recuperare competitività e iniziare la sua risalita? Uno dei possibili percorsi all'orizzonte è l'avvio di una fase di riprogrammazione delle dotazioni finanziarie che si renderanno disponibili grazie alle politiche comunitarie. C'è da dire che già nell'ambito delle strategie della Programmazione 2007-2013 lo sviluppo dell'area della città di Napoli trovava una sua espressione, attraverso l'indicazione di diversi progetti e opere da realizzare e/o potenziare. Napoli Est e Bagnoli sono da considerarsi "storicamente" due delle aree su cui più si è tentato di costruire lo sviluppo futuro e la ripartenza della Città. Accanto a esse anche l'area di Pompei, che già nella programmazione 2000-2006 era stato considerato un "grande attrattore culturale", e il Porto, una delle infrastrutture strategicamente più rilevanti del territorio.

Se poi si passa a considerare l'assetto delle politiche europee di sviluppo per il periodo 2014-2020 risulta ancora più evidente l'opzione netta in favore dell'ammodernamento urbano. Nell'ambito di questa nuova programmazione, il Parlamento europeo ha votato favorevolmente la proposta della Commissione UE di concentrare risorse e strumenti sullo sviluppo sostenibile delle città, convogliando almeno il 5% delle risorse del Fesr attribuite a ciascun Paese membro su progetti relativi alla rigenerazione urbana. Sempre nell'ambito della nuova politica di coesione, sulla città di Napoli convergeranno anche le risorse del Por Campania (6,3 miliardi di euro per il periodo 2014-2020) e quelle del Pon Metro (Programma operativo nazionale Città metropolitane).



Queste costituiranno delle opportunità di finanziamento per la costruzione di progettualità in favore dell'area metropolitana di Napoli. Ma quale è lo stato dell'arte?

Nell'ultimo ventennio la città di Napoli e la sua area metropolitana sono state caratterizzate da una moltitudine di iniziative progettuali, non sempre coordinate tra loro e non sempre rivolte a creare sviluppo in quanto spesso originate da idee di carattere campanilistico. Altri progetti, invece, seppur caratterizzati da lodevoli intenti non sono decollati per motivi amministrativi e burocratici o non hanno rispettato i piani temporali di realizzazione. Per anni è sembrato che Napoli avesse dovuto trovare nuova linfa nella bonifica di Bagnoli (che sarebbe dovuta inizialmente diventare un grande polo turistico) e dell'area orientale di Napoli (cosiddetta "Napoli Est"), che sarebbe dovuta diventare un polo artigianale prima e un polo industriale poi; ma questi progetti, nonostante l'attivismo di associazioni di categoria nel proporre iniziative, non sono riusciti poi a partire del tutto; non è da sottacere, inoltre, che altro ostacolo per alcuni dei progetti sia stato rappresentato dalla necessità di un'ingente mole di risorse pubbliche per realizzare investimenti infrastrutturali e di riassetto del territorio, risorse che poi non sono state stanziare o che non sono arrivate in maniera sufficiente.

E oggi? A partire dalle considerazioni fin qui riportate si sono identificati alcuni interlocutori privilegiati con l'obiettivo di comprendere le reali esigenze di un territorio e le strategie di sviluppo più importanti in atto, o anche solo pianificate e ancora da attuare, arrivando a identificare quei driver principali attraverso cui dare un impulso concreto all'economia dell'area.

La progettualità su cui qui si è inteso indagare è di natura imprenditoriale e infrastrutturale. Scopo dell'analisi è stato cercare di capire non solo la natura delle iniziative che si intendono realizzare ma anche il possibile impatto economico dei progetti sull'area, il respiro occupazionale e la loro contestualizzazione in un più ampio disegno di sviluppo regionale e nazionale.

Si è partiti dal presupposto che una progettualità di ampio respiro nell'area metropolitana possa essere quella collegata:

- al settore delle *costruzioni*, che si distingue come leva idonea a favorire la crescita dell'area metropolitana per la capacità di muovere produzione e occupazione, coinvolgendo tutti i comparti della filiera edilizia;
- al *sistema delle imprese*, che riempie il tessuto produttivo locale nei settori più svariati, e concorre a individuare e valorizzare quei fattori che generano valore;
- al *porto*, che da sempre assurge a un ruolo di protagonista sia nel comparto merci sia in quello turistico (passeggeri e crociere), cuore pulsante



della città, reale motore di sviluppo economico nonostante i difficili momenti attraversati in questi ultimi anni soprattutto a causa della crisi economica e di una conseguente carenza di risorse finanziarie e di investimenti per il rilancio, ma anche di una non sempre efficiente ed efficace attivazione (e impiego) dei fondi comunitari disponibili a valere sulle programmazioni comunitarie 2000-2006 e 2007-2013.

L'approccio qui utilizzato per l'analisi è stato quello dell'intervista "face to face" con chi, a pieno titolo, può essere considerato protagonista del rilancio della crescita del territorio: l'Associazione Costruttori Edili di Napoli (Acen), l'Unione degli Industriali di Napoli e l'Autorità Portuale di Napoli¹.

Nell'articolo si è, dunque, partiti da un approfondimento delle opportunità di sviluppo delle Città metropolitane collegate ai fondi comunitari, con riferimento sia ai driver strategici individuati nella Programmazione 2007-2013 che al ruolo svolto dai nuovi documenti di indirizzo e di finanziamento per il rafforzamento del ruolo delle grandi città, nell'ambito dell'Agenda urbana europea per le politiche di coesione 2014-2020 (come il Pon Metro). Per poi esporre – in una seconda parte e vero "core" del lavoro – le risultanze delle interviste effettuate ai tre interlocutori privilegiati, elaborate in chiave tecnica e strategica. Interviste in cui sono stati affrontati diversi temi: i progetti più importanti che si ritiene debbano realizzarsi o che si stanno realizzando, con le caratteristiche di maggior rilievo; l'impatto economico e occupazionale o di altra natura che deriverà dal progetto; il ruolo che hanno assunto i fondi comunitari e le politiche di coesione (se l'iniziativa vede coinvolte tali risorse); gli ostacoli e le difficoltà nella loro realizzazione e le tempistiche entro cui si prevede di realizzarli; le prospettive future della città una volta che le iniziative saranno attuate; i progetti di largo respiro che si potranno realizzare in futuro anche con il sostegno dei fondi comunitari 2014-2020.

13.2 Le opportunità di sviluppo delle Città metropolitane collegate ai fondi comunitari: la Programmazione UE 2007-2013 e la nuova Politica di Coesione Territoriale 2014-2020 per la Napoli del futuro

La strategia di uscita dalla crisi comporta il ripristino di solide finanze pubbliche, riforme strutturali che favoriscano la crescita e investimenti mirati allo sviluppo e all'occupazione. Gli investimenti, soprattutto quelli in infrastrutture sono decisivi per la competitività di qualsiasi sistema economico.

Tabella 13.2
PROGRAMMAZIONE 2007-2013. I PRINCIPALI DRIVER DI SVILUPPO
Valori in milioni di euro

Asse	Dotazione finanziaria complessiva	Progetti relativi all'area metropolitana di Napoli
Por Campania, asse 4 trasporti	1.040	Logistica e Porto di Napoli
Por Campania, asse 6 sviluppo urbano	1.120	Bagnoli Napoli Est Centro storico
Poin 2007-2013	105	Grande attrattore culturale Pompei

Fonte: Por Campania 2007-2013, Poin 2007-2013

Resta dunque prioritario l'obiettivo di recuperare un livello di crescita accettabile, a cui i fondi europei possono dare un contributo importante.

Nell'ambito delle strategie della Programmazione 2007-2013 lo sviluppo di Napoli ha trovato la sua espressione attraverso l'indicazione di diversi progetti e opere da realizzare e/o potenziare. La Città è stata interessata da ben il 64,7% dei progetti a valere sul Por Campania. Si pensi, tra le altre, alle iniziative relative a Logistica e Porto di Napoli nell'ambito dell'Asse 4, Trasporti, la cui dotazione finanziaria complessiva supera il miliardo di euro. E ancora ai progetti di riqualificazione delle aree di Bagnoli, Napoli Est e del Centro storico nell'ambito dell'Asse 6, Sviluppo Urbano, con una dotazione di circa 1,1 miliardi di euro. Infine, di rilievo anche l'iniziativa di sviluppo riguardante l'area archeologica di Pompei, nell'ambito del Poin Turismo, con una dotazione finanziaria complessiva di 105 milioni di euro.

I fondi del Por Campania Fesr 2007-2013 hanno anche finanziato 18 Grandi Progetti, per un totale di 2,7 miliardi di euro, con l'obiettivo di intervenire nell'ambito del trasporto sostenibile, dell'ambiente, delle infrastrutture e del turismo. Finalizzando tali iniziative a una crescita coerente e attenta alle esigenze delle persone e del territorio, avevano lo scopo di costituire un importante volano di sviluppo. I risultati a consuntivo (al 1° luglio 2014) evidenziano, però, le inefficienze del sistema che si palesano innanzitutto nella lentezza con cui i fondi sono stati effettivamente spesi; solo il 36% del totale finanziato (pari a circa 1 miliardo di euro) è stato impegnato, con un importo effettivamente liquidato di 710 milioni di euro (pari al 33% del totale).

Nella tabella 13.3 sono state riportate le quote finanziate dal Por Campania Fesr 2007-2013 per alcuni dei Grandi Progetti che insistono in maniera prevalente sul territorio della città di Napoli.

Tabella 13.3
LE QUOTE FINANZIATE DAL POR CAMPANIA FESR 2007-2013 PER ALCUNI DEI GRANDI PROGETTI
Valori in milioni di euro

Progetto	Importo finanziato
Riqualificazione urbana area portuale Napoli Est	206,9
Parco Urbano di Bagnoli	75,9
Sistema integrato del Porto di Napoli	154,2

Fonte: Por Campania Fesr 2007-2013

Il nuovo bilancio 2014-2020 definisce priorità di spesa finalizzate alla crescita sostenibile, all'occupazione e alla competitività dell'Unione Europea, in linea con la strategia di crescita dell'Europa al 2020. Alle politiche di coesione è stata assegnata la parte più consistente del bilancio, corrispondente al 34% dell'intera disponibilità (325 miliardi di euro su 960 totali). Di questi 325 miliardi di euro, 164 sono assegnati alle regioni meno sviluppate. Per quanto concerne nello specifico l'Italia, le regioni Campania, Calabria, Puglia, Basilicata, Sicilia, beneficeranno di 22,2 miliardi di euro.

Per la gestione dei fondi a disposizione, la Commissione ha previsto uno strumento apposito, l'Investimento Territoriale Integrato (Iti), nell'ambito del quale inserire assi prioritari e programmi operativi diversi, affiancando, per esempio risorse del Fesr e del Fse.

Nell'ambito di questa nuova programmazione comunitaria, l'accento sull'importanza della crescita urbana è ancora più evidente. Per l'Agenda 2014-2020, la Commissione UE ha previsto di concentrare risorse e strumenti sullo sviluppo sostenibile delle città, convogliando almeno il 5% delle risorse del Fesr attribuite a ciascun Paese membro su progetti relativi alla rigenerazione urbana. Per l'Italia questo 5% si traduce in 1,05 miliardi di euro, a cui le città – soprattutto quelle del Mezzogiorno – potrebbero aver accesso e a cui va aggiunta una quota di cofinanziamento nazionale.

L'Italia ha previsto l'ipotesi di intervenire anche attraverso un Pon (Programma Operativo Nazionale) dedicato alle Città metropolitane del nostro Paese, altresì riservando in parallelo uno spazio per le città medie titolari di importanti funzioni urbane nell'ambito dei singoli programmi regionali (Por), e infine con specifici programmi per il rilancio dei piccoli comuni delle "aree interne".

Il Pon Metro costituisce, dunque, un importante documento di indirizzo e di finanziamento della politica di coesione territoriale, che si pone l'obiettivo di rafforzare il ruolo delle grandi città attraverso la realizzazione di progetti che perseguano comuni risultati. Coinvolge 14 Città metropolitane: 10 individuate con legge nazionale (Bari, Bologna, Genova,



Firenze, Milano, Napoli, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia), cui vanno ad aggiungersi le 4 individuate dalle Regioni a statuto speciale (Cagliari, Catania, Messina, Palermo).

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

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

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

Tabella 13.4
PIANO DI FINANZIAMENTO PER ASSE PRIORITARIO, FONDO E OBIETTIVI
Valori in euro

Asse prioritario	Fondo	Obiettivo tematico	Obiettivi specifici	Contributo Fondi europei	Risorse nazionali	Finanziamento totale
1. Agenda digitale metropolitana	Fesr	OT-2 Agenda digitale	Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili	98.088.816	53.899.216	151.988.032
2. Sostenibilità dei servizi e della mobilità urbana	Fesr	OT-4 Energia sostenibile e qualità della vita	Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o a uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili Aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane	210.817.920	107.482.240	318.300.160
3. Servizi per l'inclusione sociale	Fse	OT-9 Inclusione sociale e lotta alla povertà	Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni rom, sinti e camminanti Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità Riduzione della povertà, dell'esclusione sociale e promozione dell'innovazione sociale	142.382.021	74.819.522	217.201.543
4. Infrastrutture per l'inclusione sociale	Fesr	OT-9 Inclusione sociale e lotta alla povertà	Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni rom, sinti e camminanti Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità	113.287.243	56.439.022	169.726.265
5. Assistenza tecnica	Fesr		Garantire la qualità degli investimenti realizzati attraverso l'efficacia e l'efficienza delle attività di programmazione, attuazione, controllo, monitoraggio e gestione finanziaria Migliorare la qualità degli investimenti realizzati attraverso un confronto interistituzionale e partenariale aperto e trasparente nelle attività di programmazione, coprogettazione, monitoraggio, valutazione e sorveglianza sui risultati conseguiti	23.524.000	12.193.333	35.717.333
Totale				588.100.000	304.833.333	892.933.333

Fonte: Pon Metro 2014-2020



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

13.3

I protagonisti della crescita del territorio: progetti e strategie per lo sviluppo futuro della Città

Per comprendere la natura delle iniziative che si intendono realizzare ma anche il possibile impatto economico dei progetti nell'ambito di un piano di sviluppo regionale e nazionale, l'analisi è stata condotta attraverso la realizzazione di tre colloqui con altrettanti interlocutori, voce privilegiata con cui fare il punto della situazione focalizzando attenzione e sforzi sui principali progetti da cui Napoli può ripartire.

Alla Città occorre un piano di interventi che affronti le emergenze più pressanti. Bagnoli, il Porto e l'economia del mare, il patrimonio archeologico (Pompei *in primis*), il grande bacino di sviluppo dell'area orientale Napoli Est, sono queste le iniziative su cui esiste una sostanziale condivisione di obiettivi e intenti tra i diversi player, ovviamente ciascuno secondo la visione e le priorità connesse al proprio ruolo.

Napoli Est è un'area centrale e strategica per la città, la cui forza è innanzitutto l'ubicazione nel pieno centro cittadino, ma che necessita una riconversione dopo un importante passato industriale nella raffinazione del petrolio. È stata messa a punto dalle Associazioni dei Costruttori e degli Industriali una strategia che intende legare in un unico disegno di valorizzazione una molteplicità di iniziative private e pubbliche: un modello "a rete", centrato sulla sinergia, dove il privato sollecita il pubblico e si fa promotore di sviluppo. La logica è quella di stimolare la libera iniziativa nell'ambito però di un progetto comune che ha la finalità di rafforzare il potere interlocutorio del soggetto privato nei confronti delle istituzioni. Presupposto centrale del progetto è la creazione di crescita e di occupazione, nonché di riqualificazione di un'area vasta e strategica per la città.

Anche per il progetto relativo all'area di Pompei gli imprenditori si stanno organizzando per farsi promotori di iniziative di investimento e per acquisire maggiore forza interlocutoria con le istituzioni. Risultato è anche in questo caso il privato che sollecita il pubblico a fare, ad attivarsi, ad avere tempi e idee certe, sul modello di quanto avvenuto (con la medesima filosofia) per Napoli Est. Nell'ottica di un'integrazione multifunzionale, sono gli

stessi imprenditori ad accordarsi sulle idee da realizzare per evitare ripetizioni nei progetti.

L'Acen e l'Unione degli Industriali di Napoli nel 2011 hanno concluso un'intesa (e sottoscritto un protocollo) con le istituzioni locali e l'Unesco allo scopo di occuparsi dello sviluppo strutturale del territorio circostante ai siti archeologici. La considerazione da cui si è partiti è che Pompei, pur visitata da un numero molto elevato di turisti, non genera un soddisfacente flusso di reddito, probabilmente perché i visitatori permangono nel sito poche ore e non pernottano nei dintorni. Un turismo "mordi e fuggi", dunque, che non porta la dovuta ricchezza al territorio, in un certo senso respinto dalla carenza di servizi disponibili in loco e dal degrado generale. L'indicatore su cui riflettere è che solo il 3% dei visitatori dell'area resta a dormire nella stessa per una media di 1,9 giorni.

I punti di forza del progetto sono essenzialmente quattro:

- si basa su logiche di mercato, nel senso che la sua realizzazione è legata sostanzialmente alla capacità di attrarre investimenti privati;
- è costruito tenendo conto di opportunità realmente esistenti, rappresentate da aree, spazi e immobili effettivamente disponibili;
- punta a generare un processo emulativo e di miglioramento in un'area più vasta, nel senso che lo sviluppo del progetto core può stimolare nuove e ulteriori iniziative;
- adotta una logica di rete, per cui l'area oggetto dell'intervento, sarà collegata con le altre attrattive turistiche della baia di Napoli (in particolare i siti Unesco) e integrata con le offerte turistiche locali.

Ci sono progetti che più di altri rappresentano emblematicamente i ritardi e le difficoltà di realizzazione degli interventi previsti. L'attenzione sia dell'Acen che dell'Unione degli Industriali converge sull'area di Bagnoli. Considerato che gli stabilimenti industriali dell'Italsider hanno chiuso agli inizi degli anni Novanta, sono oltre 20 anni che l'area (molto importante e suggestiva dal punto di vista panoramico e paesaggistico) attende un intervento di bonifica e valorizzazione. Ma Bagnoli è ben lontana dal diventare area generatrice di sviluppo per la città.

È mancato un grande concorso di progettazione internazionale e nel tempo il susseguirsi di proposte e di proclami ha continuato a generare incertezze e ritardi. Attualmente vi è la proposta di un Accordo di programma con l'obiettivo di realizzare una ricognizione delle risorse e delle cose da fare: un porto nell'area di Nisida, nessuna rimozione della colmata, alberghi sulla fascia costiera e una quota di alloggi (housing sociale). Tale Accordo sembra lo strumento necessario per mettere a punto un progetto di sviluppo che si componga di diverse iniziative coerenti con le strategie del Piano



regolatore generale e fattibili sotto il profilo economico-finanziario. È necessario prevedere modifiche alla strumentazione urbanistica, che portino a un nuovo piano economicamente autosostenibile (bilanciato nei costi e nei ricavi, che tenga conto dei debiti, delle bonifiche da realizzare ecc.).

L'Acen sottolinea la rilevanza anche di altre iniziative. Una riguardante il Centro Storico, un'area strategica, per storia, tradizioni, estensione, concentrazione di beni di interesse storico-culturale, ad altissima potenzialità per la quale il valore del progetto è di 100 milioni di euro. A novembre 2013 sono partiti i primi due bandi che riguardano il Duomo e il Complesso dei Girolamini. Tra gli altri progetti da evidenziare: la bonifica delle Cave di Chiaiano, il porto turistico di Vigliena e il raddoppio del Centro Direzionale di Napoli. I due ultimi interventi, da realizzare con il project financing, sono stati assegnati, ma i lavori non sono ancora partiti. Per quanto concerne il progetto sulle Cave di Chiaiano, l'idea era di riempire le cave con inerti di risulta provenienti dai lavori edili. L'obiettivo era creare una zona di rilievo naturalistico accessibile a tutti i cittadini. Il progetto è stato però osteggiato sia sul fronte politico sia dai residenti locali, contrari al passaggio dei camion per il trasporto dei materiali.

L'Autorità Portuale punta, invece, il faro sul progetto relativo al Sistema integrato portuale di Napoli e sottolinea come si sia ancora in attesa di uno sblocco definitivo per far partire i primi lavori. Il percorso da compiere non è semplice. I tempi di realizzazione delle opere possono essere lunghi, ma occorre stabilire un nuovo approccio mediante una forte presa di coscienza del ruolo che ha il porto e del contributo che esso può dare all'ispessimento delle funzioni economiche della città.

L'Autorità Portuale ha posto l'accento anche su un altro progetto, quello relativo alla riqualificazione del waterfront. Ispirandosi alle grandi progettazioni di riacquisizione di identità di area già avviate in altre città di mare come San Francisco, Chicago, Barcellona, il processo di trasformazione del waterfront risponde alla logica di considerare la capacità di traino che può essere esercitata sullo sviluppo urbano da un'area costiera ripensata nelle sue potenzialità di utilizzazione per scopi diversi. Si tratta in sostanza di aprire il porto alla città fornendo una nuova concezione di "sinergia" e di abbattere muri separatori nonché infrastrutture ormai fatiscenti per trasformarle in più funzionali beni turistici (tipo strutture ricettive o di accoglienza), il tutto in chiave innovativa e architettonicamente molto avanzata con la realizzazione anche di parcheggi e punti di ristoro per i turisti. Lo scopo è quello di trasformare il porto in una "casa del viaggiatore" e non un punto di attesa. Per realizzare il progetto, nel 2003 fu costituita una holding pubblica, la Nausicaa SpA, a cui partecipavano il Comune, la Provincia, la Regione Campania e la stessa Autorità Portuale. La società, a capitale interamente pubblico ma operante con criteri di gestione privatistici e con modalità



decisionali di consultazione intergovernativa, è stata posta in liquidazione nel 2011, e da allora la gestione del progetto è stata acquisita direttamente dall'Autorità Portuale.

Nonostante sia presente l'approvazione della Soprintendenza dei beni architettonici e dell'Assessorato alle infrastrutture del Comune, la realizzazione non è ancora partita. Considerato il tempo passato da quando sono stati consegnati i progetti, molti degli elaborati e dei documenti a corredo della pratica sono ora soggetti a rivisitazione. Seguendo i tempi indicati nel contratto per la presentazione degli aggiornamenti, e – una volta presentati – sottoscrivendolo, si potrebbe partire con le prime gare entro il 2014.

Nel corso del colloquio si è fatto riferimento anche a un altro progetto relativo alla realizzazione di un grande terminal container nella Darsena di Levante che avrebbe consentito al porto di raddoppiare la sua capacità di terminal e di aumentare quindi i suoi livelli di competitività nel bacino del Mediterraneo, in un momento in cui i traffici internazionali di merci avevano un trend molto sostenuto. Il progetto prevedeva appunto il colmamento dell'area racchiusa dallo specchio d'acqua compreso tra i moli Vigliena e Levante e la costruzione di una banchina di oltre 600 m. Per consentire la piena operatività del futuro terminal, il piano prevedeva anche la realizzazione di collegamenti stradali, autostradali e ferroviari espressamente dedicati. I rallentamenti negli iter autorizzativi e le lungaggini burocratiche hanno di fatto ostacolato l'attuazione del progetto.

Per l'Autorità Portuale sono quattro le priorità da perseguire:

- riprendere e attuare il progetto riguardante il waterfront portuale per rendere il porto stesso parte integrante e sinergica della città, specie dal punto di vista turistico;
- riqualificare in generale l'area portuale attraverso la valorizzazione di edifici e aree ormai dismessi e/o non utilizzati appieno;
- far ripartire, con urgenza, il Grande Progetto del Por Campania per non perdere le risorse a valere sulla programmazione 2007-2013;
- attivarsi, da subito, per capire quali sono per il futuro i fondi (in particolare comunitari) sui quali il porto potrà contare per il 2014-2020.

13.4

Riflessioni conclusive

Le città italiane hanno bisogno di una strategia, di una cultura sistemica in cui la trasformazione e la riqualificazione urbana vengano viste come un'opportunità nel medio-lungo periodo per valorizzare il territorio, generando crescita e miglioramento della qualità della vita. Lo sviluppo



urbano è un processo lungo e complesso che richiede la definizione di un disegno chiaro, oltre che l'inserimento di tutti gli interventi previsti in un processo attentamente pianificato e monitorato, ma soprattutto condiviso. I progetti devono basarsi sulla coesione tra i diversi attori coinvolti, all'insegna della collaborazione e del consenso sul più ampio numero di interventi previsti.

Ma a che punto è la realizzazione delle diverse opere? Se si guarda al complesso degli interventi è possibile ravvisare un generale rallentamento nell'attuazione, nonostante il lungo tempo passato dalle fasi di programmazione. I ritardi nella realizzazione dei progetti e le criticità nello svolgimento delle procedure, sono legati non solo alle difficoltà di gestione delle amministrazioni deputate a decidere, alla lunghezza delle procedure amministrative, ma spesso anche al permanere di interessi contrastanti tra i diversi soggetti coinvolti nella realizzazione e nella gestione dell'opera stessa. Per esempio, da elaborazioni Srm su dati Dps-Visto² si è evinto che, dal momento in cui viene concepito il progetto, passano mediamente 7 anni e 10 mesi per realizzare un'opera di 100 milioni di euro nel settore viabilità in Italia, tempi che si dilatano a 11 anni e 2 mesi se guardiamo alla sola Campania. Per il settore altri trasporti i tempi sono di 7 anni e 4 mesi in Italia e 10 anni e 5 mesi in Campania.

A ciò si aggiunga anche che – in tutti i casi in cui per la gestione delle aree e delle iniziative siano state costituite delle società di sviluppo – queste alla fine sono state poste tutte in liquidazione. Tutt'altro che di minore rilevanza il problema della carenza delle risorse finanziarie pubbliche per la manutenzione urbana (dovuta alla riduzione dei trasferimenti statali ai Comuni) come pure della scarsa efficienza nell'impiego di quelle poche disponibili (che non hanno creato sviluppo economico). A tutto ciò si accompagna molto spesso una scarsa chiarezza delle regole da seguire.

L'Autorità Portuale richiama nell'intervista, in particolare, anche una relazione della Corte dei Conti nella quale l'analisi istruttoria ha evidenziato diversi fattori che, specificatamente per le varie realtà portuali, hanno inciso negativamente sui tempi di realizzazione dei programmi delle opere finanziate. Tra le concause individuate: “gli atteggiamenti di sostanziale inerzia o inadeguata capacità gestionale di taluni Enti autonomi, il proliferare dei vincoli ambientali, l'ampio contenzioso relativo alle gare d'appalto, i procedimenti giudiziari con sequestro di intere aree interessate ai lavori, le criticità progettuali e i ritardi procedurali nelle fasi di programmazione e attuazione di infrastrutture pluriennali”.

Per portare avanti la realizzazione di tutti i progetti non sono necessari nuovi stanziamenti. Le risorse ci sarebbero, a partire da quelle pubbliche nei fondi ordinari, nelle risorse della coesione territoriale e nei fondi comunitari. I fondi europei nella tornata 2007-2013 hanno contribuito



significativamente a diversi progetti: 76 milioni di euro per Bagnoli; 207 milioni di euro per la riqualificazione urbana dell'area portuale di Napoli Est; 100 milioni di euro per il Centro Storico. Essi costituiscono una grande opportunità per rilanciare lo sviluppo della città e la sua pianificazione strategica.

Nel periodo 2014-2020, tra fondi strutturali e Fas sono previsti finanziamenti complessivi per 111 miliardi di euro. L'Europa ha attribuito dunque un carattere prioritario al tema delle politiche urbane e della trasformazione urbana sostenibile. La programmazione dei fondi europei e nazionali 2014-2020 rappresenta dunque un'occasione di rilievo per ridare attualità alle politiche urbane. Manca però una politica nazionale sulle città. Per usare bene i fondi è necessario definire al più presto una strategia generale, dove la vera sfida è quella di garantire la collaborazione tra i vari livelli istituzionali e il rispetto delle competenze di ciascuno, mettendo, magari, in competizione i diversi progetti. Ma non solo. Le strategie di sviluppo urbano a livello territoriale devono essere unitarie e garantire l'integrazione dei fondi, evitando la frammentazione dei finanziamenti su una pluralità di obiettivi. Occorrerebbe cambiare approccio, ragionando in termini di fabbisogni e progetti complessi sui quali far confluire i finanziamenti disponibili. Integrare le varie fonti di finanziamento disponibili contribuirebbe a evitare la dispersione delle risorse su una pluralità di obiettivi. In particolare L'Ance (associazione nazionale dei costruttori) propone di destinare a interventi nelle città il 20% delle risorse del Fesr e del Fsc (Fondo di Sviluppo e Coesione, ex Fas) dedicando 3 miliardi di euro all'anno per 7 anni all'attuazione di politiche urbane, ispirandosi alle best practices dei altri territori europei.

Il percorso da compiere non è semplice. I tempi di realizzazione delle opere possono essere lunghi. Per riproiettare Napoli verso una rinnovata dimensione di sviluppo occorrerebbero azioni che ripartano dai dettami fondamentali di ogni processo di crescita:

- infrastrutture adeguate (la cui realizzazione va progettata in parallelo a un piano di sviluppo dei servizi a esse connessi);
- capitale umano qualificato;
- istituzioni competenti;
- strumenti finanziari efficienti.

Sarebbe necessario stabilire un nuovo approccio mediante una forte presa di coscienza del ruolo che hanno i vari progetti e del contributo che essi possono dare all'ispessimento delle funzioni economiche del tessuto urbano.

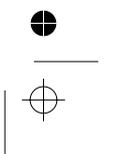
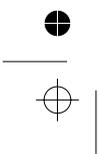
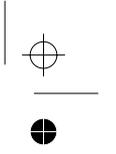
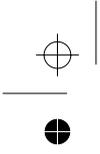
Bibliografia

- Acen e Camera di Commercio di Napoli (2014), *La città propositiva. Strategie per l'area metropolitana di Napoli, Reti e collegamenti infrastrutturali per l'area napoletana, Funzioni e attrezzature: carenze e opportunità per Napoli*.
- Camagni R. (2010), *Il Piano Strategico di Napoli: un percorso in evoluzione*, Presentazione del Piano Strategico di Napoli, Napoli.
- Centro Einaudi, Srm, Unione Industriali di Napoli (2014), *Ci vuole una terra per vedere il mare. 2014*, I rapporto "Giorgio Rota" su Napoli.
- Corte dei Conti, Delibera n. 5/2013/G. Spese per la realizzazione di opere infrastrutturali di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione dei porti.
- Dps (2014), Banca Dati Visto, *Visualizzazione Interattiva della Stima dei Tempi delle Opere pubbliche*.
- Dps (2014), *Pon Metro Programma operativo nazionale Città metropolitane 2014-2020*, documento di Programma, Roma.
- Dps (2014), *Pon Metro Programma operativo nazionale Città metropolitane 2014-2020*, rapporto Ambientale, Roma.
- Forte E., Siviero L. (2013), "Trasformazione logistica e Città metropolitane del Mezzogiorno", *Rivista economica del Mezzogiorno*, XXVII, n. 1-2.
- Governo italiano (2014), *Accordo di partenariato 2014-2020*.
- Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (2013), *Metodi e contenuti sulle priorità in tema di Agenda urbana*.
- Ocse (2013), *The competitiveness of global Port-Cities*.
- Poin Turismo 2007-2013.
- Por Campania 2007-2013.
- Srm (2014), *Italian Maritime Economy. Primo rapporto annuale*, Giannini, Napoli.
- Unione Industriali di Napoli e Camera di Commercio di Napoli (2014), *Nuova perimetrazione e nuove funzioni per le Città metropolitane. il caso di Napoli*.
- World Bank (2013), *Doing Business*, report 2013.

Note

¹ Sono stati intervistati: Antonio del Mese, Responsabile dell'Area Affari Giuridici e Contrattuali dell'Autorità Portuale di Napoli; Rodolfo Girardi, Presidente dell'Acen (al momento dell'intervista; poi divenuto Presidente di Federcostruzioni nel febbraio 2014); Ambrogio Prezioso, Presidente dell'Unione Industriali di Napoli.

² Visualizzazione Interattiva della Stima dei Tempi delle Opere pubbliche (Visto) è un software del Ministero dello Sviluppo Economico che consente di rilevare i tempi di realizzazione di un'opera infrastrutturale.





14 La Città metropolitana fiorentina: quale configurazione per rafforzare la capacità competitiva regionale nello spazio europeo?

Chiara Agnoletti e Claudia Ferretti

14.1 Inquadramento dell'area metropolitana fiorentina nel panorama nazionale

Il tema delle Città metropolitane è tornato recentemente al centro del dibattito poiché inserito nella legge Delrio 56/2014, che abroga le province e che istituisce questo nuovo ente. Come è noto, si tratta dell'ennesimo tentativo legislativo di attribuire dignità amministrativa a quella che da tempo è riconosciuta come un'evidenza territoriale e sociale. Al di là dei riflessi che possono scaturire dalla riforma sotto il profilo dell'architettura istituzionale, quello su cui interessa porre l'accento è il governo delle aree metropolitane che ha assunto, negli anni recenti, una grande rilevanza soprattutto in ambito europeo.

In fase di sviluppo terziario e di globalizzazione dei mercati, è opinione diffusa che le città e i sistemi urbani siano tornati a essere uno dei soggetti economici più importanti e che la loro competitività dipenda da alcuni fattori connessi alla loro scala, al mix produttivo, a un adeguato stock di infrastrutture di trasporto e comunicazione, a una generale qualità urbana (che sottende qualità degli spazi pubblici e privati ma anche qualità dei servizi) che agiscono come attrattori di risorse umane qualificate.

La Commissione europea non a caso ha previsto nella programmazione 2014-2020 un sostegno specifico alle città e allo sviluppo urbano. Anche in Italia, come è già stato indicato, il tema è al centro della discussione tuttavia l'attenzione sembra principalmente rivolta alle modifiche degli assetti istituzionali e alla conseguente riduzione della spesa pubblica piuttosto che alle necessità di governare i processi di addensamento urbano e alle relative criticità e opportunità che possono scaturire sul fronte della competitività territoriale. Quello che appare evidente è infatti l'assoluta inadeguatezza degli attuali confini giurisdizionali al fine di governare le tendenze insediative e localizzative più recenti. Basti pensare ai processi conurbativi o diffusivi



degli insediamenti, ma anche alla crescente mobilità delle persone e alla correlata necessità di gestire questi processi a una scala pertinente. A questo si aggiunga, il frequente ricorso a strumenti di governance a geometria variabile come i piani strategici, da parte di molte città europee; strumenti che affrontano sì alcune questioni fondamentali come quella del coordinamento intersettoriale e del reperimento delle risorse, ma anche le problematiche territoriali e infrastrutturali inevase dagli altri strumenti della pianificazione del territorio.

In questo contributo proponiamo un'analisi comparata delle dieci Città metropolitane istituite dalla legge Delrio, guardando ai molteplici aspetti che connotano i sistemi urbani ovvero le tendenze demografiche, la capacità di produrre ricchezza fino agli aspetti funzionali. A questa parte segue un approfondimento sulla Città metropolitana fiorentina rivolto in particolare all'analisi degli strumenti di pianificazione territoriale e finanziari che potrebbero essere attribuiti a questo nuovo ente per potenziare le funzioni metropolitane di governo del territorio e quindi per consolidare la capacità competitiva delle nostre città nello spazio europeo.

14.1.1 *Tendenze demografiche*

In prima istanza prendiamo a riferimento le tendenze localizzative più recenti della popolazione facendo riferimento alla teoria del ciclo di vita della città che come è noto identifica diversi stadi di urbanizzazione in rapporto all'andamento demografico registrato nel centro del sistema e nel suo hinterland.

I movimenti demografici all'interno delle dieci Città metropolitane istituite dalla legge, indicano come metà delle città analizzate stiano sperimentando la fase di *urbanizzazione relativa*, contraddistinta dalla crescita complessiva dell'area che coinvolge sia il "core" che la corona. Tuttavia quest'ultima cresce più velocemente indicando come le preferenze residenziali più recenti siano prevalentemente orientate verso le aree periurbane. Questa tendenza è riscontrabile nelle principali città del centro nord come Milano, Torino, Bologna, Firenze e Roma.

Altre città come Bari e Venezia stanno attraversando una fase di *suburbanizzazione assoluta*, caratterizzata da un aumento complessivo dell'intera città determinato tuttavia solo dalla crescita del suo hinterland. Le altre città sono caratterizzate da una decrescita complessiva dell'ambito metropolitano. Tuttavia nel caso di Genova e Napoli anche il comune centrale è in declino indicando una fase di *disurbanizzazione assoluta*, mentre la città di Reggio Calabria cresce pur non riuscendo a compensare la contrazione demografica del "core" (*riurbanizzazione assoluta*).

Tabella 14.1
 FASI DEL CICLO URBANO DELLE CITTÀ. POPOLAZIONE ANNI 2003-2013

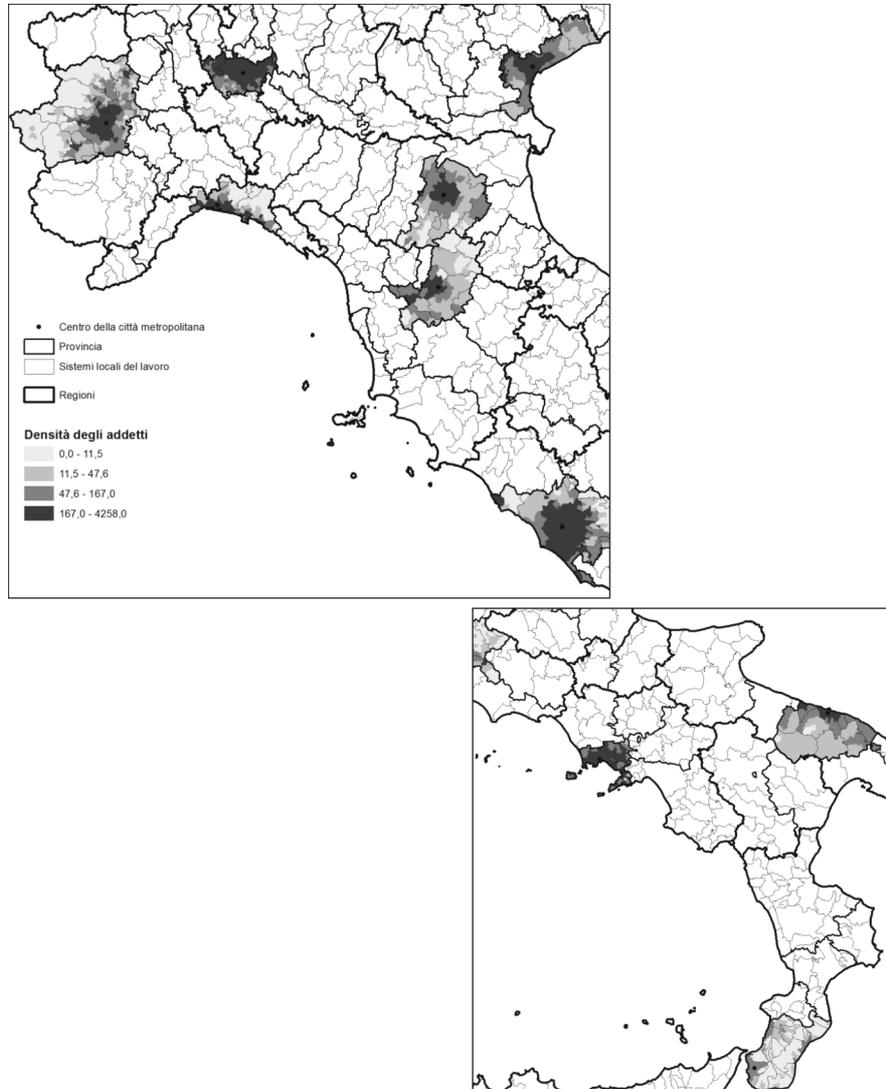
Urbanizzazione relativa (UR)	Suburbanizzazione assoluta (SA)	Disurbanizzazione assoluta (DA)	Riurbanizzazione assoluta (RA)
Bologna	Bari	Genova	Reggio Calabria
Firenze	Venezia	Napoli	
Roma			
Torino			
Milano			
Comune: +	Comune: -	Comune: -	Comune: +
Città metropolitana: ++	Città metropolitana: +	Città metropolitana: -	Città metropolitana: -

Fonte: Istat

Questa classificazione delle città, che consegue dall'analisi delle tendenze demografiche rilevate, indica come le aree metropolitane stiano subendo dei mutamenti nella loro organizzazione spaziale e insediativa, indicando talvolta il consolidamento delle strutture monocentriche in altri privilegiando distribuzioni disperse o policentriche. Questa diverse tendenze si differenziano principalmente per il diverso peso che il comune centrale assume. Le città più grandi, vedi Bologna, Firenze, Roma, Torino, Milano ma anche Reggio Calabria, hanno aumentato il peso del proprio "core", anche se con intensità assai variabile che va da un valore poco superiore allo zero (0,2%) di Reggio Calabria ai massimi di Firenze e di Roma, i quali registrano rispettivamente una crescita del 3,7% e 3,9% del proprio comune pivot.

Volendo analizzare l'omogeneità dei territori racchiusi dai confini delle Città metropolitane, prendiamo a riferimento gli ambiti che circoscrivono i movimenti effettuati quotidianamente dalla popolazione residente per recarsi ai luoghi di lavoro (sistemi locali del lavoro) che identificano realtà territoriali omogenee sotto il profilo economico poiché al loro interno avviene sia la produzione di redditi che il loro consumo prevalente, e li confrontiamo con i perimetri suggeriti dalla riforma delle Città metropolitane e con la distribuzione delle occasioni di lavoro. L'esito di questo confronto evidenzia come i confini delle Città metropolitane, coincidendo con quelli provinciali, rispetto ai SII risultano decisamente più ampi includendo un numero variabile ma complessivamente consistente di sistemi locali al proprio interno. L'altro aspetto che emerge relativamente alla distribuzione territoriale degli addetti è che il perimetro della Città metropolitana include ambiti con vocazioni produttive molto diverse che si attenuano gradualmente passando dal centro del sistema alle aree periferiche.

Figura 14.1
DISTRIBUZIONE DELLE OCCASIONI DI LAVORO E PERIMETRO DELLA CITTÀ METROPOLITANA.
ADDETTI SU SUPERFICIE TERRITORIALE. ANNO 2011



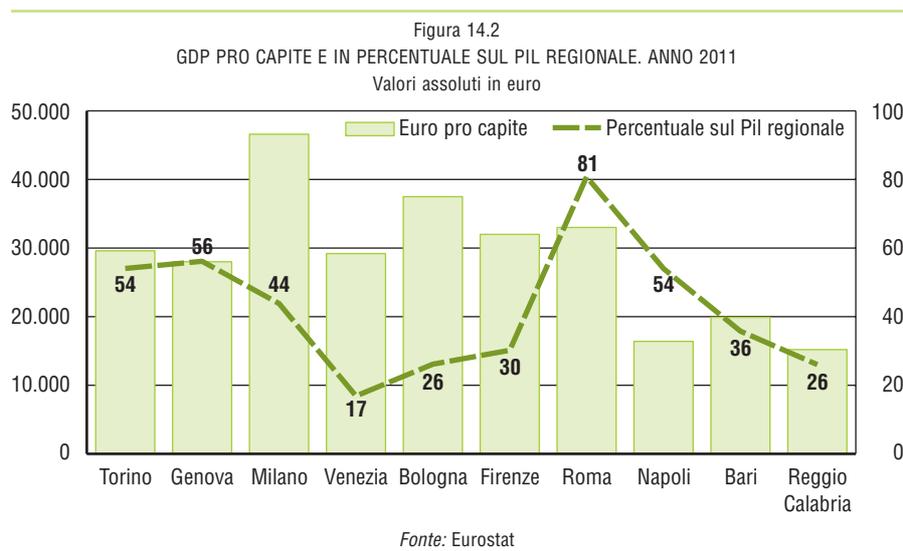
Fonte: Istat

Pertanto da questo confronto emerge come le Città metropolitane risultino eccessivamente inclusive, poiché comprendono aree molto eterogenee sia dal punto di vista meramente dimensionale che guardando alla diversa vocazione produttiva degli ambiti che ricadono all'interno di tali confini.

14.1.2 Produzione di ricchezza

Da più parti viene evidenziata la necessità di considerare i sistemi urbani i motori dello sviluppo regionale poiché la concentrazione territoriale delle attività umane esercita un effetto moltiplicativo sul risultato di ciascuna di esse generando vantaggi detti appunto economie di agglomerazione (o di urbanizzazione) se si riferiscono più precisamente all'ambiente urbano. Questi vantaggi si riflettono nei diversi livelli di produzione di ricchezza. Tuttavia, guardando a questo aspetto, evidenziamo come nelle dieci Città metropolitane si produca solo il 35,3% del Pil del Paese, indicando come le aree metropolitane forniscano un contributo ancora debole alla crescita. Come è ovvio, questo dato aggregato cela molte differenze che afferiscono tanto al diverso livello che ciascuna area è in grado di raggiungere quanto alla capacità di traino che queste città esercitano rispetto al sistema regionale di appartenenza.

In relazione al primo, ovvero al livello di Pil delle Città metropolitane evidenziamo una variabilità piuttosto marcata tra le regioni del centro nord dove spicca Milano in particolare seguita da Bologna, Firenze, Torino, Venezia e Genova e quelle del sud, che mostrano una minore capacità di produrre ricchezza. Una posizione intermedia è occupata da Roma, che nella graduatoria nazionale ricopre il terzo posto dopo Milano e Bologna. Anche considerando la capacità di traino delle Città metropolitane rispetto al sistema regionale, appaiono significative differenze.





A Roma per esempio si concentra la maggiore capacità di produzione di ricchezza rispetto al sistema regionale (l'80%) è minima invece per la città di Venezia (17%), Genova e Torino producono poco più della metà del Pil della propria regione, Firenze contribuisce per circa un terzo alla ricchezza regionale, di poco inferiori i dati su Bologna (26%).

Queste evidenze trovano un certo riscontro nei diversi modelli insediativi, ovvero laddove vi sia un sistema caratterizzato dalla dominanza assoluta di un centro urbano (sistema monocentrico) il livello di concentrazione della produzione di ricchezza è maggiore (per esempio Roma).

Al contrario, quando il modello insediativo ha un carattere marcatamente diffuso, la capacità di produrre ricchezza del capoluogo regionale appare notevolmente ridotta (Venezia). È evidente come ciò costituisca solo una proxy della capacità di un sistema urbano di poter godere delle economie di agglomerazione, e quindi di un vantaggio che deriva dal livello di concentrazione degli insediamenti e dunque dalla forma urbana. Infatti, come tratteremo più approfonditamente in seguito, la riflessione più recente guarda con attenzione crescente all'offerta funzionale e dunque alla presenza delle cosiddette funzioni high value o funzioni urbane superiori, e alle capacità relazionali che ne derivano.

14.1.3 *Aspetti funzionali*

Oltre agli aspetti meramente dimensionali che determinano le economie di agglomerazione ci sono altre specificità urbane che ne influenzano i percorsi di sviluppo. Il primo a formulare una critica in tal senso è Richardson (1972) a cui seguono le osservazioni delle relazioni tra centro e periferia formulate all'interno della teoria del "ciclo di vita urbana" (Van den Berg *et al.* 1982; Camagni *et al.* 1985; Cheshire e Hay 1989; Camagni 2011) e l'integrazione con elementi dinamici quali l'innovazione e l'acquisizione di informazione e conoscenza.

La riflessione più recente concentra il proprio interesse sul ruolo delle funzioni urbane, sulla capacità della città di fare rete e sull'efficienza data dalla forma urbana. La grande varietà di esternalità che derivano dalle caratteristiche qualitative dell'ambiente urbano ha portato progressivamente a spostare l'interesse dalla dimensione della città alle sue caratteristiche funzionali e relazionali.

Il rango di una città non è oggi identificato con la sua dimensione fisica così come aveva formulato Christaller ma con la capacità di realizzare complementarietà funzionali, anche a lunga distanza e quindi con il livello di specializzazione funzionale. I legami che possono stabilirsi tra le città sono riconducibili a due principali categorie: le reti di complementarietà che si

instaurano tra i centri di dimensioni simili integrati verticalmente e le reti sinergiche tra centri che svolgono funzioni analoghe che, al contrario, si integrano orizzontalmente (Camagni 1993).

Queste tipologie di interazione tra le città consentono anche ai centri urbani di dimensioni più ridotte di potere accedere a funzioni elevate e di poter godere dei vantaggi tipici dell'agglomerazione e al contempo di un

Tabella 14.2
NUMERO ADDETTI DELLE UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ATTIVE. 2001 E 2011
Valori assoluti in unità

	2001	2011	Variazione percentuale 2011/2001	Percentuale Comune su Città metropolitana	
				2001	2011
Milano					
Comune	808.642	773.571	-4,3	51,4	55,5
Città metropolitana	1.571.877	1.394.360	-11,3		
Cintura	763.235	620.789	-18,7		
Bologna					
Comune	206.088	147.721	-28,3	54,7	39,7
Città metropolitana	376.478	372.364	-1,1		
Cintura	170.390	224.643	31,8		
Firenze					
Comune	199.678	153.890	-22,9	57,1	43,7
Città metropolitana	349.864	351.857	0,6		
Cintura	150.186	197.967	31,8		
Torino					
Comune	332.808	324.996	-2,3	44,3	45
Città metropolitana	750.588	722.904	-3,7		
Cintura	417.780	397.908	-4,8		
Genova					
Comune	187.629	210.833	12,4	75,6	77,5
Città metropolitana	248.121	272.104	9,7		
Cintura	60.492	61.271	1,3		
Napoli					
Comune	221.111	235.269	6,4	44,1	42,6
Città metropolitana	501.152	551.744	10,1		
Cintura	280.041	316.475	13		
Bari					
Comune	92.676	94.617	2,1	28,3	33,8
Città metropolitana	327.093	280.051	-14,4		
Cintura	234.417	185.434	-20,9		

Fonte: Istat

maggiore equilibrio ambientale e sociale, tipico delle dimensioni urbane più contenute. È per questa ragione che alle città di secondo livello vengono oggi riconosciute le maggiori potenzialità in termini di prospettive di crescita.

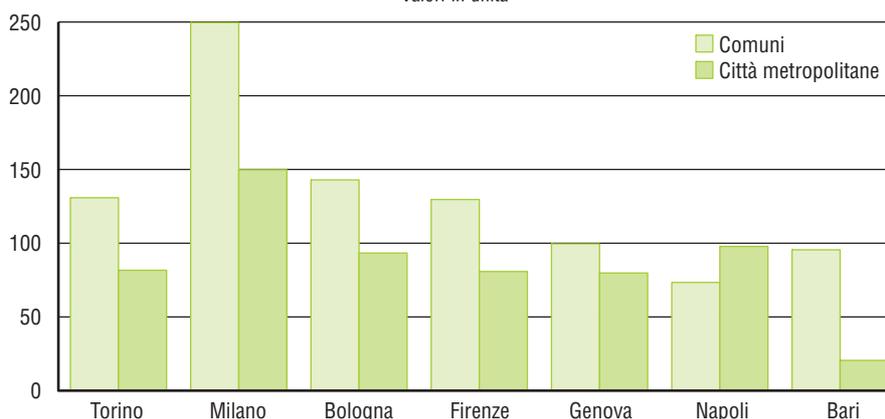
I sistemi metropolitani, sotto il profilo funzionale, si caratterizzano in genere come fornitori di servizi avanzati per le rispettive city-region (Scott 1998), in cui rientrano le attività del terziario ad alto contenuto di conoscenza a servizio non solo dell'hinterland ma di tutto il sistema regionale. Le aree più centrali sono in genere quelle in cui si concentrano le occasioni professionali per i knowledge worker, la cui presenza costituisce una premessa necessaria affinché i sistemi produttivi si collochino in scenari internazionali.

Prima di analizzare la composizione funzionale delle Città metropolitane, guardiamo alla dinamica degli addetti all'interno dell'area in termini di movimenti tra polo e cintura metropolitana.

Il grado di concentrazione degli addetti all'interno delle Città metropolitane è variabile e risente della morfologia della struttura urbana; anche la redistribuzione delle opportunità di lavoro ha seguito traiettorie eterogenee. La tendenza dominante vede accrescere, sotto il profilo occupazionale, il peso delle corone evidenziando un processo di progressivo allontanamento dai modelli insediativi monocentrici. Le uniche eccezioni sono costituite da Milano, che vede ridimensionato complessivamente il numero degli addetti, in particolare nel suo hinterland e Bari dove cresce l'occupazione nel comune centrale.

Come è già stato ricordato, i sistemi metropolitani si caratterizzano sempre più frequentemente come i fornitori delle cosiddette funzioni urbane

Figura 14.3
FUNZIONI URBANE SUPERIORI. ADDETTI ALLE FUS PER 1.000 ABITANTI. ANNO 2011
Valori in unità

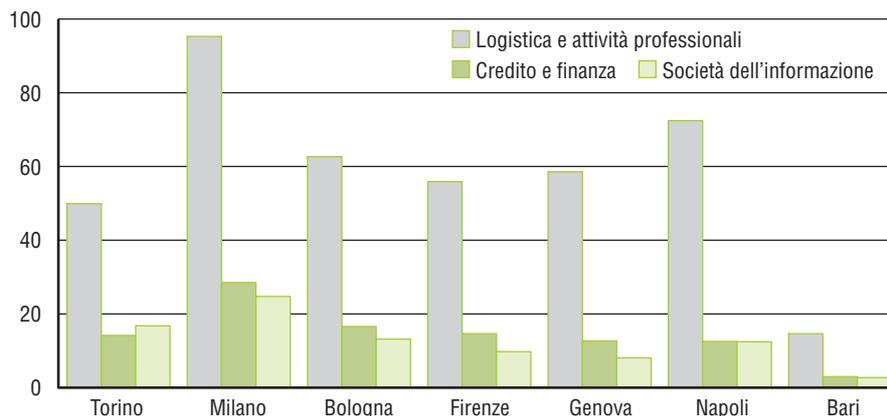


Fonte: Istat

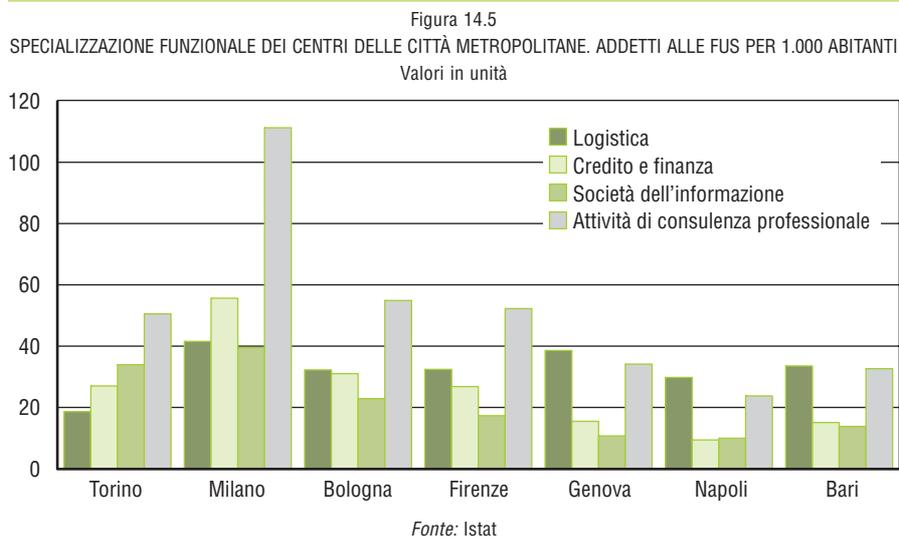
superiori che comprendono i servizi più avanzati. L'importanza di questo tipo di attività è legata alla capacità che gli è propria di connettere anche aree geograficamente non contigue e di porsi a servizio dell'intera area vasta. Al fine di ricostruire la geografia localizzativa di queste funzioni tipicamente urbane, è stata analizzata la distribuzione tra polo metropolitano e resto dell'area, degli addetti nelle attività riconducibili alle cosiddette Funzioni Urbane Superiori (Fus). Questa classificazione funzionale include un numero consistente di attività riconducibili a cinque aree tematiche afferenti alla logistica, credito e finanza, società dell'informazione, ricerca e sviluppo, attività di consulenza professionale. L'analisi effettuata, che rapporta il dato degli addetti alla popolazione per eliminare le ovvie differenze connesse alle differenti dimensioni demografiche, indica per questo tipo di attività, coerentemente alle attese una numerosità variabile nelle città e una preferenza localizzativa evidente per le aree centrali. L'unica eccezione a questa tendenza generale è rappresentata dalla città di Napoli, dove il peso del resto dell'area è maggiore di quello del polo. In termini di numerosità degli addetti emerge nettamente l'area milanese che offre le maggiori occasioni di lavoro in queste tipologie di funzioni. Firenze occupa invece una posizione inferiore a Bologna e vicina a quella di Torino.

Tra le diverse funzioni che afferiscono a quelle urbane superiori nei sistemi metropolitani prevalgono di gran lunga quelle legate alla logistica e alle attività di consulenza professionale; il nodo milanese appare il principale polo di concentrazione di queste attività. A distanza significativa troviamo le attività bancarie e tutte le altre specializzazioni legate alla finanza, che

Figura 14.4
 ADDETTI ALLE FUS NELLE CITTÀ METROPOLITANE. ADDETTI PER 1.000 ABITANTI
 Valori in unità



Fonte: Istat



raggiungono anche in questo caso il massimo di concentrazione a Milano. A queste si affiancano in numero non molto distante dalle precedenti, le funzioni della società dell'informazione che comprendono le attività di telecomunicazioni e quelle legate all'informatica.

Guardando ai soli centri delle Città metropolitane, evidenziamo le diverse specializzazioni funzionali. È evidente la dominanza dei servizi professionali sulle altre attività in tutti i centri; in particolare a Milano, questo tipo di attività raggiunge il livello più elevato di presenza così come le attività del credito e della finanza, particolarmente concentrate nel polo milanese e che raggiungono una buona presenza anche a Bologna, Firenze e Torino.

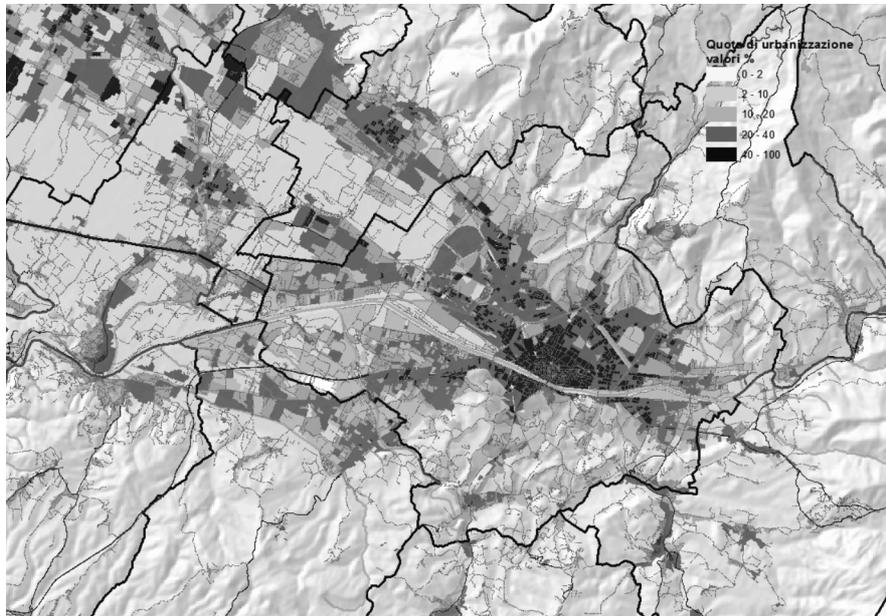
Anche le attività legate alla logistica contribuiscono in modo significativo a definire la specializzazione funzionale dei centri metropolitani, in particolare a Genova, Firenze e Bologna ma registrano una presenza rilevante anche nelle città del sud.

In sintesi, il vantaggio competitivo di cui gode la città di Milano, almeno sotto il profilo della specializzazione funzionale, sembra affidato in gran parte alla consistente offerta di servizi alle imprese.

14.2 La Città metropolitana fiorentina

Come è già stato ricordato la capacità della città di Firenze di trainare l'intero sistema appare decisamente più ridotta rispetto ad altre città quali

Figura 14.6
LA SATURAZIONE NELL'AREA METROPOLITANA FIORENTINA



Fonte: Istat

Milano e Roma ma anche nei confronti di Torino e Genova. Tuttavia la capacità di produrre ricchezza, misurata attraverso la dinamica del Pil, è superiore nel capoluogo e nella sua prima cintura urbana piuttosto che nell'intera Città metropolitana. Questo dato conferma quanto precedentemente sostenuto rispetto all'eccessiva inclusività dei confini della Città metropolitana, evidenziata anche dai dati che si riferiscono alla produzione di ricchezza.

Sotto il profilo insediativo, Firenze e la sua corona costituiscono l'area urbana principale di un sistema metropolitano cresciuto nelle fasi successive al secondo dopoguerra e caratterizzato da una fitta trama di interdipendenze territoriali. Firenze, che costituisce il principale polo della Città metropolitana, si configura come una città di media dimensione (357.318 abitanti) e si caratterizza per un grado di densità abitativa superiore ai comuni della sua cintura (3.500 abitanti su kmq) e per un livello di urbanizzazione piuttosto elevato (il 56% del territorio è destinato a insediamenti e infrastrutture).

Gli insediamenti hanno avuto, soprattutto nelle fasi successive al secondo dopoguerra, un'espansione sostenuta in tutta l'area e in particolare nei comuni della cintura fiorentina lungo l'arco occidentale. Nella fase più recente l'e-



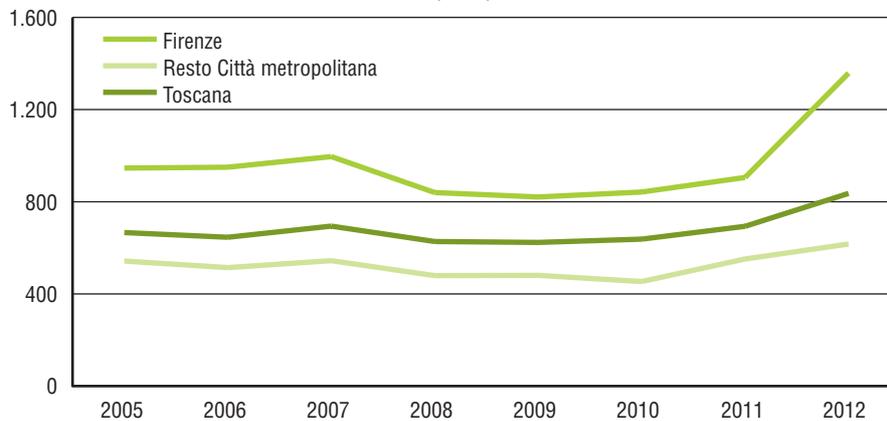
spansione insediativa ha assunto dimensioni relativamente più contenute, anche in conseguenza del crescente ricorso al recupero delle aree dismesse, tuttavia si è manifestata con maggiore intensità rispetto ad altre porzioni territoriali toscane accentuando i processi conurbativi in atto e dando luogo a un fenomeno che potremmo definire di “metropolizzazione incompleta”. Lo sviluppo insediativo ha infatti privilegiato alcune direttrici caratterizzate da elevata dotazione infrastrutturale, in particolare la direttrice nord-ovest. Pertanto sotto il profilo insediativo l’area ha uno sviluppo prevalentemente trasversale che viene racchiuso solo in parte dai confini della Città metropolitana.

All’evoluzione insediativa si accompagnano i cambiamenti funzionali indotti dai recenti interventi sulla struttura della città e della sua corona orientati in direzione di una più marcata specializzazione funzionale del territorio. Il consolidarsi di queste tendenze ha teso ad accrescere la separazione tra luoghi di residenza, luoghi di lavoro e di svago con evidenti ripercussioni sulla mobilità e sui flussi in ingresso e in uscita dal capoluogo. Da ciò consegue tanto l’aumento di mobilità tradizionale che avviene cioè per motivi di studio o di lavoro quanto di quella legata al tempo libero e allo svago.

Le tendenze in atto confermano inoltre le traiettorie centrifughe anche per le scelte abitative che tendono a privilegiare le aree periurbane accentuando o dando luogo a nuove disuguaglianze spaziali. Maggiori livelli di accessibilità, migliore dotazione infrastrutturale di collegamento, da un lato, alti valori immobiliari nelle aree urbane centrali dall’altro hanno spinto parte della popolazione a spostarsi verso i comuni limitrofi, in cerca di migliore qualità della vita e rapporto qualità prezzo delle abitazioni più conveniente. I confini della città si sono, quindi, ampliati al di fuori di quelli storici, mentre sul capoluogo continua a gravare la domanda di servizi della popolazione residente e di quanti vivono la città quotidianamente. La nascita di nuove polarità commerciali e per il “loisir” aumenta gli spostamenti su distanze sovra-comunali anche per motivi legati al tempo libero: acquisti, sport, fruizione culturale. In risposta alle nuove esigenze abitative, la crescita insediativa si sviluppa in aree contigue territorialmente, ancora libere, ma fuori dai confini della città storica.

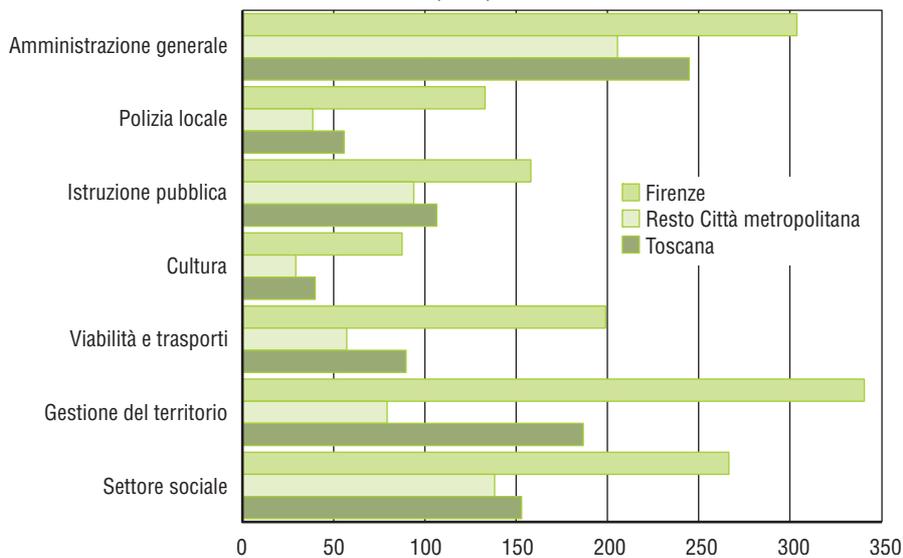
I fenomeni appena richiamati sono l’esito di molteplici fattori tra i quali vale la pena ricordare la difficoltà di accesso al bene casa particolarmente accentuata nel capoluogo e la ricerca di maggiore amenità ambientale e un superiore rapporto qualità/prezzo degli alloggi che spinge la popolazione e le famiglie a risiedere in aree prossime, ma altre rispetto a Firenze. Pertanto se è vero che complessivamente Firenze, nella fase più recente, non ha visto aumentare in modo rilevante il numero dei propri abitanti li ha, tuttavia, visti distribuirsi su un ambito territoriale molto più vasto, con il conseguente aumento della necessità di spostamento e quindi anche della dinamica pendolare, ma anche con effetti sui

Figura 14.7
LA PRESSIONE FINANZIARIA. ANNI 2005-2012
Euro pro capite



Fonte: elaborazioni su dati certificati consuntivi di bilancio

Figura 14.8
LA SPESA CORRENTE PER FUNZIONE. ANNO 2012
Euro pro capite



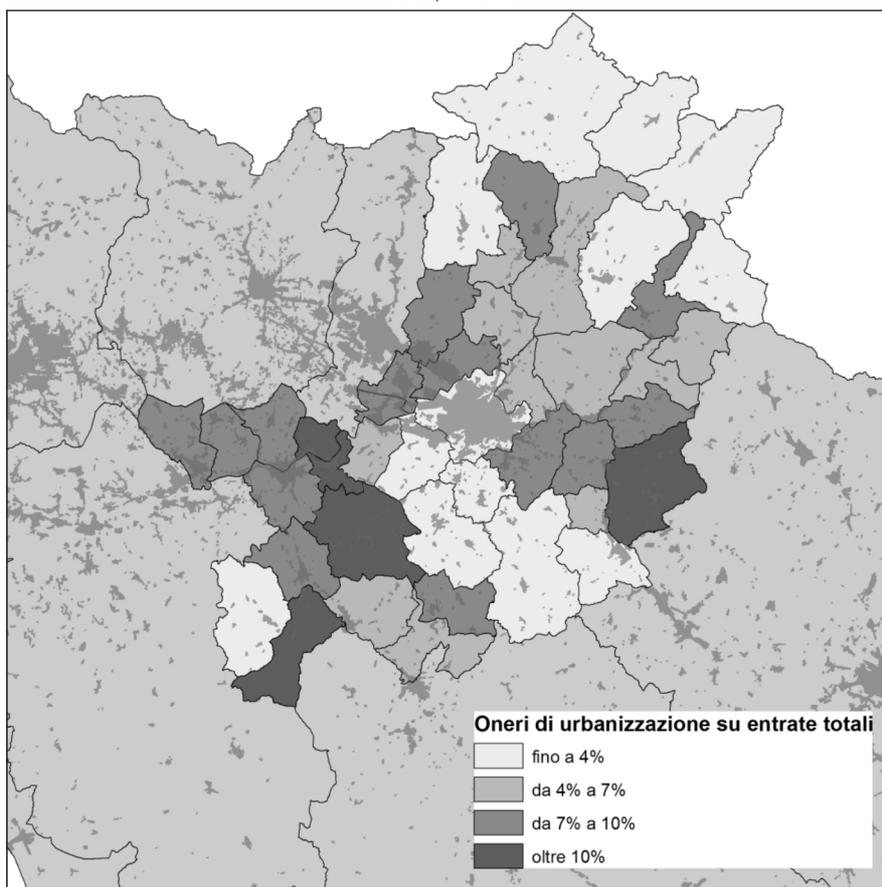
Fonte: elaborazioni su dati certificati consuntivi di bilancio

costi dell'offerta dei servizi pubblici e sulla distribuzione dei carichi fiscali tra centro e periferia, e in generale con una maggiore pressione sull'area centrale.

A tale proposito, evidenziamo come la città di Firenze presenti livelli di pressione finanziaria più elevati sia degli altri comuni limitrofi che del resto della Toscana. Tale circostanza viene determinata da costi più elevati per la gestione dei servizi offerti che vengono usufruiti sia dalla popolazione residente che da quella presente.

Una conferma di questo dato, è offerta dai livelli pro capite della spesa dai quali emerge che Firenze sostiene un costo corrente più elevato per quasi tutte le funzioni. In particolare i costi di gestione del territorio appaiono significativamente più elevati sia rispetto al resto della Città metropolitana che rispetto alla media regionale.

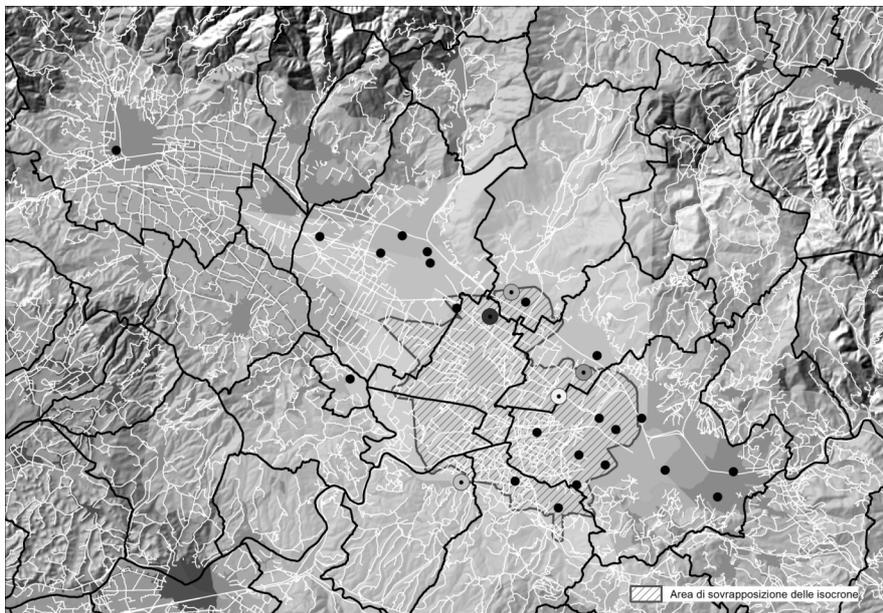
Figura 14.9
ONERI DI URBANIZZAZIONE SU ENTRATE TOTALI
Valori percentuali



Fonte: elaborazioni su dati certificati consuntivi di bilancio

Figura 14.10

SOVRAPPOSIZIONE DEI BACINI DI UTENZA DELLE GRANDI STRUTTURE DI VENDITA DELLA PIANA FIORENTINA



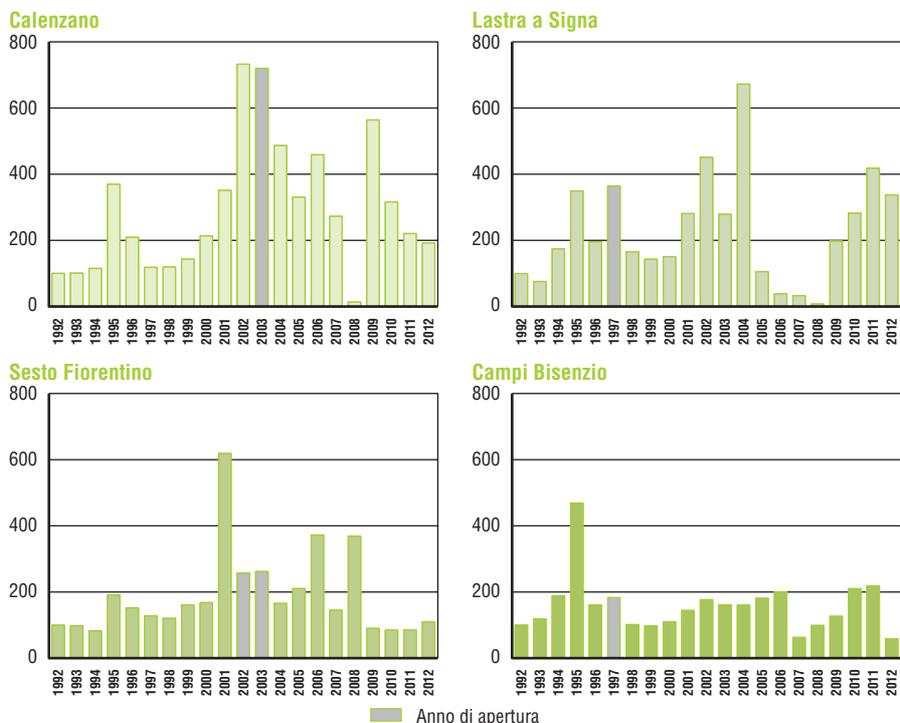
Fonte: elaborazioni su dati Sistema Informativo Geografico della Regione Toscana

Un ulteriore elemento di potenziale squilibrio territoriale è rappresentato dagli oneri di urbanizzazione che costituiscono una fonte di entrate preziosa per le amministrazioni locali e il cui peso nei bilanci comunali risulta molto variabile. E questo è vero anche per la Città metropolitana di Firenze, all'interno della quale si registrano situazioni piuttosto eterogenee. Questa varietà può rappresentare un elemento di squilibrio poiché nella localizzazione di alcune funzioni sul territorio possono prevalere logiche finanziarie in luogo di valutazioni di carattere urbanistico-territoriale.

Pertanto la necessità di rafforzare le forme di coordinamento translocali emerge anche in relazione ai compiti di pianificazione del territorio. Guardando infatti alla mappa delle localizzazioni di alcune funzioni, come per esempio i centri commerciali, leggiamo la spiccata concentrazione di queste strutture in una porzione specifica di territorio che coincide con la cintura fiorentina, in particolare lungo l'asse nord-ovest di collegamento tra Firenze e Prato. È evidente come le scelte degli operatori del settore abbiano privilegiato gli ambiti localizzativi più saturi e più densi oltre che prossimi ai principali nodi infrastrutturali, poiché in grado di intercettare il numero più elevato di utenti e i flussi già esistenti, in particolare quelli gravitanti sul capoluogo regionale.

Se, da un lato, l'ampia offerta commerciale costituisce un vantaggio per

Figura 14.11
ONERI DI URBANIZZAZIONE. ANNI 1992-2012
Valori indice 1992 = 100

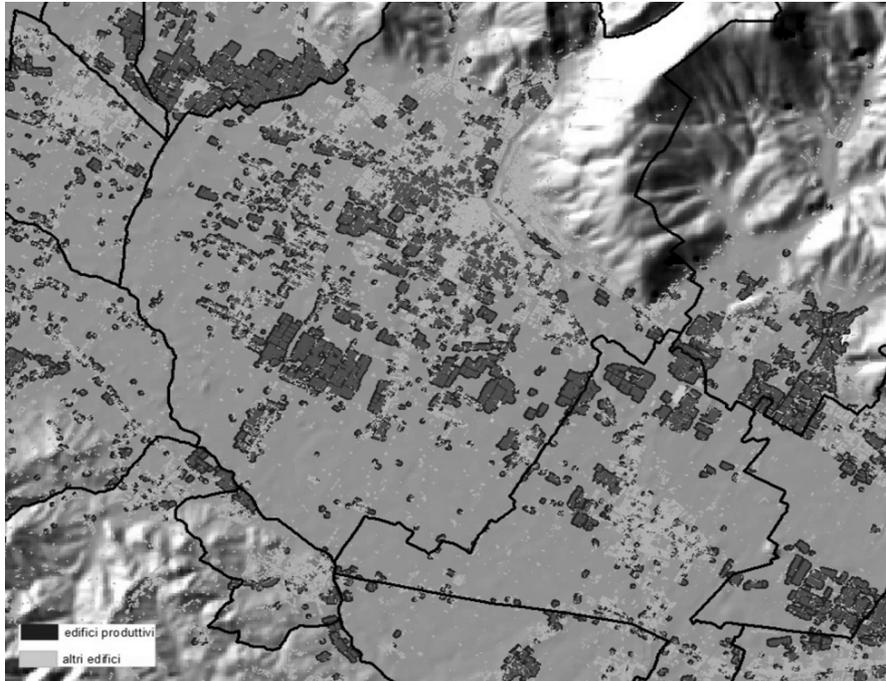


Fonte: elaborazioni su dati certificati consuntivi di bilancio

gli utenti, dall'altro, la proliferazione di queste strutture in una porzione relativamente limitata di territorio può costituire un indicatore di scarsa efficienza localizzativa.

Le mappe riportate indicano come l'ampiezza del bacino di utenza calcolato in funzione della dimensione e dell'offerta merceologica della struttura commerciale, ovvero ipotizzando un tempo massimo di percorrenza (15 o 30 minuti) che l'utenza è disposta a impiegare per raggiungere l'attività commerciale¹, possa essere anche molto estesa. L'isocrona determinata con tali tempi, individua un'area che rappresenta il bacino di utenza potenziale della struttura e che nei casi analizzati supera di gran lunga il territorio comunale in cui l'attività si localizza. Questa elaborazione fornisce dunque una duplice indicazione: da un lato dimensiona l'area e la popolazione (101 kmq e 260.000 abitanti) potenzialmente utente di tutte le strutture analizzate, dall'altro fornisce un'indicazione della dimensione degli impatti generati da queste strutture sollevando la questione dell'opportunità di una pianifica-

Figura 14.12
INSEDIAMENTI PRODUTTIVI NELL'AREA METROPOLITANA FIORENTINA



Fonte: elaborazioni su dati Sistema Informativo Geografico della Regione Toscana

zione sovracomunale e di forme perequative tra i territori. Ciò consegue dall'evidenza che i flussi di traffico generati e attratti da queste strutture, sono distribuiti su un territorio mediamente molto più ampio di quello coincidente con il comune che ospita la struttura di vendita. Al contrario, i benefici in particolare quelli economici legati alla fiscalità urbanistica, sono di esclusivo appannaggio dell'amministrazione ospitante. Ciò risulta particolarmente evidente guardando alla dinamica degli oneri di urbanizzazione desunti dai certificati consuntivi di bilancio dei comuni che ospitano alcune delle strutture commerciali più grandi e più recenti, i quali in corrispondenza degli anni di apertura di tali strutture registrano i valori massimi.

Da ciò derivano le logiche localizzative dominanti legate *in primis* alla competizione territoriale, rispetto ad altre che potrebbero invece propendere maggiormente alla minimizzazione dei costi complessivi di insediamento.

L'esigenza di una pianificazione sovralocale emerge anche leggendo la distribuzione degli insediamenti produttivi e in particolare la presenza di aree che non presentano soluzione di continuità ma che ricadono sotto amministrazioni diverse.

14.3 Conclusioni

Abbiamo evidenziato come le Città metropolitane, ancorché un nuovo livello istituzionale, costituiscano una variegata realtà territoriale e insediativa. Alla luce delle analisi offerte nel contributo, possiamo avanzare delle considerazioni di sintesi relativamente al profilo delle dieci città individuate dalla riforma. In particolare, abbiamo evidenziato come i confini proposti per la delimitazione di queste realtà metropolitane includano aree scarsamente omogenee a esclusione del caso di Milano dove la vocazione produttiva dell'area è piuttosto uniforme, ancorché settorialmente differenziata. In altri casi, come quello fiorentino, gli attuali confini della Città metropolitana comprendono un numero variegato di sistemi economici locali che presentano vocazioni economiche scarsamente omogenee. Guardando invece alle caratteristiche dimensionali e funzionali delle dieci città previste dalla riforma, abbiamo rilevato come per alcune di esse il profilo metropolitano sia particolarmente debole e come a questo si affianchi la presenza di squilibri territoriali sia tra le diverse aree sia, per alcune di esse, anche al proprio interno. Gli aspetti che abbiamo preso in esame oltre alle tendenze localizzative della popolazione, sono la capacità delle Città metropolitane di esercitare il ruolo di traino economico rispetto al sistema regionale di appartenenza e infine la presenza delle funzioni urbane superiori e delle relative specializzazioni funzionali. In relazioni a questi tre aspetti è stato evidenziato un certo dualismo tra la Città metropolitana di Milano e le città del sud; Firenze, Bologna e Torino ottengono invece una collocazione intermedia.

Pertanto sotto questi profili, le Città metropolitane presentano, con poche eccezioni, molti punti di debolezza. Alcune di queste fragilità potrebbero venire attenuate con l'assegnazione a questo nuovo livello istituzionale di alcune funzioni volte a rafforzarne il profilo metropolitano: in particolare ci si riferisce alla pianificazione strutturale di livello metropolitano che potrebbe porsi come modello di governance per la gestione coordinata delle diverse istanze territoriali espresse dall'intero ambito metropolitano. Sul piano degli assetti istituzionali e della capacità di governo del territorio, infatti, è assolutamente prioritario il processo di coordinamento delle politiche e della pianificazione a scala sovralocale. Un altro aspetto strettamente connesso al precedente riguarda la gestione metropolitana della fiscalità urbanistica, anche attraverso l'ausilio di meccanismi di perequazione territoriale in modo da ripartire le entrate legate all'attività edilizia a livello metropolitano. Questa scala si presta inoltre al perseguimento dell'obiettivo di riduzione del consumo di suolo, criticità particolarmente evidente nei contesti metropolitani, anche attraverso la gestione di competenze condivise sulla riqualificazione del patrimonio dismesso.

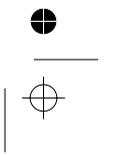
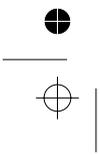
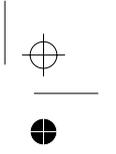
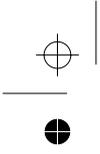
In conclusione, la riforma costituisce un'opportunità non solo per definire in chiave rinnovata gli assetti istituzionali, ma al contempo rappresenta l'occasione, se opportunamente gestita, per governare più efficacemente funzioni e strumenti finalizzati a rafforzare il ruolo delle nostre città nello spazio europeo. Questa opportunità è subordinata al potenziamento dei compiti e degli strumenti di pianificazione territoriale e finanziari, relativi alle funzioni metropolitane di governo del territorio. Senza questa prerogativa, le criticità evidenziate dal contributo rischiano di perdurare nel tempo, riducendo ulteriormente la capacità delle nostre Città metropolitane di competere nello spazio europeo.

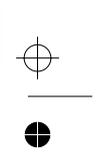
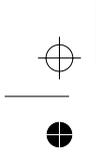
Bibliografia

- Aquarone A. (1961), *Grandi città e aree metropolitane in Italia*, Zanichelli, Bologna.
- Cafiero S., Busca A. (1970), *Lo sviluppo metropolitano in Italia*, monografie Svi-
mez, Giuffrè, Milano.
- Camagni R. (1993), "From city hierarchy to city networks: reflection about an
emerging paradigm", in Lakshmanan T., Nijkamp P. (eds.), *Structure and
Change in the Space Economy. Festschrifts in Honour of Martin Beckmann*,
Springer, Berlino.
- Camagni R. (2011), *Principi di economia urbana e territoriale*, Carocci, Roma.
- Camagni R., Curti F., Gibelli M. C. (1985), "Ciclo urbano: le città tra sviluppo e
declino", in Bianchi G., Magnani I. (a cura di), *Sviluppo multiregionale: teo-
rie, problemi, metodi*, FrancoAngeli, Milano.
- Cheshire P. C., Hay D. G. (1989), *Urban Problems in Western Europe: An Econo-
mic Analysis*, Unwin Hyman.
- Irwin E., Bockstael N. (2007), "The evolution of urban sprawl: Evidence of spatial
heterogeneity and increasing land fragmentation", *PNAS*, 104, 2.
- Richardson H. (1972), "Optimality in city size, systems of cities e urban policy: A
sceptic's view", *Urban Studies*, 9, 1: 29-47.
- Scott A. J. (1998), *Regions and the World Economy. The Coming Shape of Global
Production, Competition, and Political Order*, Oxford University Press, Oxford.
- Tortorella W., Allulli M. (2014), *Città metropolitane: la lunga*, Marsilio, Venezia.
- Van den Berg L., Drewett R., Klassen L. H., Rosssi A. E., Vijverberg C. H. T.
(1982), *Urban Europe: a study of Growth and Decline*, Pergamon, Oxford.

Note

¹ I tempi di percorrenza sono calcolati come rapporto tra la lunghezza degli archi della rete stradale e le velocità medie rilevate per gli stessi. La fonte è il grafo strade regionale.





15 La nuova città metropolitana di Bari: assetti di governance e integrazione territoriale dei servizi

Angelo Grasso, Roberta Garganese e Luigi Ranieri

15.1 Premessa

Alla vigilia dell'entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, il presente contributo si propone di indagare come la riforma impatterà sulla città metropolitana di Bari, sia dal punto di vista della governance, che sotto il profilo degli assetti di integrazione territoriale relativi ad attività economiche e servizi.

In effetti, la necessaria trasformazione dei confini della città metropolitana (che dovrà estendersi dai 31 comuni sin qui appartenenti all'area metropolitana ai 41 della provincia), non potrà non incidere in maniera rilevante sugli assetti urbani della nuova realtà territoriale.

Sino a oggi, il modello di governance dell'area metropolitana di Bari – consolidatosi con un percorso pluriennale avviato con la redazione del Piano Strategico di area vasta “Metropoli Terra di Bari” del 2008 (BA2015) – è stato caratterizzato da un elevato profilo di inclusività, che ha favorito il coinvolgimento di molteplici attori territoriali, quali: realtà rappresentative della cittadinanza attiva, imprese, rappresentanze sindacali e datoriali, istituzioni pubbliche ed enti di ricerca.

La transizione alla nuova città metropolitana implicherà certamente delle trasformazioni – che il presente lavoro si propone di indagare – del modello di governance sin qui consolidatosi, e ciò non solo per effetto dell'ampliamento dei confini territoriali, ma, anche e soprattutto, delle nuove funzioni che la riforma ha inteso trasferire a questo nuovo livello istituzionale.

In questo contesto, il presente contributo prende avvio con l'analisi del livello di omogeneità/eterogeneità territoriale della nuova città metropolitana di Bari, condotta attraverso alcuni indicatori relativi ai profili demografici, sociali ed economici.

15.2 Il profilo demografico della nuova città metropolitana

La nuova città metropolitana di Bari può contare al primo gennaio 2013, secondo i dati Istat, su un numero di residenti pari a 1.246.297.

Come dimostra la tabella 15.1, dopo la città di Bari (313.213 abitanti), vi sono numerosi altri comuni piuttosto popolosi, e in particolare: Altamura (69 mila residenti), Molfetta (60 mila), Bitonto (56 mila), Monopoli, Corato (48 mila) e Gravina (43 mila). Dal punto di vista demografico, è particolarmente utile osservare l'andamento, nei comuni della nuova città metropolitana, di due indicatori (tabella 15.2), ovvero l'indice di invecchiamento (over sessantacinquenni/popolazione totale) e il tasso generico di fecondità (numero complessivo di nati nell'anno/popolazione femminile di quindici-cinquantenni).

Tabella 15.1
NUMERO DI RESIDENTI NEI COMUNI DELLA PROVINCIA DI BARI

Residenti al 1° gennaio 2013		Residenti al 1° gennaio 2013	
Acquaviva delle Fonti	20.905	Modugno	37.573
Adelfia	16.973	Mola di Bari	25.780
Alberobello	10.870	Molfetta	60.338
Altamura	69.901	Monopoli	48.403
Bari	313.213	Noci	19.439
Binetto	2.182	Noicattaro	25.850
Bitetto	11.858	Palo del Colle	21.654
Bitonto	56.085	Poggiorsini	1.403
Bitritto	11.046	Polignano a Mare	17.621
Capurso	15.463	Putignano	26.957
Casamassima	19.471	Rutigliano	18.467
Cassano delle Murge	14.395	Ruvo di Puglia	25.594
Castellana Grotte	19.362	Sammichele di Bari	6.656
Cellamare	5.572	Sannicandro di Bari	9.763
Conversano	25.860	Santeramo in Colle	26.743
Corato	48.339	Terlizzi	26.974
Gioia del Colle	27.921	Toritto	8.577
Giovinazzo	20.392	Triggiano	26.965
Gravina in Puglia	43.780	Turi	12.963
Grumo Appula	12.899	Valenzano	17.832
Locorotondo	14.258	Totale	1.246.297

Fonte: Demo Istat, residenti al 1° gennaio 2013

Tabella 15.2
INDICE DI INVECCHIAMENTO E IL TASSO GENERICO DI FECONDITÀ
 Valori: invecchiamento per cento; fecondità per mille

	Indice di invecchiamento	Tasso generico di fecondità		Indice di invecchiamento	Tasso generico di fecondità
Totale Provincia Bari	18,9	29,1	Locorotondo	21,0	27,1
Acquaviva delle Fonti	19,8	29,9	Modugno	15,7	32,8
Adelfia	17,9	25,1	Mola di Bari	20,7	26,3
Alberobello	22,4	25,5	Molfetta	21,9	28,1
Altamura	14,5	30,8	Monopoli	19,5	27,9
Bari	22,3	28,7	Noci	20,4	24,7
Binetto	14,3	23,0	Noicattaro	15,1	27,0
Bitetto	15,3	38,8	Palo del Colle	15,2	32,7
Bitonto	15,1	28,6	Poggiorsini	18,7	8,8
Bitritto	13,4	28,9	Polignano a Mare	18,9	26,7
Capurso	16,5	31,7	Putignano	20,7	28,9
Casamassima	16,2	38,6	Rutigliano	17,8	27,9
Cassano delle Murge	16,6	31,5	Ruvo di Puglia	19,1	25,8
Castellana Grotte	18,9	23,6	Sammichele di Bari	26,4	29,2
Cellamare	11,3	25,6	Sannicandro di Bari	16,8	28,5
Conversano	18,9	28,2	Santeramo in Colle	17,5	33,2
Corato	16,6	31,9	Terlizzi	15,7	27,4
Gioia del Colle	21,3	28,9	Toritto	18,1	24,8
Giovinazzo	20,1	29,1	Triggiano	17,1	30,0
Gravina in Puglia	15,6	31,9	Turi	20,2	26,1
Grumo Appula	17,7	32,2	Valenzano	17,6	24,4

Fonte: elaborazioni Ipres su dati Istat, al 1° gennaio 2013

Rispetto al primo indicatore, i valori più elevati si registrano nei comuni di Sammichele, Alberobello, Bari, Molfetta, Gioia del Colle e Locorotondo; mentre i comuni caratterizzati dai più elevati tassi di fecondità sono: Bitetto, Casamassima, Santeramo, Modugno, Palo del Colle e Grumo Appula.

15.3 Gli assetti socioeconomici della nuova città metropolitana

Al fine di rappresentare l'assetto economico della città metropolitana di Bari, si ritiene utile riportare in primo luogo i dati sulle "localizzazioni d'impresa per comune e settore economico", relativi al quarto trimestre 2013.

Tabella 15.3
DISTRIBUZIONE DELLE UNITÀ LOCALI

	Unità locali con sede in provincia	Unità locali con sede fuori provincia	Sedi di impresa	Totale
Totale Provincia Bari	12.574	4.348	99.655	116.577
Acquaviva delle Fonti	266	51	1.633	1.950
Adelfia	125	25	1.151	1.301
Alberobello	175	27	1.167	1.369
Altamura	883	146	6.421	7.450
Bari	3.018	1.775	23.534	28.327
Binetto	15	3	153	171
Bitetto	57	16	810	883
Bitonto	433	96	3.896	4.425
Bitritto	84	29	740	853
Capurso	158	40	1.200	1.398
Casamassima	267	176	1.399	1.842
Cassano delle Murge	159	29	1.178	1.366
Castellana Grotte	248	31	2.071	2.350
Cellamare	30	6	272	308
Conversano	300	60	2.397	2.757
Corato	599	95	3.955	4.649
Gioia del Colle	354	93	2.648	3.095
Giovinazzo	171	34	1.193	1.398
Gravina in Puglia	434	79	3.738	4.251
Grumo Appula	82	16	972	1.070
Locorotondo	163	68	1.668	1.899
Modugno	478	329	2.972	3.779
Mola di Bari	209	31	1.597	1.837
Molfetta	567	287	3.734	4.588
Monopoli	541	175	4.336	5.052
Noci	228	73	2.003	2.304
Noicattaro	188	23	2.276	2.487
Palo del Colle	124	33	1.240	1.397
Poggiorsini	22	17	201	240
Polignano a Mare	216	39	1.601	1.856
Putignano	357	65	2.492	2.914

(SEGUE)

	Unità locali con sede in provincia	Unità locali con sede fuori provincia	Sedi di impresa	Totale
Rutigliano	192	35	2.118	2.345
Ruvo di Puglia	286	30	2.267	2.583
Sammichele di Bari	44	11	598	653
Sannicandro di Bari	65	12	859	936
Santeramo in Colle	335	53	2.354	2.742
Terlizzi	242	43	2.151	2.436
Toritto	47	7	685	739
Triggiano	178	121	1.592	1.891
Turi	114	24	1.362	1.500
Valenzano	120	45	1.021	1.186

Fonte: elaborazioni Ipres su dati Camera di Commercio

La ripartizione comunale delle unità locali mostra come le stesse si concentrino non solo nella città capoluogo (n. 28.327), ma siano molto numerose in molti altri centri, ovvero: Altamura (7.450), Monopoli (5.052), Corato (4.649), Molfetta (4.588), Bitonto (4.425) e Gravina (4.251).

Entrando nel merito dei diversi settori produttivi, si osserva la predominanza delle unità locali relative a:

- commercio (39.221), numerose non solo a Bari, ma anche ad Altamura, Bitonto, Corato, Modugno, Monopoli e Molfetta;
- agricoltura (19.509), concentrate ad Altamura, Monopoli e Rutigliano;
- costruzioni (13.871), in particolare a Bari e Altamura;
- attività manifatturiere (10.733), servizi di alloggio e ristorazione (6.751), altre attività di servizi (4.581) e altre attività professionali (3.440), tutte concentrate soprattutto a Bari.

In relazione al mercato del lavoro, si riportano nella tabella 15.5 i dati Istat del censimento 2011, che presentano, per ciascun comune, l'articolazione delle "forze di lavoro" e delle "non forze di lavoro".

In particolare, è possibile osservare come le percentuali più elevate di occupati rispetto al totale dei residenti si registrino nei comuni di Castellana Grotte, Alberobello, Locorotondo e Noicattaro, mentre, al contrario, i comuni con il maggior rapporto tra persone in cerca di occupazione e residenti sono Bitonto e Mola di Bari.

Tabella 15.4
DISTRIBUZIONE DELLE UNITÀ LOCALI PER SETTORE

	A Agricoltura, silvicoltura pesca	B Estrazione di minerali da cave e miniere	C Attività manifattu- riere	D Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria cond.	E Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione	F Costruzioni	G Commercio ingrosso e dettaglio; riparazione di automobili
Totale Provincia Bari	19.509	69	10.733	371	333	13.871	39.221
Acquaviva delle Fonti	362	2	218	25	9	233	604
Adelfia	265	—	90	3	3	156	490
Alberobello	233	1	147	1	2	171	423
Altamura	1.648	4	912	34	20	1.363	1.730
Bari	749	7	2.039	77	58	2.540	11.749
Binetto	41	—	19	—	1	14	59
Bitetto	304	—	69	1	2	88	233
Bitonto	725	8	465	9	37	670	1.422
Bitritto	101	—	60	—	1	81	362
Capurso	68	—	181	3	4	211	576
Casamassima	238	—	127	7	4	145	891
Cassano delle Murge	353	—	157	12	6	144	340
Castellana Grotte	517	1	268	3	11	275	662
Cellamare	29	—	27	—	2	54	120
Conversano	719	—	231	8	6	296	812
Corato	713	5	552	15	17	476	1.682
Gioia del Colle	835	4	271	5	14	264	988
Giovinazzo	197	1	112	1	2	190	439
Gravina in Puglia	954	10	455	22	3	898	1.047
Grumo Appula	444	1	72	2	—	129	233
Locorotondo	408	2	169	2	2	411	478
Modugno	80	2	617	15	16	458	1.447
Mola di Bari	426	—	109	8	4	211	603
Molfetta	469	1	420	7	6	697	1.679
Monopoli	1.019	2	446	13	19	444	1.738
Noci	455	2	208	1	6	280	740
Noicattaro	941	—	136	5	3	221	790
Palo del Colle	250	2	149	18	2	207	433
Poggiorsini	135	—	17	14	1	16	25
Polignano a Mare	440	—	120	3	5	234	559
Putignano	398	2	436	4	10	371	875
Rutigliano	1.137	1	133	6	12	204	528

(SEGUE)

	A Agricoltura, silvicoltura pesca	B Estrazione di minerali da cave e miniere	C Attività manifattu- riere	D Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria cond.	E Fornitura di acqua; reti fognarie; attività di gestione	F Costruzioni	G Commercio ingrosso e dettaglio; riparazione di automobili
Ruvo di Puglia	662	9	260	7	16	369	740
Sammichele di Bari	236	1	69	2	—	57	163
Sannicandro di Bari	400	—	48	2	4	113	209
Santeramo in Colle	722	—	344	7	2	334	700
Terlizzi	641	—	186	5	9	282	821
Toritto	322	—	51	—	—	85	145
Triggiano	140	1	155	7	10	197	872
Turi	687	—	96	16	1	131	298
Valenzano	46	—	92	1	3	151	516
	H Trasporto e magazzi- naggio	I Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	J Servizi di informa- zione e comuni- cazione	K Attività finanziarie e assicurative	L Attività immobiliari	M Attività profession., scientifiche e tecniche	N Noleggio, agenzie viaggio, serv. supporto alle imprese
Totale Provincia Bari	3.672	6.751	2.321	2.490	2.098	3.440	2.983
Acquaviva delle Fonti	20	107	29	36	34	54	46
Adelfia	20	60	13	19	28	17	40
Alberobello	40	143	13	21	15	21	34
Altamura	345	302	135	120	106	165	127
Bari	1.066	1.973	1.005	945	885	1.491	1.164
Binetto	8	10	1	1	1	2	3
Bitetto	15	43	8	18	8	21	19
Bitonto	170	202	62	76	65	89	108
Bitritto	32	52	20	18	17	18	22
Capurso	32	67	29	22	20	39	45
Casamassima	25	91	31	34	47	44	40
Cassano delle Murge	11	83	27	22	20	34	40
Castellana Grotte	57	134	35	45	26	62	51
Cellamare	16	10	7	4	6	7	5
Conversano	49	161	45	48	30	73	71
Corato	174	239	75	80	74	106	91
Gioia del Colle	67	170	45	62	29	63	60
Giovinazzo	33	158	25	31	24	38	36
Gravina in Puglia	159	175	47	54	39	66	63
Grumo Appula	34	34	4	13	8	14	18

(SEGUE)

	H Trasporto e magazzinaggio	I Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	J Servizi di informa- zione e comuni- cazione	K Attività finanziarie e assicurative	L Attività immobiliari	M Attività profession., scientifiche e tecniche	N Noleggio, agenzie viaggio, serv. supporto alle imprese
Locorotondo	58	108	26	25	14	41	40
Modugno	230	149	83	62	85	136	118
Mola di Bari	28	151	30	41	26	38	33
Molfetta	123	341	84	103	72	96	92
Monopoli	205	340	77	92	76	117	107
Noci	80	123	54	44	33	82	51
Noicattaro	56	83	24	41	20	31	33
Palo del Colle	41	67	16	32	22	27	23
Poggiorsini	6	9	2	5	—	—	3
Polignano a Mare	32	231	15	26	15	29	45
Putignano	73	145	51	68	57	96	68
Rutigliano	27	62	25	29	16	28	31
Ruvo di Puglia	53	128	20	43	27	27	44
Sammichele di Bari	7	39	5	13	3	15	6
Sannicandro di Bari	19	38	10	9	7	15	17
Santeramo in Colle	113	145	34	44	31	50	30
Terlizzi	41	130	19	42	21	46	46
Toritto	10	34	11	8	9	16	10
Triggiano	63	87	29	49	40	43	49
Turi	17	62	19	18	18	20	23
Valenzano	17	65	31	27	24	63	31
	O Amministra- zione pubblica e difesa; ass. sociale	P Istruzione	Q Sanità e assistenza sociale	R Attività artistiche, sportive, di intratteni- mento e div.	S Altre attività di servizi	T Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro	X Imprese non classificate
Totale Provincia Bari	3	634	983	1.523	4.581	—	991
Acquaviva delle Fonti	—	9	22	38	86	—	16
Adelfia	—	3	19	15	50	—	10
Alberobello	—	4	13	17	64	—	6
Altamura	—	29	45	69	251	—	45
Bari	—	257	289	485	1.219	—	329
Binetto	—	1	—	2	8	—	—
Bitetto	—	2	6	8	35	—	3
Bitonto	—	27	35	48	172	—	35

(SEGUE)

	O Amministra- zione pubblica e difesa; ass. sociale	P Istruzione	Q Sanità e assistenza sociale	R Attività artistiche, sportive, di intratteni- mento e div.	S Altre attività di servizi	T Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro	X Imprese non classificate
Bitritto	—	4	8	14	38	—	5
Capurso	—	5	16	6	53	—	21
Casamassima	—	8	6	25	52	—	27
Cassano delle Murge	—	5	23	22	54	—	13
Castellana Grotte	—	15	20	48	104	—	16
Cellamare	—	1	6	1	12	—	1
Conversano	—	14	37	39	99	—	19
Corato	1	26	37	53	197	—	36
Gioia del Colle	—	15	26	45	113	—	19
Giovinazzo	—	4	20	24	50	—	13
Gravina in Puglia	—	14	35	33	147	—	30
Grumo Appula	—	5	5	14	36	—	4
Locorotondo	—	5	16	11	74	—	9
Modugno	—	19	22	29	145	—	66
Mola di Bari	1	11	13	26	66	—	12
Molfetta	—	23	63	60	219	—	33
Monopoli	1	14	17	71	214	—	40
Noci	—	12	17	28	72	—	16
Noicattaro	—	5	11	21	55	—	11
Palo del Colle	—	4	11	15	64	—	14
Poggiorsini	—	2	1	—	3	—	1
Polignano a Mare	—	4	7	28	55	—	8
Putignano	—	23	24	52	141	—	20
Rutigliano	—	3	11	19	57	—	16
Ruvo di Puglia	—	13	21	25	100	—	19
Sammichele di Bari	—	1	2	8	22	—	4
Sannicandro di Bari	—	2	5	8	26	—	4
Santeramo in Colle	—	16	13	37	100	—	20
Terlizzi	—	8	12	25	86	—	16
Toritto	—	1	6	4	26	—	1
Triggiano	—	7	19	14	91	—	18
Turi	—	6	12	15	56	—	5
Valenzano	—	7	12	21	69	—	10

Fonte: elaborazioni Ipres su dati Camera di Commercio

Tabella 15.5
DISTRIBUZIONE DELLE FORZE DI LAVORO
Valori in unità

	Condizione professionale o non professionale				
	Forze di lavoro	Forze di lavoro			
	Occupati	Occupati/ totale residenti	In cerca di occupazione	In cerca di occupazione/ totale residenti	
Acquaviva delle Fonti	8.561	7.221	0	1.340	0
Adelfia	7.104	5.759	0	1.345	0
Alberobello	4.686	4.229	0	457	0
Altamura	27.112	22.728	0	4.384	0
Bari	126.626	106.654	0	19.972	0
Binetto	882	721	0	161	0
Bitetto	4.753	4.048	0	705	0
Bitonto	22.047	17.449	0	4.598	0
Bitritto	4.846	4.052	0	794	0
Capurso	6.165	5.174	0	991	0
Casamassima	8.146	7.040	0	1.106	0
Cassano delle Murge	5.990	4.956	0	1.034	0
Castellana Grotte	8.854	7.807	0	1.047	0
Cellamare	2.489	2.113	0	376	0
Conversano	10.787	9.431	0	1.356	0
Corato	18.743	15.442	0	3.301	0
Gioia del Colle	11.066	9.568	0	1.498	0
Giovinazzo	7.603	6.484	0	1.119	0
Gravina in Puglia	16.781	13.440	0	3.341	0
Grumo Appula	4.781	3.785	0	996	0
Locorotondo	6.253	5.412	0	841	0
Modugno	15.469	12.770	0	2.699	0
Mola di Bari	9.941	7.874	0	2.067	0
Molfetta	22.744	19.566	0	3.178	0
Monopoli	20.469	17.553	0	2.916	0
Noci	8.205	7.221	0	984	0
Noicattaro	11.032	9.731	0	1.301	0
Palo del Colle	8.313	6.671	0	1.642	0
Poggiorsini	478	398	0	80	0
Polignano a Mare	7.583	6.544	0	1.039	0
Putignano	11.837	10.063	0	1.774	0

(SEGUE)

	Condizione professionale o non professionale					
	Forze di lavoro	Forze di lavoro				
		Occupati	Occupati/ totale residenti	In cerca di occupazione	In cerca di occupazione/ totale residenti	
Rutigliano	7.540	6.692	0	848	0	
Ruvo di Puglia	9.981	8.495	0	1.486	0	
Sammichele di Bari	2.550	2.236	0	314	0	
Sannicandro di Bari	3.904	3.228	0	676	0	
Santeramo in Colle	10.985	8.962	0	2.023	0	
Terlizzi	10.658	8.859	0	1.799	0	
Toritto	3.104	2.615	0	489	0	
Triggiano	11.088	9.132	0	1.956	0	
Turi	5.358	4.551	0	807	0	
Valenzano	7.279	6.178	0	1.101	0	

	Condizione professionale o non professionale					Totale
	Non forze di lavoro	Non forze di lavoro				
		Studenti	Casalinghe/i	Percettore di una o più pensioni o di redditi da capitale	In altra condizione	
Acquaviva delle Fonti	9.631	1.823	2.394	4.417	997	18.192
Adelfia	7.509	1.246	2.393	2.948	922	14.613
Alberobello	4.869	735	869	2.730	535	9.555
Altamura	29.309	6.071	10.948	9.046	3.244	56.421
Bari	148.053	21.386	50.259	58.572	17.836	274.679
Binetto	945	185	357	289	114	1.827
Bitetto	5.043	801	1.897	1.769	576	9.796
Bitonto	25.265	4.489	9.086	8.279	3.411	47.312
Bitritto	4.274	776	1.506	1.504	488	9.120
Capurso	6.850	973	2.637	2.211	1.029	13.015
Casamassima	7.983	1.121	2.701	3.155	1.006	16.129
Cassano delle Murge	6.080	1.015	1.788	2.606	671	12.070
Castellana Grotte	7.923	1.411	1.595	3.989	928	16.777
Cellamare	2.020	363	806	591	260	4.509
Conversano	11.299	1.939	2.702	5.109	1.549	22.086
Corato	21.402	3.573	8.496	6.958	2.375	40.145
Gioia del Colle	13.108	1.887	4.028	5.747	1.446	24.174

(SEGUE)

	Condizione professionale o non professionale					Totale
	Non forze di lavoro	Non forze di lavoro				
		Studenti	Casalinghe/i	Percettore di una o più pensioni o di redditi da capitale	In altra condizione	
Giovinazzo	10.101	1.582	3.793	3.650	1.076	17.704
Gravina in Puglia	19.075	3.840	6.306	6.337	2.592	35.856
Grumo Appula	6.113	930	2.355	2.105	723	10.894
Locorotondo	6.087	1.003	1.192	3.305	587	12.340
Modugno	16.264	2.501	6.450	5.556	1.757	31.733
Mola di Bari	12.202	1.809	4.368	4.776	1.249	22.143
Molfetta	29.516	4.084	11.151	10.996	3.285	52.260
Monopoli	21.557	3.454	6.228	9.301	2.574	42.026
Noci	8.619	1.535	2.291	3.878	915	16.824
Noicattaro	10.490	2.099	3.448	3.733	1.210	21.522
Palo del Colle	9.545	1.451	3.944	3.083	1.067	17.858
Poggiorsini	712	157	177	272	106	1.190
Polignano a Mare	7.533	1.319	1.674	3.700	840	15.116
Putignano	11.767	1.884	2.446	6.128	1.309	23.604
Rutigliano	8.131	1.420	2.498	3.297	916	15.671
Ruvo di Puglia	11.687	1.848	4.251	4.390	1.198	21.668
Sammichele di Bari	3.396	520	695	1.820	361	5.946
Sannicandro di Bari	4.351	759	1.315	1.786	491	8.255
Santeramo in Colle	11.442	2.035	2.765	5.187	1.455	22.427
Terlizzi	12.185	2.277	4.077	4.383	1.448	22.843
Toritto	4.163	633	1.434	1.622	474	7.267
Triggiano	11.839	1.957	4.082	4.196	1.604	22.927
Turi	5.711	915	1.304	2.703	789	11.069
Valenzano	8.017	1.360	2.683	2.897	1.077	15.296

Fonte: elaborazioni Ipres su dati Istat

Infine, nella tabella 15.6 si riportano alcuni indicatori bancari al primo gennaio 2012 relativi ai comuni della nuova città metropolitana di Bari. Particolarmente interessante è il dato sull'ammontare per abitante dei depositi bancari, che fa registrare i valori più elevati nei comuni di: Bari, Locorotondo, Altamura, Alberobello e Noci.

Tabella 15.6
INDICATORI BANCARI

	Depositi (milioni di euro)	Impieghi (milioni di euro)	Sportelli	Abitanti per sportello	Volume medio di sportelli. Depositi	Volume medio di sportelli. Impieghi	Ammontare per abitante. Depositi (euro)	Ammontare per abitante. Impieghi (euro)
Acquaviva delle Fonti	184	395	9	2.335	20.406	43.879	8.739	18.791
Adelfia	53	48	3	5.698	17.805	16.112	3.125	2.828
Alberobello	130	126	5	2.181	25.919	25.268	11.885	11.587
Altamura	867	1.011	19	3.662	45.655	53.219	12.466	14.531
Bari	6.036	8.905	183	1.724	32.984	48.662	19.137	28.234
Bitetto	55	35	3	3.933	18.312	11.586	4.656	2.946
Bitonto	351	559	19	2.962	18.498	29.429	6.245	9.936
Bitritto	32	31	3	3.628	10.702	10.432	2.950	2.876
Capurso	63	89	5	3.083	12.588	17.765	4.083	5.762
Casamassima	130	264	9	2.137	14.460	29.358	6.766	13.736
Cassano delle Murge	92	83	4	3.580	22.950	20.727	6.410	5.790
Castellana Grotte	176	270	8	2.418	22.005	33.738	9.100	13.952
Cellamare	—	—	1	5.468	—	—	—	—
Conversano	208	268	11	2.338	18.948	24.340	8.104	10.410
Corato	396	637	19	2.529	20.852	33.551	8.246	13.268
Gioia del Colle	253	328	11	2.532	22.958	29.843	9.065	11.784
Giovinazzo	63	69	5	4.082	12.536	13.717	3.071	3.360
Gravina in Puglia	326	467	14	3.115	23.259	33.347	7.467	10.705
Grumo Appula	56	45	3	4.317	18.593	14.851	4.307	3.440
Locorotondo	195	108	5	2.834	39.074	21.696	13.789	7.657
Modugno	243	521	15	2.506	16.177	34.752	6.456	13.870
Mola di Bari	153	147	9	2.836	16.968	16.372	5.983	5.773
Molfetta	516	721	20	3.021	25.788	36.063	8.535	11.936
Monopoli	401	649	15	3.234	26.733	43.236	8.265	13.367
Noci	223	418	12	1.606	18.543	34.853	11.549	21.706
Noicattaro	163	241	8	3.219	20.436	30.119	6.348	9.356
Palo del Colle	100	142	5	4.312	19.908	28.480	4.617	6.605
Poggiorsini	—	—	1	1.418	—	—	—	—
Polignano a Mare	103	181	8	2.197	12.905	22.659	5.874	10.314
Putignano	277	475	12	2.254	23.053	39.623	10.228	17.580
Rutigliano	178	179	6	3.072	29.718	29.788	9.673	9.696
Ruvo di Puglia	171	243	11	2.331	15.581	22.068	6.684	9.466
Sammichele di Bari	—	—	2	3.354	—	—	—	—
Sannicandro di Bari	41	31	3	3.240	13.713	10.299	4.232	3.178
Santeramo in Colle	279	225	8	3.346	34.924	28.121	10.437	8.404
Terlizzi	144	159	8	3.370	17.983	19.937	5.336	5.915
Toritto	—	—	2	4.284	—	—	—	—
Triggiano	149	221	8	3.375	18.580	27.675	5.506	8.201
Turi	101	88	5	2.548	20.297	17.565	7.966	6.894
Valenzano	67	54	4	4.466	16.712	13.619	3.742	3.050

Fonte: elaborazioni Ipres su dati Banda d'Italia

15.4

Lo scenario strategico per la nuova città metropolitana di Bari

I dati riportati nel presente articolo rilevano un accentuato policentrismo dell'Area Metropolitana di Bari. Oltre alla città di Bari insistono altre realtà territoriali consolidate, con una propria identità e una struttura socioeconomica che si sono evolute nel tempo in modo autonomo rispetto al capoluogo pugliese.

Un primo immediato riscontro si ha nella demografia dell'Area Metropolitana: oltre al Capoluogo insistono numerosi Comuni di medie dimensioni (superiori a 40.000 abitanti) che contribuiscono a rendere Bari la quinta Area Metropolitana più grande d'Italia, oltre che quella con la minore incidenza di popolazione del Comune centrale rispetto all'intera area metropolitana.

Un'ulteriore conferma della connotazione policentrica di Bari si ha analizzando la distribuzione e la tipologia delle unità locali nei vari Comuni: non sono evidenti particolari polarizzazioni in alcuni centri ma in ogni Comune è presente un numero di imprese sostanzialmente comparabile con la popolazione residente. In aggiunta, osservando la ripartizione delle tipologie d'impresa, emergono differenti specializzazioni produttive, in linea con le vocazioni dei singoli Comuni, frutto di una specifica identità consolidatasi nel tempo anche grazie a caratteristiche ambientali e paesaggistiche eterogenee.

Le differenti vocazioni emergono anche analizzando le direttrici di sviluppo che i singoli Comuni si sono date all'interno delle visioni adottate dallo strumento della pianificazione strategica di Area Vasta prevista dalla Regione Puglia nell'ambito della programmazione PO Fesr 2007-2013. All'interno dei confini dell'area Metropolitana di Bari risiedono tre differenti aree vaste:

- “Metropoli Terra di Bari”, che comprende il Comune capoluogo e altri 30 Comuni appartenenti all'area Metropolitana;
- “Città Murgiana”, che comprende 4 Comuni (Altamura, Gravina, Poggiorsini, Santeramo);
- “Valle d'Itria”, costituita da 8 comuni di cui 6 dell'Area Metropolitana (Alberobello, Castellana Grotte, Putignano, Monopoli, Noci, Locorotondo) e 2 appartenenti alle province di Brindisi (Fasano) e Taranto (Martina Franca).

La visione della Valle d'Itria delinea un futuro basato sull'attrattività turistica definendo un programma d'interventi fortemente orientato alla valorizzazione del territorio e dei centri storici, puntando sulle aree rurali



e sul ruolo di Monopoli come “hub costiero”. Nella “Città murgiana” si intende valorizzare la dimensione rurale e la tradizione imprenditoriale manifatturiera dei Comuni in essa presenti. Il piano strategico di “Metropoli Terra di Bari” delinea differenti scenari di sviluppo esaltando la dimensione policentrica della propria Area Vasta. In particolare sono evidenti tre differenti subsistemi: l’area barese e i comuni contermini caratterizzati da una economia basata sul terziario fortemente polarizzata sul Capoluogo e sulla presenza di un’importante area industriale; l’area premurgiana che punta sulla valorizzazione delle zone rurali e sulle specializzazioni produttive di tipo agroindustriale e manifatturiero di tipo artigianale; il nord barese dove sono presenti Comuni di medie dimensioni con un sistema produttivo eterogeneo distribuito in modo equilibrato tra agricoltura, industria e servizi. Il piano strategico “Metropoli terra di Bari” è indirizzato verso progetti in grado di favorire le connessioni tra questi tre differenti sistemi: logistica integrata, connessioni fisiche e naturali (quali le lame), progetti di dematerializzazione della Pubblica Amministrazione e messa in comune di sistemi di e-government.

Un altro fattore determinante nel processo di consolidamento dei differenti poli che caratterizzano l’Area vasta “Metropoli Terra di Bari” è il modello di governance adottato basato su una convenzione ex art. 30 del Tuel tra i Comuni. Esso si basa su modelli partecipativi bottom-up ed è così articolato:

- un livello “istituzionale”, regolato dalla convenzione che definisce i rapporti tra i 31 comuni dell’ Area Metropolitana: essa demanda al Consiglio Metropolitan dei Sindaci la determinazione degli indirizzi politici per le attività di pianificazione strategica nonché per l’adozione e realizzazione dei programmi operativi,
- un livello “gestionale” rappresentato dall’Ufficio Unico, incardinato presso il Comune di Bari e finanziato da tutti i comuni convenzionati,
- un livello “partenariale”, costituito dall’Assemblea delle rappresentanze locali di organismi presenti nel Cnel, dal Tavolo del Terzo Settore e dai rappresentanti della cittadinanza attiva.

15.5 Conclusioni

Il modello di governance dell’ Area vasta “Metropoli Terra di Bari” si è rivelato molto efficace nella fase di stesura del piano strategico: un patrimonio d’idee e progetti condiviso da tutti i Comuni dell’ Area Metropolitana e dall’intero partenariato economico-sociale che ha permesso in questi anni di



avviare numerose iniziative coerenti con un'unica visione di sviluppo nel rispetto delle peculiarità dei differenti poli che caratterizzano l'Area Vasta.

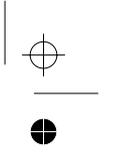
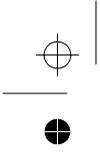
A livello istituzionale, grazie all'attività svolta dal Consiglio Metropolitan dei Sindaci, si è riusciti a mantenere una coerenza tra gli indirizzi stabiliti dal piano strategico e le programmazioni dei singoli Comuni; mentre, sul piano "gestionale", l'attivazione dell'Ufficio Unico ha rappresentato – anche a livello nazionale – un *unicum* in grado di favorire il conseguimento di condizioni di maggiore efficienza ed efficacia.

In questa ottica il modello dell'Area Vasta "Metropoli Terra di Bari" può essere esteso anche alle altre Aree Vaste declinando un unico sistema di sviluppo "policentrico" e una visione condivisa per la Città Metropolitana di Bari. In aggiunta, la struttura definita dalla convenzione ex art. 30 ha molte similitudini con l'impianto stabilito dal legislatore per le aree metropolitane. Rimane irrisolto il nodo relativo alle funzioni che dovrà avere il nascente consiglio metropolitano dei sindaci e di come la volontà di darsi un'unica visione di sviluppo di tipo policentrico possa trovare un'efficace sintesi nella realizzazione di una struttura organizzativa e gestionale. Da questo punto di vista, anche a causa di assenza di fondi aggiuntivi, il modello adottato dall'area vasta "Metropoli Terra di Bari" non ha trovato un'applicazione concreta e non è stato possibile creare strutture condivise tra tutti i Comuni per l'implementazione del Piano Strategico.

La nascente Città metropolitana non avrà solo competenza in materia di programmazione strategica e pianificazione territoriale ma dovrà ereditare dalla Provincia funzioni che richiedono strutture operative e risorse finanziarie e umane per assicurare l'esercizio del nascente Ente.

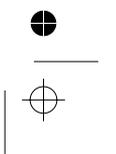
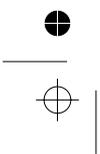
Per questo, alla redazione dello statuto è demandato il difficile compito di definire un modello organizzativo e gestionale che possa esaltare le strategie policentriche che i Comuni si dovranno dare con una struttura flessibile ed efficiente su base territoriale.

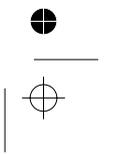
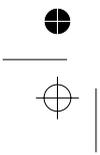
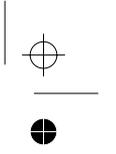
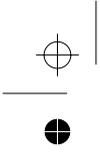
In effetti, grazie anche all'elevata autonomia statutaria concessa dalla nuova legge alla Città metropolitana, si ritiene che sarà possibile superare le stesse carenze della riforma attraverso la redazione di uno statuto metropolitano di carattere strategico, che tenga in opportuna considerazione le peculiarità proprie dei diversi territori della Città metropolitana di Bari.



Parte terza

Scenario internazionale





16 Debiti pubblici sub centrali e relative contromisure: Italia ed Europa a confronto

Giancarlo Pola ed Elena Carniti

16.1

Antefatto: quale responsabilità hanno i livelli decentrati di governo nella produzione degli squilibri finanziari dei propri Paesi in Europa?

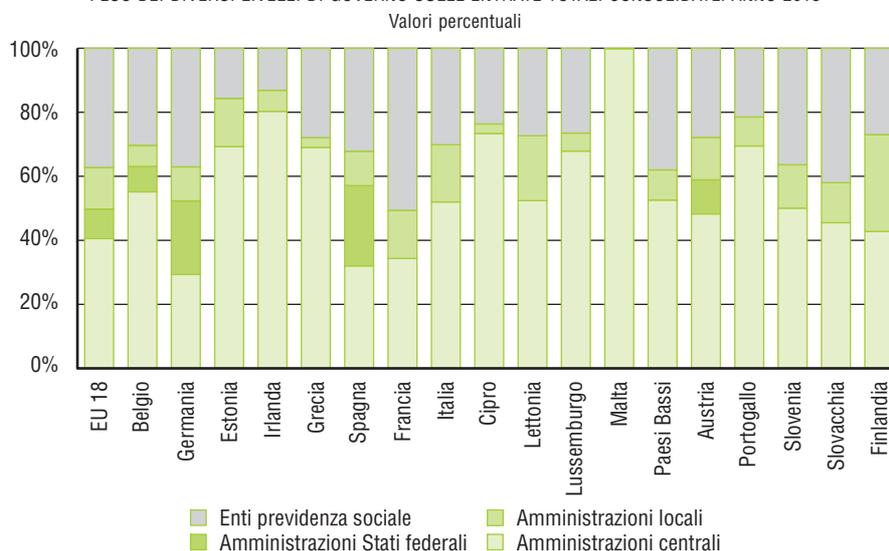
Il presente saggio si ripropone di descrivere il grado di coinvolgimento del livello di governo subcentrale (o locale) dei principali Paesi dell'Eurozona nella produzione degli squilibri del bilancio complessivo dell'intero complesso della Pubblica amministrazione ("general government", GG d'ora in avanti) e la loro chiamata in causa per la correzione dei suddetti squilibri nei vari contesti nazionali, volendone trarre alcune considerazioni di fondo. Il primo quesito che è d'obbligo porsi è: quanta parte della spesa pubblica del GG sopporta il livello sub centrale e con quanta parte delle risorse primarie viene finanziata tale spesa a livello nazionale?

Nelle figure 16.1 e 16.2 sono riportati i contributi dei diversi livelli di governo alla determinazione delle entrate e delle spese totali riferite all'intero aggregato GG, relative all'anno 2013. La situazione appare molto diversificata a seconda del Paese. Con riferimento alle entrate (figura 16.1), il peso del settore sub centrale¹ appare elevato in particolare in Spagna (quasi il 36%), Germania (il 33,6%), Finlandia (il 30,2%) e Austria (circa il 24%). L'Italia, con un valore di poco inferiore al 18%, si colloca sotto la media dell'Eurozona (22,2%). In Francia la quota di entrate riferibili al settore sub centrale sul totale delle entrate si limita al 15,1%.

Per quanto riguarda le spese (figura 16.2), al primo posto si colloca ancora la Spagna (45,3%), seguita da Finlandia (43,2%), Germania (38,4%) e Belgio (38,2%). L'Italia si colloca – insieme all'Austria – molto vicino alla media dell'Eurozona, sul 31%, mentre tra i grandi Paesi dell'Eurozona il dato francese è ancora una volta il più basso, al 21,1%.

La tabella 16.1 riporta il peso del livello sub centrale sulle principali voci di entrata e di spesa dell'intero livello GG in cinque delle principali economie dell'Eurozona.

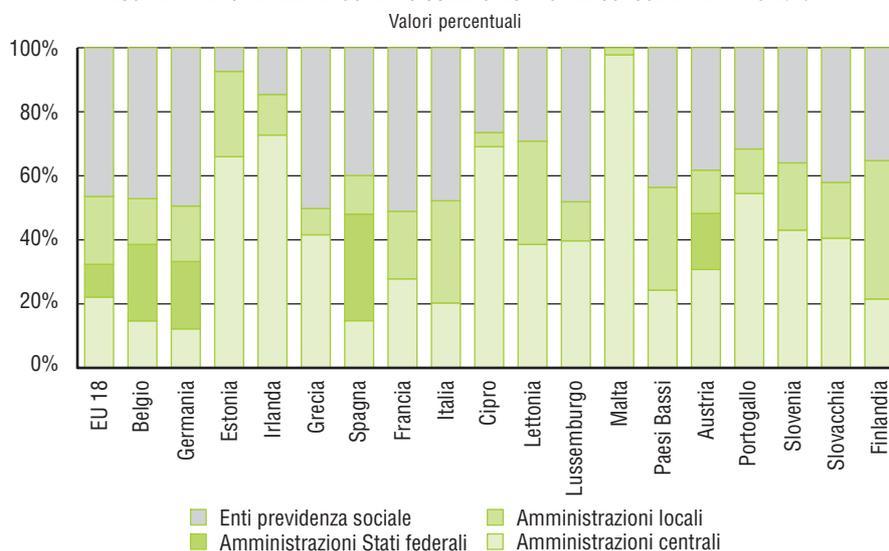
Figura 16.1
PESO DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO SULLE ENTRATE TOTALI CONSOLIDATE. ANNO 2013



Nota: le entrate totali sono considerate al netto delle componenti di entrata riferibili a operazioni tra unità istituzionali ("altri trasferimenti correnti", "trasferimenti in conto capitale", "redditi da capitale").

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia da dati Eurostat

Figura 16.2
PESO DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO SULLE SPESE TOTALI CONSOLIDATE. ANNO 2013



Nota: le spese totali sono considerate al netto delle componenti di spesa riferibili a operazioni tra unità istituzionali ("altri trasferimenti correnti", "trasferimenti in conto capitale", "redditi da capitale").

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia da dati Eurostat

Tabella 16.1
 QUOTA RELATIVA AL SETTORE LOCALE* SUL TOTALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
 PER PRINCIPALI VOCI DI ENTRATA E DI USCITA, NEI 5 PAESI. ANNO 2013
 Valori percentuali

	Germania	Spagna	Francia	Italia	Austria	EU 18
Produzione di beni e servizi**	79,0	82,9	56,0	82,9	54,0	68,2
Altri contributi alla produzione	100,0		91,0			72,4
Imposte sulla produzione e sulle importazioni	39,1	64,7	30,3	30,8	33,2	31,6
Imposte correnti sul reddito, sul patrimonio ecc.	58,2	41,5	7,0	14,7	31,9	27,9
Contributi sociali	4,4	0,5	0,2	0,6	5,6	2,4
Totale entrate	33,6	35,8	15,1	17,8	23,9	22,2
Consumi intermedi	69,0	81,6	45,1	73,8	50,2	61,4
Redditi da lavoro dipendente	78,6	77,0	27,4	41,0	44,8	51,5
Altre imposte sulla produzione	37,5	62,2	24,4	45,6	49,1	37,4
Contributi	68,3	42,1	46,4	68,3	55,5	48,9
Imposte correnti sul reddito, sul patrimonio ecc.			18,3	61,8	100,0	55,9
Prestazioni sociali in denaro	17,5	2,1	3,5	0,8	9,2	7,2
Prestazioni sociali in natura	13,1	94,3	7,1	97,5	43,2	22,2
Rettifiche						100,0
Investimenti lordi	76,8	64,7	75,0	76,9	69,3	72,2
Operazioni su attività non prodotte	96,4	52,4	85,1	54,2	4,7	-36,3
Totale spese	38,4	45,3	21,1	31,9	31,1	31,4

* Per settore locale il riferimento è alle Amministrazioni locali e alle Amministrazioni di Stati federati (che non esistono nel caso di Francia e Italia).

** Produzione di beni e servizi destinabili alla vendita, produzione di beni e servizi per uso proprio finale, altra produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita.

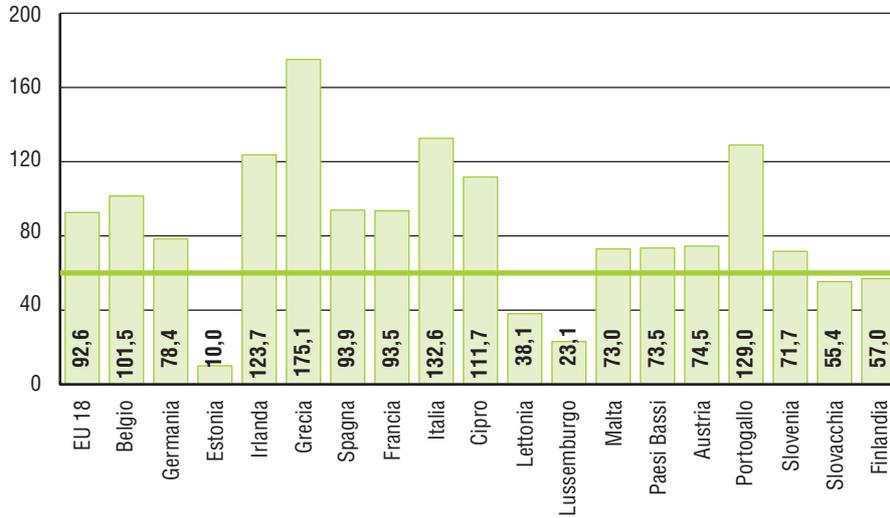
Nota: entrate e spese totali sono considerate al netto delle componenti di spesa riferibili a operazioni tra unità istituzionali ("altri trasferimenti correnti", "trasferimenti in conto capitale", "redditi da capitale").

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati Eurostat

Per quanto riguarda l'Italia, essa mostra, in particolare, la rilevanza della componente sub centrale nella determinazione del totale delle voci di spesa "consumi intermedi" (il 73,8%) e "investimenti" (76,9%).

Alla fine, se le quote del deficit di bilancio complessivo del GG ascrivibili al livello di governo decentrato sono difficili da calcolare anche per i più raffinati esperti di conti consolidati, un'idea più precisa del grado di "imputabilità" del settore sub centrale rientrante nel GG può provenire dalla quota di debito complessivo a esso ascrivibile. Limitando il discorso ai Paesi dell'Eurozona, si può partire dai dati relativi al debito pubblico lordo 2013 contenuti nella figura 16.3, che conferma il preoccupante quasi primato italiano con il 132,6% del Pil, che segue il 175,1% della Grecia e precede di poche spanne Portogallo e Irlanda.

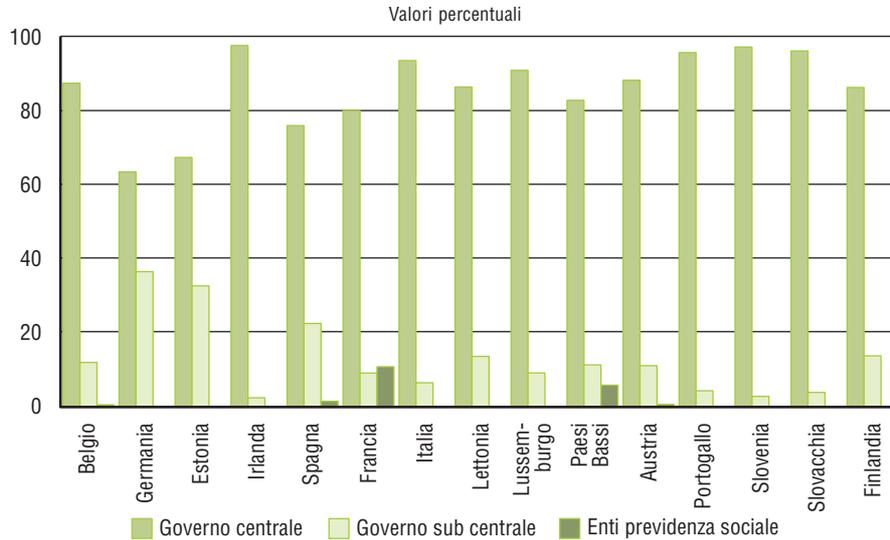
Figura 16.3
EUROZONA. DEBITO PUBBLICO LORDO CONSOLIDATO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE. ANNO 2013
Valori in percentuale sul Pil



Nota: la linea verde indica il criterio di Maastricht sul debito (60% del Pil).

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Eurostat

Figura 16.4
EUROZONA. PESO DEL DEBITO DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO SUL DEBITO PUBBLICO TOTALE NON CONSOLIDATO. ANNO 2013
Valori percentuali



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Eurostat



Con la figura 16.4 si giunge proprio al cuore del problema affrontato nel presente saggio, poiché essa “fotografa” la ripartizione del debito tra le tre componenti del Settore Pubblico in 15 dei 18 Paesi precedentemente elencati. Come si vede, tra i Paesi considerati la quota di debito più elevata corrispondente ai livelli di governo sub centrali (Regioni e giurisdizioni locali) è posseduta, nell’ordine, da Germania (36,5% del totale), Estonia (32,7%), Spagna (oltre 22%), Finlandia (13,8%), Lituania (13,7%), Belgio (12,0%), Paesi Bassi (11,4%), Austria (circa 11%), Francia e Lussemburgo (9,2%) e Italia (6,5%). La posizione indubbiamente “virtuosa” del settore sub centrale italiano è ovviamente dovuta sia alle meccaniche e alle regole in atto in materia di acquisizione di risorse non fiscali, cioè da debito (lo Stato è, di fatto, l’unico a emettere titoli del debito pubblico di una certa consistenza), ma anche il frutto di quell’operazione di gigantesco bailout avvenuta quasi 40 anni fa a favore di Comuni e Province e che porta il nome dei Ministri dell’epoca Stammati e Andreatta. Con tale operazione tutto il debito a breve degli Enti locali venne trasformato in debito a medio-lungo termine dello Stato: dunque un alleggerimento del debito ufficiale del livello sub centrale e un appesantimento di quello centrale.

Alla luce dei dati suesposti appare comprensibile la repentina ed esplicita “chiamata in causa” (fin dal 2009) del livello intermedio di governo da parte del legislatore tedesco (per le soluzioni adottate cfr. *infra*) e, dall’anno successivo, anche di quello spagnolo, con provvedimenti che hanno comunque teso a identificare le “colpe” individuali di Länder e Comunità Autonome. Meno comprensibili appaiono invece le soluzioni “all’italiana” (a cominciare dal Patto di Stabilità Interno) dove si è fatta di tuttata l’erba un fascio abbassando la scure in modo indiscriminato su colpevoli e innocenti, oltre che decurtare le risorse del complessivo livello intermedio in misura assai superiore alla sua quota di debito nazionale. Sull’argomento si tornerà più avanti.

16.2 Una breve sintesi delle nuove regole: dal Six-Pack al “Fiscal compact”

Dal 2011 “sorvegliano” i comportamenti di bilancio e i conti – del GG e delle sue componenti sub nazionali, oggetto del presente studio – di tutti gli Stati dell’Eurozona i Regolamenti contenuti nel “Six-Pack” e nel “Two-Pack”², mentre per i soli Stati firmatari vige il cosiddetto “Fiscal compact” (che peraltro recepisce e consolida alcuni punti dei suddetti “pacchetti”). L’insieme di queste disposizioni punta a istituzionalizzare, a livello di Eurozona, un meccanismo più stringente di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche comunitarie, nonché i meccanismi raffor-



zati di controllo e di sorveglianza sugli squilibri finanziari e macroeconomici degli Stati membri, anche attraverso la fissazione di regole per l'adozione dei quadri di bilancio nazionali. Quanto al Fiscal compact³, se ne riportano qui brevemente i contenuti, che nella sostanza prevedono il rispetto di due regole fondamentali da parte dei Paesi che hanno scelto di aderirvi, a garanzia della tenuta dei rispettivi bilanci pubblici, ovvero:

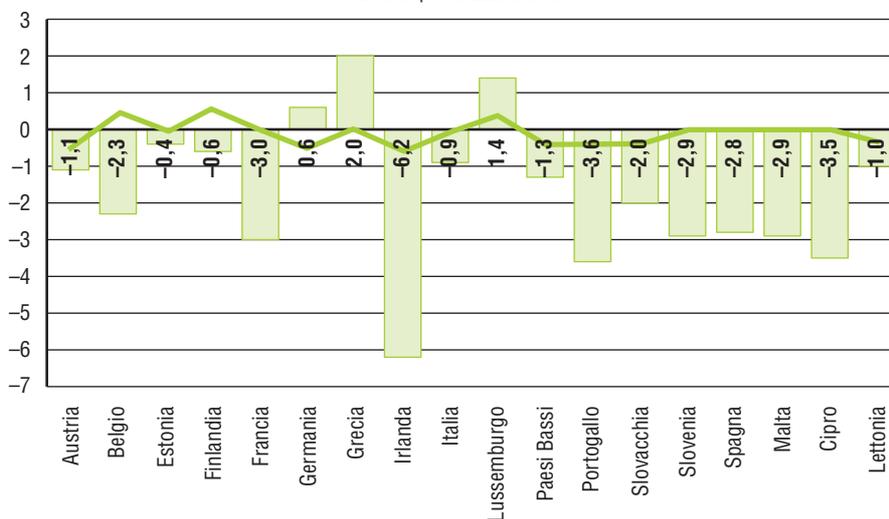
- la regola del bilancio in pareggio o in avanzo (già introdotta dal Six-Pack);
- la regola sul debito.

Per quanto riguarda la prima, il riferimento è, anche in questo caso, al livello di governo GG, ovvero all'insieme della Pubblica amministrazione. La regola si intende rispettata se l'indebitamento netto strutturale⁴ (il saldo del conto economico del GG, corretto per tenere conto degli effetti del ciclo economico e delle misure una tantum) è pari o converge rapidamente all'obiettivo di medio termine (Omt) scelto dal Paese (in base a quanto definito già dal Patto di stabilità e crescita), che ha come limite inferiore $-0,5\%$ del Pil (figura 16.5). Un valore limite più favorevole (-1% del Pil) viene tuttavia concesso ai Paesi più virtuosi, ossia quelli che vantano un rapporto debito/Pil significativamente inferiore al 60% , e per i quali siano al contempo giudicati contenuti i rischi sulla sostenibilità dei conti pubblici.

Per ogni Paese l'Omt viene scelto (nel rispetto del limite previsto dal Fiscal compact) applicando la formula contenuta nel Codice di Condotta del Patto di Stabilità, che è costruita in modo da tener conto della sostenibilità prospettica dei conti pubblici, con riferimento oltre che ai livelli di debito di quel Paese anche ai costi impliciti nel sistema pensionistico e in quello sanitario. Ogni Paese è poi libero di adottare un Omt più severo di quello che scaturisce dalla formula⁵. Per l'Italia l'Omt scelto dal governo è 0 (figura 16.5). Come evidenziato poco sopra, il Fiscal compact richiede l'inserimento della regola del pareggio di bilancio all'interno dell'ordinamento nazionale, preferibilmente a livello costituzionale. Devono, inoltre, essere predisposti appositi organismi indipendenti nazionali (i cosiddetti "Fiscal Council"), con il compito di monitorare e supervisionare il rispetto delle regole di bilancio. Il Fiscal compact prevede, inoltre, dei termini precisi che ciascun Paese firmatario è tenuto a rispettare. In caso di mancato inserimento della nuova regola di bilancio all'interno della legislazione nazionale entro il termine di un anno dalla ratifica del Trattato, il Paese rischia sanzioni fino allo $0,1\%$ del Pil da parte della Corte di Giustizia dell'Unione europea. Alla Corte può adire ciascun Paese firmatario nel caso riscontri una violazione degli obblighi da parte di un altro Paese.

Per quanto riguarda invece il debito, viene ribadita la regola già conte-

Figura 16.5
EUROZONA. SALDO DI BILANCIO STRUTTURALE E OMT PER IL GG. ANNO 2013
Valori in percentuale sul Pil



Nota: l'Omt è indicato dalla linea verde.

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Commissione europea (Spring 2014 forecast)

nuta nel Six-Pack: per i Paesi aventi un rapporto debito/Pil superiore al 60% (figura 16.3), si considera rispettato il sentiero di riduzione del debito verso il target se nei tre anni precedenti l'eccedenza rispetto a tale limite si è ridotta in media di un ventesimo all'anno. In base all'art. 4 del Tscg, la regola si applica in misura vincolante a partire dal quarto anno successivo a quello in cui il deficit si è portato sotto il 3% del Pil. Per l'Italia, uscita nel 2013 dalla Procedura per deficit eccessivo (Pde), la regola del debito si applicherà dunque dal 2016.

In buona sostanza, la vera novità del Fiscal compact è dunque rappresentata dalla volontà di inserire esplicitamente il principio del pareggio di bilancio all'interno della normativa nazionale degli Stati (preferibilmente a livello costituzionale). Tale fatto rivela tutta l'urgenza e la drammaticità del momento, perché in realtà il principio dell'equilibrio di bilancio, avendo la normativa europea carattere preminente su quella nazionale, poteva già ritenersi vincolante per i Paesi dell'Unione pur senza un esplicito richiamo all'interno dei rispettivi ordinamenti⁶. Con la firma del Tscg, peraltro, le parti contraenti si assumono l'obbligo di inserire esplicitamente nei rispettivi ordinamenti la regola del pareggio di bilancio – preferibilmente a livello costituzionale, come richiesto – prevedendo a tale scopo una serie di clausole vincolanti a carattere permanente, entro il termine di un anno dall'entrata

in vigore del Trattato (art. 3 del Tscg). Il Fiscal compact prevede, inoltre, la comunicazione preventiva delle emissioni di debito pubblico, in modo da poter garantire il coordinamento delle stesse a livello europeo.

Infine, va ricordato che la solidità del meccanismo di controllo dei conti pubblici diventa un prerequisito per poter accedere a forme di solidarietà da parte degli altri Paesi e che la richiesta di assistenza al Meccanismo europeo di stabilità⁷ (Esm) richiede di conseguenza la ratifica del Fiscal compact e il recepimento della regola del pareggio di bilancio all'interno del proprio ordinamento.

16.3

Lo stato di adozione delle regole in alcuni significativi esempi europei (Italia inclusa): una overview preliminare

In questa sede intendiamo soffermarci sullo stato di attuazione del Fiscal compact (che si aggiunge a quanto già previsto da Six-Pack e Two-Pack) nell'Eurozona e sulle diverse modalità con le quali i debt brakes da esso previsti sono stati introdotti nelle legislazioni nazionali di alcuni fra i suoi maggiori Paesi. Poiché i limiti fissati dal Fiscal compact vanno condivisi con le giurisdizioni di livello sub nazionale, in modo da assicurarne il concorso al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, la scelta della modalità di ripartizione diventa tanto più rilevante quanto più il Paese possiede impianto federalista, e quanto maggiore è la quota di debito pubblico attribuibile agli Enti territoriali di livello inferiore.

La scelta dei Paesi qui effettuata, pertanto, oltre che dall'obiettivo di analizzare lo stato di implementazione del Fiscal compact nelle maggiori economie dell'Eurozona (Germania, Francia, Italia e Spagna), è volta anche ad approfondire le modalità con le quali Paesi caratterizzati da forme di governance fra loro molto diverse (di impianto federalista, regionale o centralista) hanno scelto di "riversare" le nuove regole sui livelli di governo sub nazionali. Si viene così ad affrontare l'argomento fondamentale del presente saggio.

Tra i Paesi di impianto federalista, il caso più rilevante è quello tedesco⁸. In Germania, limiti sui conti pubblici sono presenti in Costituzione soltanto per il livello di governo federale e per quello dei Länder, non invece per il livello rilevante per la normativa europea (il GG), i cui vincoli sono disciplinati da una legge ordinaria. All'estremo opposto vi è la Francia, caratterizzata da un impianto centralista, che ha optato per l'introduzione del Fiscal compact nella legislazione nazionale senza attivare modifiche alla Costituzione. Tra i due estremi si collocano l'Italia e la Spagna, Paesi periferici dell'Eurozona di impianto regionalista che, anche a causa delle diffi-

coltà sui rispettivi conti pubblici, hanno scelto di inserire i debt brakes previsti dal Fiscal compact direttamente a livello costituzionale.

Godendo la Costituzione di un rango normativo superiore rispetto a quello posseduto dalla legge ordinaria, l'inserimento al suo interno delle prescrizioni del Fiscal compact manifesta il maggior impegno da parte del Paese nel perseguire il controllo dei conti pubblici. In tale modo si manifesta, infatti, la volontà di sottrarre le stesse al rischio di essere facilmente modificate da una maggioranza semplice, o alla possibilità di essere sovrascritte da una successiva legge ordinaria⁹. Mentre ulteriori dettagli verranno forniti nel corso dell'analisi dei singoli casi, è forse utile concludere questa overview dicendo che:

- in Spagna e in Italia (e in Austria) il limite al deficit fissato dal Fiscal compact per il GG viene ripartito sui livelli di governo inferiori dalla normativa vigente;
- in Germania, la Costituzione prevede limiti al deficit a livello sia di Federazione che di Länder, ma non di GG;
- in Francia la situazione è del tutto affidata a una legge “organica”.

16.4

Gli impatti normativi delle nuove regole europee sul “sistema Italia”

Come ampiamente noto, la nuova regola di bilancio contenuta nel Fiscal compact è stata inserita nell'ordinamento italiano a livello costituzionale nell'aprile 2012 (legge Cost. 1/2012, che ha modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione) ed è entrata in vigore nel gennaio 2014. La legge costituzionale rimette al Parlamento l'approvazione a maggioranza assoluta di una successiva legge “rinforzata” entro febbraio 2013 (materializzatasi nella legge 243/2012, costruita sul modello della legge “organica” spagnola e francese), avente il mandato di disciplinare nei dettagli l'applicazione del principio dell'equilibrio di bilancio.

In base alle modifiche intervenute a livello costituzionale e successivamente introdotte dalla predetta legge “rinforzata” 243/2012, per il complesso della Pubblica amministrazione¹⁰ (il GG in versione italiana) è richiesto un saldo di bilancio strutturalmente in pareggio o in surplus¹¹ (tenente conto, cioè, degli effetti indotti dal ciclo economico e dalle eventuali misure una tantum). Si ritiene rispettata la prescrizione nel caso in cui il deficit registrato sia sufficientemente prossimo all'Omt (che per l'Italia è 0) o al sentiero di aggiustamento verso lo stesso. Eventuali deviazioni sono ritenute significative in base a quanto previsto dal Psc.

La necessità di rispettare l'Omt richiede l'individuazione di obiettivi

annuali di bilancio da declinare in maniera specifica per tutti i livelli di governo. L'obiettivo di bilancio annuale deve inoltre tenere conto della necessità di ridurre il rapporto debito/Pil, attualmente su livelli significativamente superiori al limite previsto dalla normativa europea (60%), per la quale, tra l'altro, il calo del debito nella media degli ultimi tre anni deve ammontare ad almeno un ventesimo dello scostamento tra il livello effettivo e il target (60% del Pil) (regola sul debito). In caso di significativa violazione della normativa europea¹², il Governo è tenuto a spiegare l'entità e le ragioni dello scostamento, e a indicare le misure (da adottarsi entro l'anno) che intende adottare per riportare gli obiettivi di bilancio in linea con i target. La maggioranza assoluta del Parlamento può, tuttavia, ritardare l'attivazione del meccanismo in caso di circostanze eccezionali: gravi recessioni all'interno dell'Eurozona o dell'Unione europea, eventi straordinari al di fuori del controllo del Governo di forte impatto sulle finanze pubbliche (come disastri naturali o crisi finanziarie)¹³.

In aggiunta alle regole su deficit e debito è poi prevista una ulteriore regola per disciplinare l'andamento della spesa pubblica, il cui tasso annuo deve rispettare quanto previsto dalla normativa europea (più precisamente, la spesa non può crescere a un tasso superiore a quello del Pil potenziale).

Nello specifico, quali le regole per i due settori del GG italiano, Stato e Settore sub nazionale?

- Per quanto riguarda lo Stato, la normativa vigente richiede un equilibrio di bilancio in termini strutturali¹⁴, in modo che rimanga possibile – se necessario – intervenire in funzione anticiclica. Il ricorso all'indebitamento è consentito, con la contestuale predisposizione di un piano di rientro, “solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali” (art. 81 della Costituzione, comma 2).
- Per ciò che concerne Regioni ed Enti locali, in base al novellato art. 119 della Costituzione¹⁵, l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa dei detti Enti viene subordinata al rispetto dell'equilibrio dei rispettivi bilanci (inteso, tuttavia, in termini nominali e non strutturali). La cosiddetta “golden rule” (la possibilità di contrarre debiti per finanziare investimenti) viene mantenuta, a condizione che venga contestualmente definito un piano di ammortamento e che per il complesso degli Enti appartenenti a ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

Infine non va dimenticato che a partire dal 2014 è diventato operativo il Fiscal Council (Ufficio parlamentare di bilancio), un organismo indipendente al quale sono attribuiti compiti di analisi e verifica dell'andamento



della finanza pubblica e del rispetto delle regole di bilancio. L'Ufficio parlamentare di bilancio renderà pubbliche le sue valutazioni/raccomandazioni, e in caso di scostamento tra le proprie previsioni o di mancato rispetto delle raccomandazioni dell'Ufficio, il Governo dovrà motivarne le cause.

16.5

Gli altri casi rilevanti: approfondimenti

16.5.1

Il caso della Germania

Le modifiche costituzionali avvenute nel 2009 nel contesto di una più ampia riforma del Sistema Federale Tedesco¹⁶ hanno inserito nella Costituzione regole di bilancio piuttosto severe (artt. 109 e 115 della Costituzione federale, o Grundgesetz), che sono in parte servite da modello, insieme a quelle in vigore già dal 1920 in alcuni Cantoni svizzeri, per la messa a punto del Fiscal compact da parte degli Stati europei.

La disciplina della regolamentazione tedesca del 2009 interessa sia il livello di governo dei 16 Länder sia quello federale (Bund), richiedendo in linea di principio a entrambi bilanci in equilibrio ed escludendo il ricorso all'indebitamento. Limiti sui livelli di indebitamento sono inoltre previsti dai regolamenti interni delle singole Municipalità e degli Enti di previdenza sociale. In particolare, alle Municipalità è imposto il divieto di prendere a prestito per il finanziamento della spesa corrente, fatte salve esigenze di breve termine dovute a temporanee mancanze di liquidità. Esse possono, tuttavia, accendere prestiti finalizzati al finanziamento degli investimenti, a condizione che venga contestualmente presentato un appropriato piano di ammortamento per l'estinzione dei debiti contratti¹⁷.

La normativa costituzionale della Germania sulle regole di bilancio (come modificata nel 2009) non sarebbe tuttavia pienamente consistente con le regole contenute nel Fiscal compact per i seguenti motivi:

- si applica a diversi livelli di governo (quello federale e quello dei Länder), mentre il Fiscal compact si riferisce all'aggregato GG;
- la legislazione interna della maggior parte dei Länder contiene norme meno stringenti rispetto al Fiscal compact per quanto riguarda l'elenco delle escape clauses e non prevede meccanismi di correzione;
- la definizione di deficit è differente.

Per consentire alla Germania di rispettare gli obblighi sottoscritti in sede europea, nel luglio 2013 si è pertanto resa necessaria l'adozione di una

legge ordinaria¹⁸ che andasse a limitare il deficit strutturale per il livello di governo rilevante in sede europea (GG), che nel caso della Germania comprende, oltre allo Stato federale e ai Länder, le Municipalità (circa 12.000) e i Fondi di previdenza sociale. Di seguito si riporta quanto previsto dall'attuale normativa tedesca (in parte a livello di legge ordinaria, in parte avente status costituzionale) con riferimento ai diversi livelli di governo. A livello di Stato federale (Bund), la norma costituzionale introdotta nel 2009 (art. 109) richiede un bilancio generalmente in equilibrio, escludendo il ricorso all'indebitamento. Tale condizione si considera rispettata se il deficit strutturale dello Stato federale si mantiene entro lo 0,35% del Pil nominale. Sono consentite deviazioni esclusivamente al fine di neutralizzare gli effetti provocati dalla componente ciclica del deficit (in accordo con le previsioni effettuate dal Patto di Stabilità e Crescita), a condizione che uguale trattamento venga riservato alle deviazioni positive e a quelle negative. Tuttavia, dal momento che le voci di uscita e di entrata vengono aggiustate per tenere conto delle transazioni finanziarie, la definizione di deficit cui si riferisce la normativa in questione non coincide con quella contenuta nel Fiscal compact. Le modifiche introdotte avranno effetto a partire dal 2016, per lasciare il tempo al Paese di riassorbire gli effetti negativi provocati dalla crisi economica. Fino ad allora il deficit strutturale dello Stato federale dovrà tuttavia porsi su un sentiero di stabile riduzione verso l'obiettivo dello 0,35% del Pil¹⁹. A partire dal 2020, l'art. 109 del Grundgesetz prevede l'equilibrio tra le entrate e le uscite in termini strutturali anche per i singoli Stati (i 16 Länder). Il limite sul deficit strutturale è pertanto rappresentato in questo caso dallo 0% del Pil. Sono consentite deviazioni dalla regola sopra indicata solo di fronte a situazioni di emergenza o a comprovate fasi di rallentamento economico, a condizione che lo Stato in questione abbia provveduto a introdurre la regola di bilancio all'interno della propria legislazione. Come già per il livello di Stato federale, eventuali aggiustamenti ciclici verranno considerati solo a condizione che la legge di quello Stato tenga conto in maniera simmetrica delle deviazioni positive e di quelle negative.

Nel periodo di transizione da qui al 2020 i singoli Länder potranno continuare ad attenersi alle rispettive leggi interne in materia di bilancio. È tuttavia loro richiesto l'utilizzo della fase di transizione per sistemare i propri bilanci in modo da renderli conformi ai debt brakes contenuti nella normativa costituzionale per quando questa entrerà in vigore (2020)²⁰.

Nessuna sanzione finanziaria potrà tuttavia essere imposta ai Länder nel caso di violazione dal sentiero di aggiustamento, o di mancato rispetto della regola di bilancio (salvo il venire meno del trasferimento). La Costituzione tedesca, infatti, stabilisce che sia lo Stato federale che i singoli Länder siano autonomi e indipendenti nella gestione dei propri bilanci (art. 109 I).

Finora, le nuove regole di bilancio sono state recepite da nove Länder



(da alcuni a livello costituzionale, da altri a livello di legge ordinaria) con modalità, tuttavia, in generale meno stringenti rispetto a quelle previste dalla novellata Grundgesetz. In alcuni casi, infatti, le norme introdotte a livello di singolo Stato non sono coerenti con la Costituzione tedesca, perché per esempio prevedono un maggior numero di eccezioni ammissibili (escape clauses), oppure non contemplano la necessità di maggioranze qualificate. Entro il 2020 la nuova Costituzione tedesca entrerà comunque in vigore e diventerà vincolante per tutti i Länder, anche qualora questi non avessero ancora provveduto ad adeguare a essa il proprio interno ordinamento legislativo.

Per quanto riguarda il livello di governo rilevante in sede europea (GG), una legge ordinaria²¹ del luglio 2013 ne limita il deficit strutturale allo 0,5% del Pil. La legge non indica escape clauses o meccanismi di correzione, rimandando su queste tematiche direttamente alla legislazione europea. Indica, invece, che eventuali sanzioni derivanti dal mancato rispetto del Psc saranno ripartite tra il livello di governo federale (65%) e i Länder (35%); per questi ultimi la ripartizione verrà effettuata sulla base della popolazione e in base al nesso di causalità evidenziabile. Le Municipalità saranno quindi interessate sulla base della rispettiva appartenenza ai singoli Stati.

In Germania il Fiscal Council è già operativo da inizio 2014; a questa autorità indipendente è demandato il compito di formulare valutazioni e raccomandazioni poi oggetto di pubblicazione. Esso supporta, inoltre, il preesistente Stability Council nelle sue attività di monitoraggio dei bilanci, ora estese anche al livello di GG.

16.5.2 *Il caso della Spagna*

In Spagna l'introduzione di norme in materia di controllo dei conti pubblici è avvenuta attraverso modifiche di livello costituzionale. Ulteriori dettagli in merito al funzionamento della disciplina sui vincoli di bilancio sono invece contenuti in una successiva legge "organica" (Lep)²².

La riforma della Costituzione spagnola è avvenuta nel settembre 2011 (in anticipo, dunque, rispetto alla sottoscrizione del Fiscal compact da parte della Spagna), in un momento molto delicato per la storia dell'Eurozona: si andava infatti concludendo la "calda" estate 2011, e si rendeva necessario rassicurare i mercati finanziari sulla determinazione del Paese nel perseguire il percorso di consolidamento dei conti pubblici.

Il novellato art. 135 della Costituzione spagnola afferma così il principio della stabilità dei bilanci per l'intero complesso delle Ppaa, richiamando in particolare lo Stato e le Comunità autonome a deficit strutturali conformi a quanto previsto dalla normativa europea. La nuova Costituzione introdu-

ce, inoltre, limiti sul debito pubblico, secondo quanto previsto dal Psc. I dettagli di funzionamento del meccanismo che garantisce il rispetto dei vincoli costituzionali (vincolanti anche per le Comunità Autonome e le amministrazioni locali) sono rimandati invece alla Lep.

A livello di GG, il deficit strutturale viene calcolato seguendo i criteri della Commissione europea. In generale, i conti pubblici devono mantenersi strutturalmente in pareggio. È tuttavia consentito un deficit strutturale fino allo 0,4% del Pil in caso di riforme strutturali destinate a impattare nel lungo periodo sulle finanze pubbliche. Per quanto riguarda la regola sul debito, conformemente alle norme europee il limite è fissato al 60% del Pil²³. Mentre nel caso del governo centrale (Stato centrale) la presenza di un eventuale deficit comporterà una corrispondente riduzione del limite sul deficit nel periodo successivo, i governi locali (Comunità autonome e giurisdizioni locali) sono invece obbligati al mantenimento di bilanci in pareggio o in surplus. In ciascuna Comunità autonoma il debito non potrà eccedere il menzionato tetto generale del 13% del corrispondente Pil; in caso di violazione, alla Comunità sarà preclusa la possibilità di ricorrere a ulteriore indebitamento.

In conformità poi con quanto indicato dal Psc, per tutti i livelli di governo il tasso di crescita della spesa primaria – al netto di alcuni aggiustamenti – non potrà superare il tasso di crescita del Pil di medio periodo, calcolato secondo la metodologia messa a punto dalla Commissione europea²⁴. Le sopra citate regole su debito, deficit e spesa entreranno in vigore a partire dal 2020. La Lep prevede dettagliate regole per impedire il finanziamento delle Comunità autonome o delle giurisdizioni locali con i conti in disordine. Le norme, che ricalcano in larga misura quelle contenute nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, impediscono al governo centrale di farsi carico del debito delle Regioni autonome o delle singole giurisdizioni locali²⁵.

Nel dicembre 2013 è stato istituito un Fiscal Council indipendente (Airf), come ovunque avente tra i suoi principali compiti la supervisione del rispetto delle nuove regole di bilancio e del relativo meccanismo di correzione. L'Airf avrà il dovere di rendere pubbliche le sue valutazioni, impegnando di conseguenza il Governo in carica a rendere conto in caso di disaccordo con le stesse.

16.5.3 *Il caso della Francia*

In Francia il tentativo di modificare la Costituzione per disciplinare il principio dell'equilibrio di bilancio, avviato nel corso del 2011 dal Governo Sarkozy, è stato definitivamente abbandonato con la vittoria di Hollande

(maggio 2012), che fin dalla campagna elettorale durante la primavera 2012 aveva promesso che avrebbe rinegoziato il Fiscal compact. Al fine di recepire i principi del Fiscal compact nella legislazione francese si è optato per una legge “organica” (legge di status inferiore alla Costituzione ma superiore a quello della legge ordinaria, equivalente alla legge “rinforzata” italiana), approvata a fine 2012²⁶ ed entrata in vigore dal primo marzo 2013.

Per quanto riguarda il GG, la normativa francese richiede un bilancio in pareggio in termini strutturali, al netto degli aggiustamenti una tantum e delle altre misure di carattere temporaneo. Tale prescrizione si considera rispettata se l’obiettivo contenuto nel piano di bilancio pluriennale è stato conseguito. Come da art. 3 del Tscg, il limite inferiore per il deficit strutturale è rappresentato da $-0,5\%$ del Pil. In caso di deviazione non è previsto un meccanismo automatico di correzione. Qualora la deviazione dal target dovesse superare lo $0,5\%$ del Pil in un anno o lo $0,25\%$ del Pil per due anni consecutivi sarà tuttavia necessario redigere un piano di rientro per riportare i conti in ordine. Sono consentite deviazioni temporanee²⁷.

Nel caso francese il Fiscal Council (in carica da inizio 2013) è stato istituito presso una preesistente istituzione, la Corte dei Conti, da cui tra l’altro attinge parte dei suoi membri, in modo da godere indirettamente di una reputazione già ampiamente consolidata. In caso di disaccordo tra il Governo in carica e le raccomandazioni espresse dal Fiscal Council il Governo sarà tenuto a fornire la ragione della discrepanza.

16.6

Le “diete” (preventive o punitive, passate e future) condivise dai governi sub centrali in omaggio alle regole europee: focus su Italia, Spagna e Germania

16.6.1

I casi italiano e spagnolo

Regioni, Comunidades Autonomas (Ccaa), Province italiane e spagnole, Comuni e Municipios sono stati sottoposti in questi ultimi anni a restrizioni molto simili nei loro bilanci a causa degli squilibri nei conti pubblici dei rispettivi Paesi. Questi si apprestano, oggi, ad adottare ulteriori “diete”, peraltro in compagnia dei Paesi più virtuosi (come la Germania), ugualmente preoccupati delle possibili conseguenze derivanti da futuri squilibri nei conti pubblici. Cominciando dalla situazione italiana, l’analisi dei dati relativi alle manovre di finanza pubblica che si sono succedute negli ultimi anni forniscono un quadro della dimensione dei sacrifici che gli Enti locali sono stati chiamati a compiere. Dal 2011 a oggi, accanto al significativo inaspri-

mento degli obiettivi del Patto di stabilità interno hanno avuto luogo importanti tagli ai trasferimenti da parte del governo centrale. Con riferimento, in particolare, all'anno 2014, il concorso stimato degli Enti locali alle manovre di finanza pubblica per soddisfare gli equilibri finanziari del Patto di stabilità interno²⁸ ammonta per i Comuni a 11.760 milioni di euro (che diverranno 12.710 nel 2015 e 12.985 per gli anni 2016 e 2017), mentre per le Province a 3.745 milioni (che dovrebbero diventare 3.945 nel 2015, per poi aumentare ulteriormente a 4.014 milioni per il biennio 2016 e 2017). Per quanto riguarda, infine, le Regioni a Statuto ordinario, il totale delle manovre ammonta nel 2014 a 10.240 milioni (11.531 per i tre anni successivi).

In Spagna la necessità di inasprimento trae in particolare origine dalla condizione di forte decentramento e autonomia che contraddistingue le Ccaa²⁹. Complice la crisi economica, nel giro di pochissimi anni i loro deficit sono aumentati in misura consistente, deteriorando pesantemente le condizioni economiche del Paese. Ad aggravare una situazione già di per sé precaria si sono poi aggiunte le difficoltà del sistema bancario. Il bilancio del GG è passato dal + 2,0% del 2007 al -11,1% del 2009, per poi "rientrare" al -7,1% nel 2013, grazie alle severe misure adottate (Eurostat). Ma il contributo alla riduzione del deficit pubblico è ricaduto e ricadrà da qui al 2016 principalmente sui governi regionali e locali, stante che la quota delle Ccaa sul deficit pubblico totale è molto più bassa di quella sulla spesa totale (vedere Castells 2014) e che la divergenza rispetto al target è maggiore per l'Amministrazione centrale (tabella 16.2).

L'altro fronte su cui la Spagna viene coinvolta dalle regole europee, quasi quanto l'Italia, è ovviamente quello del debito. Nel 2013 esso ammontava a quasi il 94% del Pil, di cui il 76% addebitabile al centro, il 18,8% alle Ccaa³⁰ e il 3,8% al livello di governo locale (figura 16.4). Nell'anno 2000 esso non raggiungeva il 60% del Pil, ma era assai più concentrato a Madrid (50% del Pil, ovvero oltre l'84% del totale), mentre le Ccaa erano al 6,3% del Pil (Eurostat).

Tabella 16.2
SPAGNA, DEFICIT PUBBLICO PER LIVELLO DI GOVERNO
Valori percentuali

	2009	2010	2011	2012	2013
Totale settore pubblico	-11,1	-9,3	-8,5	-6,8	-6,6
Stato centrale	-8,5	-5,2	-5,2	-5,2	-5,5
Comunità autonome	-2,1	-3,5	-3,3	-1,8	-1,5
Governi locali	-0,6	-0,6	-0,3	0,2	0,4

Fonte: Castells (2014)

Finora, dunque, il processo interno di risanamento fiscale spagnolo ha attribuito un ruolo principale nell'aggiustamento del deficit ai governi autonomistici e locali. In questo modo il modello di gestione accentrata che si è andato affermando (in Spagna, ma anche del resto in Europa) non contribuirebbe a promuovere la responsabilità fiscale e l'accountability degli Enti di governo sub centrali coinvolti (Castells 2014).

16.6.2 *Il caso tedesco*

Le sopra richiamate regole del debt brake in Europa si rifanno, come detto a suo tempo, alla riforma costituzionale tedesca del 2009, che a sua volta aveva preso lo spunto da regole in vigore in alcuni Cantoni svizzeri da molti decenni³¹. A seguito delle riforme effettuate, dal 2010 a oggi il rapporto debito/Pil tedesco è sceso dall'82,5% al 78% circa (Eurostat), mentre si prevede di raggiungere il 67% entro il 2018. Un risultato che certamente verrà raggiunto anche grazie al concorso fondamentale dei sacrifici chiesti ai Länder, i quali – nel quarantennio successivo al 1969, anno della prima riforma costituzionale – avevano un po' "approfittato" dell'alleggerimento intervenuto delle regole fiscali e delle escape clauses: secondo un recente studio la sostenibilità dei loro comportamenti fiscali e del loro indebitamento, tra il 1950 e il 2011, era stata messa fortemente a rischio, tranne che per la Baviera, l'Assia e la Sassonia (unica eccezione nel "povero" Est) e, in parte, per il Baden Wurttemberg (Burrett, Feld e Koehler 2014).

Attualmente, i Länder meno virtuosi (Berlino, Brema, Saarland, Sassonia Anhalt e Schleswig Holstein) ricevono aiuti finanziari dal Bund per circa 800 milioni l'anno (fino al 2020), in cambio dell'impegno a ridurre del 10% l'anno il loro deficit strutturale. Tutti gli altri hanno già raggiunto il richiesto "pareggio strutturale" o sono sulla soglia di farlo (Burrett e Feld 2014).

In termini pro capite, i deficit più elevati appartengono nel 2013 a Brema (812 euro pro capite), Saarland (785) e Amburgo (764)³². In conclusione, il settore sub nazionale della Germania, seppur allertato già dal 2009 (e cioè 2-3 anni prima degli altri) sta pagando i suoi prezzi come tutti, potendo tuttavia usufruire di una fase di transizione più lunga (10 anni al posto dei 3-4 dell'Italia). Ma l'applicazione del debt brake (quantomeno nella modalità recepita dalla Costituzione tedesca, che differisce per taluni aspetti da quella prevista dal Fiscal compact) necessiterà di essere perfezionata, eliminandone tutti i "nascondigli" delle possibili furberie, nati dalla fretta con cui l'innovazione fu introdotta ma, soprattutto, collegandola in modo più coerente con una gestione davvero autonoma delle proprie risorse fiscali da parte dei Länder e quindi di un "più vero" federalismo (in questa richiesta la

Baviera è in testa): ciò che oggi, nella pur “federale” Repubblica tedesca, non avviene (Fuest e Thoene 2013).

16.7 Conclusioni

Nell’ultimo trentennio la maggior parte degli Enti locali europei ha avuto la possibilità di accedere a prestiti, pur con le dovute limitazioni sull’ammontare dei prestiti stessi e sul costo annuo del servizio del debito in termini di bilancio. Limitazioni che, pur se contenute, sono necessarie per impedire default di massa delle unità sub nazionali, passibili di serie ripercussioni sulle economie nazionali. L’esempio più calzante che viene ricordato in Italia al riguardo è quello della situazione che portò ai decreti Stammati e Andreatta del 1978.

Si parla in dottrina (Dafflon 2013) dell’opportunità di adottare una “golden rule rivisitata” (investimenti finanziati da prestiti con obbligo di copertura dell’ammortamento con risorse correnti) come rimedio preventivo ai possibili eccessi di indebitamento, ma l’Unione Europea ha evidentemente preferito la ben più drastica soluzione del debt brake modellato sul modello tedesco, a sua volta figlio di quello adottato con grande successo dalla Svizzera agli inizi del secolo.

La fiscal discipline europea, diventata legge (anche costituzionale) con differenti modalità tecniche nei vari Paesi membri, sta producendo certo conseguenze positive dal lato degli equilibri di bilancio, ma sappiamo che in molti Paesi (tra cui due Paesi importanti, la Spagna e l’Italia) essa sta generando una preoccupante caduta dell’investimento pubblico, che come noto è concentrato in tutta Europa a livello sub nazionale.

L’altra conseguenza non positiva (o, comunque, tale considerata da quanti credono nella valenza positiva delle autonomie regionali) generata dalla fiscal discipline consiste in quella ricentralizzazione dei poteri e delle competenze di spesa lamentata da esperti e politici di molti dei Paesi coinvolti, incluse le “federali” Germania e Austria.

Bibliografia

- Burrett H. T., Feld L. (2014), “A note on Budget Rules and Fiscal Federalism”, *Cesifo Dice Report*.
- Burrett H. T., Feld L., Koehler E. A. (2014), “Fiscal sustainability of the German Länder. Time series evidence”, *Cesifo Working Paper*.

- Burrett H. T., Schnellenbach J. (2014), “Implementation of the Fiscal compact in the euro Area Member States”, German Council of Economic Experts.
- Castells A. (2014), “The relation Catalonia/Spain: Some financial and economic aspects”, Universitat de Barcelona. Seminario presso Éupolis Lombardia.
- Cogliandro, G. (2012), “L’impatto del Fiscal compact sul sistema di governance europea”, Seminario *La nuova Governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive*, presso Luiss Guido Carli.
- Dafflon B. (2013), “Local debt: From budget responsibility to fiscal discipline”, *Ieb’s World Report on Fiscal Federalism*, 2.
- Deutsche Bank (DB Research) (2012), *Debt brakes for Euroland, A progress report*.
- European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Constitutional Affairs (2014), Article 136 Tfeu, Esm, Fiscal Stability Treaty, Ratification requirements and present situation in the Member States.
- European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Economic Governance Support Unit (2014), Country Specific Recommendations for 2013-2014.
- Fabbrini F. (2013), “The Fiscal compact, the ‘Golden rule,’ and the paradox of European federalism”, Boston College International and Comparative Law Review.
- Federal Ministry of Finance (2009), *Reforming the Constitutional budget rules in Germany*.
- Foundation Robert Schuman (2012), *Learning about and understanding the Budgetary Pact*.
- Fuest C., Thoene M. (2013), *Durchsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern*, Ffio.
- Independent Advisory Board of the Stability Council (2014), *First statement* (21 May).
- International Monetary Fund (2013), *The functions and impact of Fiscal Councils*.
- Milbradt G. (2014), “The Economic and Political Reasons of the ‘Schuldenbremse’ and of the Commitment of Germany for its Implementation”, Technical University Dresden, seminario presso Éupolis Lombardia.
- Pench L. (2014), “The European system of fiscal rules and its implementation in the Member States”, Siep, Banca d’Italia (Power Point).
- Schneider J. (2014), “Crisis, consolidation and fiscal federalism in Germany, Implementation of the debt brake and the Stability Council”, 8th Meeting of the Network of public finance economists in public administration (PowerPoint).
- Truger A., Will H. (2012), “The German ‘debt brake’. A shining example for European fiscal policy?”, Institute for International Political Economy Berlin, Working Paper, n. 15.

Note

¹ Considerato come somma di Amministrazioni locali e (se presenti) Amministrazioni Stato federale.

² Six-Pack (legge secondaria UE, riguarda tutti i Paesi dell’Unione) e Two-Pack (riguarda

solo l'Eurozona) hanno da un lato modificato il Psc (Patto di Stabilità e Crescita) e dall'altro introdotto ulteriori meccanismi di coordinamento della politica economica.

³ Trattasi di uno dei capitoli (Titolo III) del Trattato sulla Stabilità, il Coordinamento e la Governance (Tscg), accordo intergovernativo sottoscritto nel marzo 2012 da venticinque Paesi dell'Unione europea (UE) sull'onda della crisi economica (esclusi Regno Unito e Repubblica Ceca). L'accordo è vincolante solo per i Paesi appartenenti all'Eurozona, mentre i Paesi esterni all'Area dell'euro possono decidere su base volontaria se aderirvi in tutto o in parte.

⁴ In base al Trattato di Maastricht (1991-1992), l'indebitamento netto *nominale* della Pubblica amministrazione (GG) deve essere inferiore al 3% del Pil. Mentre questa variabile è direttamente osservabile e misurabile, l'indebitamento netto *strutturale* (= indebitamento netto nominale – gli effetti del ciclo economico – le misure *una tantum* = indebitamento netto nominale – parametro di elasticità che varia da Paese a Paese calcolato dalla Commissione europea X output gap – misure *una tantum*) non è direttamente osservabile, essendo al contrario frutto di stime.

⁵ In caso di scostamento dal proprio Omt (o dal sentiero di aggiustamento verso l'Omt) entrano automaticamente in funzione meccanismi di correzione, in conformità con quanto stabilito dalla Commissione europea. Le parti contraenti possono, tuttavia, deviare momentaneamente dal proprio Omt (o dal sentiero di aggiustamento verso di esso) in limitati casi eccezionali (più precisamente, “gravi recessioni economiche”, oppure “eventi inconsueti” al di fuori del controllo dello Stato, aventi “rilevanti ripercussioni” sulla situazione finanziaria del Paese).

⁶ Il Fiscal compact richiama il rispetto della regola del bilancio in pareggio o in attivo, che in realtà era già prevista dal Patto di stabilità e crescita (Psc) del 1997, successivamente modificato nel 2005 e la cui disciplina è stata poi ulteriormente integrata dal Six-Pack (entrato in vigore a fine 2011). L'accordo rende, dunque, più rigorosi obblighi che già operavano nelle norme dell'Unione, che hanno valore preminente sull'ordinamento nazionale dei singoli Stati.

⁷ Lo “scudo anti spread” che dal 2013 ha preso il posto dell'Efsf (Meccanismo europeo di stabilità finanziaria).

⁸ Oltre al caso tedesco, è particolarmente rilevante il caso dell'Austria. In quest'ultimo caso il Fiscal compact è stato introdotto attraverso un Trattato interstatale (l'Österreichischer Stabilitätspakt 2012, Osp), avente uno status equivalente a quello della Costituzione.

⁹ Non a caso, nel campione considerato sono proprio i Paesi che hanno subito attacco speculativo nel corso della crisi dell'Eurozona (la Spagna e l'Italia) quelli che hanno introdotto norme fra le più restrittive (a livello di Costituzione, e/o attraverso leggi di carattere “rinforzato”, cioè di livello superiore alle leggi ordinarie). Per esempio, questi stessi Paesi sono gli unici, tra tutti quelli dell'Eurozona, a prevedere che la possibilità da parte dei Governi di invocare la presenza di “circostanze eccezionali” (che evitino l'entrata in funzione del meccanismo automatico di correzione per il complessivo GG) sia subordinata all'approvazione da parte di una maggioranza assoluta del Parlamento.

¹⁰ Comprensivo di Stato e altre Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali ed Enti di previdenza sociale.

¹¹ In particolare, all'art. 97 viene preposto un nuovo comma, “Le Pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”.

¹² Più precisamente, nel caso in cui nell'esercizio precedente, oppure in termini cumulati nei due esercizi precedenti, abbia avuto luogo uno scostamento del saldo di bilancio pari o superiore allo 0,5% del Pil, e qualora tale scostamento sia ritenuto avere impatto sui risultati stimati all'interno del periodo di programmazione.

¹³ I documenti di programmazione finanziaria devono specificare l'entità del piano di rientro, e devono indicare come lo scostamento sia da attribuirsi alla responsabilità dei diversi livelli di governo.

¹⁴ In base al novellato art. 81, commi 1 e 2, "Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico".

¹⁵ In particolare (in corsivo la novella), "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti all'ordinamento dell'Unione europea".

¹⁶ Föderalismusreform II.

¹⁷ A questo proposito, vedere anche Milbradt.

¹⁸ Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpakts.

¹⁹ La normativa prevede la presenza di un meccanismo correttivo in caso di deviazioni *ex post* alla regola di bilancio di cui sopra superiori all'1,5% del Pil. Deviazioni sono consentite solo in caso di disastro naturale o situazioni gravi al di fuori del controllo del Governo aventi un significativo impatto sulla finanza pubblica, con approvazione del Parlamento e con la contestuale stesura di un piano di rientro.

²⁰ Cinque Länder (Berlino, Brema, Saarland, Sassonia-Anhalt e Schleswig Holstein) sono attualmente sotto assistenza da parte dello Stato federale e degli altri Länder, dai quali ricevono trasferimenti finalizzati al consolidamento dei loro bilanci. Essi sono tenuti a ridurre i loro deficit strutturali di un'uguale misura entro il 2019.

²¹ Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpakts.

²² Ley organica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, Lep. La legge "organica" è una legge caratterizzata da uno status interposto tra quello della legge ordinaria e quello della Costituzione (è equivalente alla legge "rinforzata" italiana).

²³ Obiettivo, questo, da conseguirsi entro il 2020 (anno in cui entreranno in vigore le nuove regole di bilancio), grazie a riduzioni di almeno due punti percentuali all'anno nel caso in cui la crescita del Pil o quella della forza lavoro sia almeno del 2%. Il problema del debito viene affrontato ripartendo a cascata tale obiettivo sui livelli di governo inferiori: la quantità nominale di debito che rappresenta il 60% del Pil viene infatti suddivisa fra governo centrale (44%), Comunità autonome (13%) e giurisdizioni locali (3%). Nel corso del periodo di transizione (durante il quale potrà essere invocato il ricorso a circostanze eccezionali) il deficit strutturale dovrà mediamente ridursi ogni anno di almeno lo 0,8% del Pil. L'impegno al consolidamento è ripartito tra i diversi livelli di governo, sulla base della rispettiva quota sul deficit strutturale del GG in essere a gennaio 2012. Ciò presuppone, evidentemente, il possesso di dati rilevanti a misurare quantitativamente la responsabilità di ciascun livello di governo nel produrre il deficit annuo consolidato del Settore Pubblico.

²⁴ La disciplina attinente al meccanismo di correzione in caso di sfioramento dei vincoli previsti a livello di bilancio e di spesa è contenuto nella Lep, che dettaglia il funzionamento delle regole a carattere preventivo (tese, cioè, a prevenire la violazione) e di quelle a carattere correttivo. In caso di violazione delle regole su debito, deficit o sulla spesa è infatti prevista l'attivazione di un meccanismo di correzione ed eventualmente di misure di natura punitiva. Reiterate violazioni delle regole sul deficit e sul debito possono portare a una sorta di commissariamento da parte del governo centrale (per la Comunità inadempiente) oppure addirittura alla soppressione dell'Ente (per la giurisdizione locale inadempiente). Le deviazioni non incorreranno tuttavia nel meccanismo automatico di correzione in caso di circostanze eccezionali: disastri naturali, recessioni economiche o situazioni di emergenza al di fuori del controllo del Governo o di grave impatto sullo stato delle finanze pubbliche o sulla stabilità economica o sociale. Il ricorso alle circostanze eccezionali non dovrà in ogni caso

compromettere la sostenibilità dei conti pubblici nel medio termine e richiede l'approvazione della maggioranza assoluta dei membri della Camera bassa del Parlamento.

²⁵ L'Ente locale in difficoltà potrebbe, tuttavia, essere autorizzato a ricevere liquidità dal governo centrale, nel caso in cui accettasse di sottoscrivere un Piano di rientro vincolante con il Ministero delle Finanze.

²⁶ Loi organique n. 2012-1403.

²⁷ Come da art. 3 del Tscg.

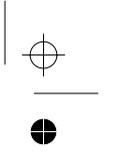
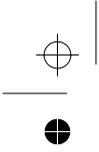
²⁸ Disciplina del Patto di stabilità interno per gli Enti locali per l'anno 2014. I contributi finanziari sopra indicati non tengono conto delle misure di alleggerimento dei vincoli del Patto di stabilità interno inserite dalla legge di stabilità 2014 per consentire il pagamento dei debiti maturati dagli Enti locali al 31 dicembre 2012 (per un totale di 500 milioni di euro per il 2014).

²⁹ Per esempio a livello di entrate, dal 2009 esse possono disporre del 50% del gettito Irpef e Iva e del 58% delle imposte speciali (alcohol, gasolio, tabacco ecc.). A livello di spesa, alle Comunità sono delegate quote significative, come quelle riferibili a sanità ed educazione.

³⁰ Il problema del rientro dal debito ha toccato in questi ultimi anni soprattutto la Catalogna, il cui debito ha raggiunto alla fine del 2012 i 50 miliardi, pari al 21% del Pil. Fino a poco tempo fa la Generalidad si finanziava collocando sul mercato i propri buoni del tesoro e obbligazioni acquistati da compratori internazionali; ora, invece, il governo catalano è costretto a ricorrere al risparmio dei suoi cittadini con emissioni "mirate", inevitabilmente più costose. Secondo i difensori della "patria catalana", l'unico responsabile della situazione è il "deficit fiscale" della Catalogna nei confronti dello Stato centrale, deficit ribattezzato "spoliazione fiscale". Un "deficit" (o "residuo" fiscale) che oggi viene quantificato in 22 miliardi e in assenza del quale la Catalogna non sarebbe costretta a chiedere oggi [2012 *N.d.R.*] 5 miliardi per ripianare i debiti accesi con le banche. L'elemento posto a base delle critiche dei media (in particolare, del *Financial Times* nel 2012) era la mancata collaborazione della Comunità Autonoma agli sforzi di contenimento della spesa intrapresi dal governo centrale, come dimostrato dalle dimensioni eccessive del settore pubblico sub centrale in tutta la Spagna. Fatto sta – insistono i critici – che il deficit delle Ccaa sul Pil nazionale è dell'ordine del 2,4%, aggiungendosi a quello centrale del 9% circa.

³¹ Per una dettagliata descrizione delle ragioni tecniche che hanno condotto alla riforma *de qua*, si veda: Federal Ministry of Finance, *Reforming the Constitutional Budget Rules in Germany*, September 2009. All'epoca della sua introduzione prevalevano considerazioni decisamente più ottimistiche sul futuro dell'economia, oggi fortemente ridimensionate almeno per buona parte del mondo accademico, secondo il quale vi sarebbero varie ragioni per dubitare della validità dei ragionamenti economici che hanno improntato la riforma (vedere, per esempio, Truger e Will, secondo il quale il debt brake tedesco difficilmente potrà costituire un esempio da seguire per gli altri Paesi).

³² Della situazione non ancora del tutto rassicurante dei bilanci dei Länder (inclusivi, in Germania, di quelli delle proprie Municipalità) non poteva non occuparsi il Fiscal Council, il quale afferma che "il bilancio consolidato 2013 (comprensivo di Länder e Municipalità) ammonta a 0,5 miliardi", ma "questo non deve significare che non sia più necessario alcuno sforzo di risanamento di qui al 2020" (*Independent Advisory Board*, p. 15). Allo stesso modo, il medesimo documento cita che "i bilanci comunali rimangono sotto la pressione di una spesa dinamica e non compressa, legata ai benefici sociali indipendenti dal mercato del lavoro" (p. 17).



Appendice statistica

I valori mostrati sono assoluti, in migliaia di euro; la fonte è costituita da elaborazioni su dati Siope Mef-Rgs.

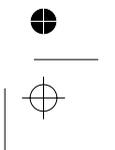
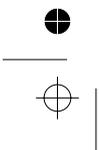


Tabella 1.a
COMUNI. INCASSI 2013 PER VOCE ECONOMICA

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli Venezia Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche
Entrate tributarie										
Imposte	714.281	306.338	965.876	3.170.120	2.577.875	503.186	3.384.803	1.265.067	5.193.330	883.054
di cui: compartecipazioni	369.175	102.465	370.290	1.154.835	1.568.609	345.947	2.096.640	768.585	2.997.314	464.882
Tasse	106	77	406	2.532	2	2	1.936	51	450	1
Tributi speciali e altre entrate tributarie proprie	195.310	79.892	207.708	880.675	522.625	153.183	917.260	314.039	1.201.866	231.898
di cui: fondo di riequilibrio statale e regionale	149.797	123.981	387.878	1.134.609	486.641	4.057	370.903	182.443	994.150	186.274
	86.869	103.192	253.399	522.415	404.886	0	215.159	148.826	748.829	132.283
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	367.554	114.448	218.768	611.707	810.048	693.162	1.977.992	342.594	1.542.946	229.595
Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	312.944	31.905	108.620	410.808	589.967	19.887	1.282.796	193.172	934.955	109.932
Contributi e trasferimenti correnti dalle Regioni	39.633	69.017	97.709	164.268	98.120	628.416	655.558	110.871	468.503	86.679
Contributi e trasferimenti da parte di organismi comunitari e internazionali	898	161	1.352	1.959	5.832	570	2.060	3.611	1.931	1.280
Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	14.079	13.366	11.086	34.672	116.129	44.289	37.578	34.940	137.557	31.704
Entrate extratributarie	185.079	70.930	216.524	591.615	994.949	299.124	1.833.801	340.373	3.060.353	318.901
Proventi dei servizi pubblici	92.404	28.287	141.968	330.975	489.697	155.490	531.002	208.221	1.476.031	179.153
Proventi dei beni dell'ente	40.692	11.023	27.368	118.585	177.199	51.383	218.551	68.069	490.682	56.280
Interessi su anticipazioni e crediti	1.377	624	2.993	20.065	9.230	9.237	15.487	3.892	446.281	1.741
Utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società e proventi diversi	50.606	30.996	44.194	121.990	318.823	83.014	1.068.761	60.191	647.359	81.727
Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti	1.193.051	132.569	272.773	734.801	566.994	140.281	840.320	221.436	1.097.340	160.307
Alienazione di beni patrimoniali	21.343	9.182	14.158	43.482	81.948	19.186	62.699	18.372	171.281	35.868
Trasferimenti di capitale dallo Stato	1.080.566	16.725	36.686	144.450	41.757	5.519	101.067	35.882	159.377	8.131
Trasferimenti di capitale dalla Regione/Provincia autonoma	38.724	76.912	168.895	372.710	142.164	56.334	158.841	87.588	157.942	41.226
Trasferimenti di capitale dal settore pubblico	10.577	4.002	21.645	44.396	36.375	13.066	28.836	10.013	94.230	13.428
Trasferimenti di capitale da altri soggetti	41.611	25.057	30.172	123.997	269.489	20.772	484.749	69.421	493.632	61.367
Riscossione di crediti (esclusi prelievi bancari)	230	690	1.216	5.766	15.261	25.403	4.129	160	20.878	289
Entrate derivanti da accensione di prestiti	212.082	181.082	933.371	2.064.242	267.168	107.966	993.491	139.737	504.933	201.246
di cui: anticipazioni di cassa	141.073	119.731	452.904	792.069	177.925	1.027	458.996	60.493	187.705	172.957
Incessi da regolarizzare	97.853	97.853	97.853	97.853	97.853	97.853	97.853	97.853	97.853	97.853

Tabella 1.b
COMUNI. INCASSI 2013 PER VOCE ECONOMICA

	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Trentino Alto Adige	Umbria	Veneto	Valle d'Aosta
Entrate tributarie	166.939	2.603.931	1.971.919	743.488	2.235.803	2.472.167	327.380	523.168	2.727.635	104.657
Imposte di cui: compartecipazioni	82.640	1.357.389	931.974	308.783	1.093.871	1.445.944	310.044	251.796	1.555.088	76.818
Tasse	30	315	88	—	360	191	—	16	196	—
Tributi speciali e altre entrate tributarie proprie di cui: fondo di riequilibrio statale e regionale	40.346	735.364	555.239	314.772	705.917	618.925	3.303	134.356	515.798	26.445
	43.953	511.178	484.705	119.934	436.016	407.298	14.033	137.015	656.749	1.394
	29.187	392.656	418.619	96.126	367.528	333.296	—	118.978	455.084	—
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	57.765	674.972	504.716	1.165.688	1.600.453	584.452	655.104	120.361	841.418	120.751
Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	29.466	496.551	308.200	168.183	662.705	397.309	14.559	66.249	549.908	1.731
Contributi e trasferimenti correnti dalle Regioni	24.923	93.160	177.242	970.738	913.171	124.072	605.372	43.067	248.836	112.957
Contributi e trasferimenti da parte di organismi comunitari e internazionali	54	2.759	1.308	3.302	1.746	3.365	524	2.177	5.452	315
Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	3.323	82.502	17.965	23.466	22.831	59.706	34.649	8.868	37.223	5.747
Entrate extratributarie	52.615	802.798	256.897	194.509	420.910	953.787	554.143	162.008	902.943	42.353
Proventi dei servizi pubblici	34.015	407.379	147.030	109.837	259.761	469.117	317.552	98.617	420.781	22.491
Proventi dei beni dell'ente	9.124	164.104	41.930	44.003	64.040	231.613	113.836	26.921	188.976	10.192
Interessi su anticipazioni e crediti	252	13.002	4.640	3.386	6.632	7.344	4.430	1.944	9.487	1.072
Utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società e proventi diversi	9.224	219.313	63.298	37.283	90.477	245.713	118.324	34.526	283.700	8.598
Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti	62.878	504.192	427.494	405.692	387.745	510.917	701.211	135.164	628.084	84.892
Alienazione di beni patrimoniali	3.908	80.884	36.717	19.167	33.203	82.064	83.970	12.529	148.909	3.457
Trasferimenti di capitale dallo Stato	3.945	18.707	40.001	7.734	43.846	31.435	464	3.664	36.321	1.701
Trasferimenti di capitale dalla Regione/Provincia autonoma	43.935	173.342	223.697	326.403	147.020	127.478	466.215	80.879	135.014	64.282
Trasferimenti di capitale dal settore pubblico	2.233	35.904	24.632	11.008	58.333	38.249	25.235	8.590	38.606	7.946
Trasferimenti di capitale da altri soggetti	8.737	190.816	101.116	40.487	100.860	226.601	114.837	28.341	258.125	7.413
Riscossione di crediti (esclusi prelievi bancari)	119	4.539	1.332	893	4.483	5.090	10.491	1.160	11.109	93
Entrate derivanti da accensione di prestiti	56.684	790.224	448.964	32.515	1.780.031	591.495	111.982	380.090	812.526	9.758
di cui: anticipazioni di cassa	38.534	403.921	271.319	3.775	1.414.885	452.478	28.029	314.165	649.882	—
Incessi da regolizzare	97.853	97.853	97.853	97.853	97.853	97.853	97.853	97.853	97.853	97.853

Tabella 2.a
COMUNI. PAGAMENTI 2013 PER VOCE ECONOMICA

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli Venezia Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche
Spese correnti	1.149.724	475.383	1.530.887	4.838.961	4.075.812	1.348.455	7.180.707	1.805.909	8.930.983	1.313.082
Personale	274.197	135.493	435.672	1.289.453	1.088.154	385.046	1.594.711	505.131	2.178.038	362.759
Acquisto beni di consumo e materie prime	51.164	17.884	93.760	138.969	91.109	40.627	137.702	46.014	180.505	67.956
Prestazioni di servizi e utilizzo di beni di terzi	605.852	238.895	681.823	2.557.139	1.960.764	620.589	4.102.357	950.917	5.047.803	659.770
Trasferimenti correnti	107.784	46.293	140.015	345.157	665.817	187.260	872.237	155.523	932.061	124.320
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	59.164	21.242	82.472	228.657	105.292	68.827	130.884	72.265	306.436	55.447
Imposte e tasse	19.770	10.032	36.605	85.814	87.196	27.618	205.507	41.647	177.775	28.905
Altre spese	31.783	5.544	60.541	193.770	77.480	18.488	137.309	34.412	108.366	13.924
Spese in conto capitale	808.495	158.280	375.715	1.093.326	896.214	320.654	1.594.500	388.439	2.321.054	217.293
Acquisizioni di capitali (beni immobili e mobili, titoli)	735.685	137.295	343.478	1.002.569	671.755	278.348	1.525.186	294.784	1.590.422	193.558
Incarichi professionali esterni	7.965	1.966	4.422	13.313	11.562	4.798	17.370	4.222	40.302	1.554
Trasferimenti in conto capitale	60.165	18.782	24.123	59.254	145.209	10.975	32.281	19.936	147.070	17.062
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	203	67	2.058	14.817	4.193	3.188	664	6.682	23.237	104
Concessioni di crediti e anticipazioni nette	4.472	46	1.568	2.442	5.669	15.389	1.842	25	6.356	4.991
Spese per rimborso di prestiti	187.943	148.882	534.752	1.018.785	444.567	153.960	580.997	202.596	740.443	262.181
di cui: per anticipazioni di cassa	112.003	117.583	435.018	767.472	170.853	1.356	389.772	56.962	164.709	171.061
Spese da servizi per conto di terzi	38.505	61.844	37.562	174.211	126.045	29.223	157.952	26.491	238.983	43.184
Pagamenti da regolarizzare	99.637	12.058	136.414	432.288	12.559	1	359.117	148.253	272.031	19.591

Tabella 2.b
COMUNI. PAGAMENTI 2013 PER VOCE ECONOMICA

	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Trentino Alto Adige	Umbria	Veneto	Valle d'Aosta
Spese correnti	260.616	3.940.819	2.664.444	1.755.908	4.414.060	3.874.453	1.287.454	811.161	4.219.790	210.895
Personale	71.898	1.095.352	655.986	424.587	1.626.556	977.473	410.472	217.532	1.135.846	57.999
Acquisto beni di consumo e materie prime	19.147	93.093	49.681	49.927	102.534	105.717	96.586	26.940	94.385	8.585
Prestazioni di servizi e utilizzo di beni di terzi	116.472	1.904.015	1.525.747	879.068	1.892.158	1.854.698	421.324	428.831	2.127.693	93.359
Trasferimenti correnti	32.471	483.074	201.134	316.341	426.212	624.874	248.090	81.556	539.781	38.004
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	7.138	236.269	91.083	38.831	130.668	153.754	55.176	33.974	169.692	7.480
Imposte e tasse	5.574	83.812	49.149	20.156	102.946	87.964	40.172	17.397	106.189	4.622
Altre spese	7.916	45.204	91.664	26.997	132.988	69.974	15.633	4.933	46.205	845
Spese in conto capitale	80.047	750.422	569.396	462.448	545.647	819.418	841.857	219.520	934.448	113.085
Acquisizioni di capitali (beni immobili e mobili, titoli)	67.704	612.015	535.100	433.773	494.311	700.064	737.986	174.177	784.861	85.537
Incarichi professionali esterni	536	15.479	5.067	8.498	14.194	16.318	25.060	2.247	17.051	18.771
Trasferimenti in conto capitale	9.650	82.354	26.248	19.721	23.849	81.290	62.688	42.604	116.109	2.597
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	1.982	39.304	2.253	425	5.520	7.539	6.058	135	14.078	1.954
Concessioni di crediti e anticipazioni nette	31	1.119	533	31	7.773	1.261	3.266	357	850	—
Spese per rimborso di prestiti	54.467	610.431	415.969	64.523	1.398.179	713.713	213.690	345.561	934.411	15.831
di cui: per anticipazioni di cassa	40.725	294.606	262.661	5.109	1.251.408	421.207	15.632	290.339	596.355	—
Spese da servizi per conto di terzi	12.058	81.316	72.920	29.273	133.192	56.687	23.157	36.327	94.534	5.265
Pagamenti da regolarizzare	8.183	70.828	213.104	668	417.202	46.117	732	1.537	13.314	1

Tabella 3.a
PROVINCE. INCASSI 2013 PER VOCE ECONOMICA

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli Venezia Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia
Entrate tributarie	104.137	44.166	141.044	467.506	375.020	34.244	499.097	117.794	958.651
Imposte	95.160	36.688	125.053	387.867	367.452	33.602	485.043	115.931	911.883
di cui compartecipazione Irpef/Iva	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Tasse	293	19	707	67.843	557	154	2.865	8	747
Tributi speciali e altre entrate tributarie proprie	8.683	7.459	15.285	11.796	7.012	488	11.189	1.856	46.020
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	99.084	89.800	111.964	341.717	152.418	232.173	193.135	161.908	266.461
Contributi e trasferimenti correnti dallo stato	61.189	5.280	45.848	148.549	15.416	2.448	35.420	16.848	110.994
Contributi e trasferimenti correnti dalla regione	21.791	79.261	62.898	188.230	121.432	228.111	154.880	127.525	91.807
Contributi e trasferimenti da organismi comunitari e internazionali	15.806	5.154	384	3.491	7.154	669	1.385	1.246	2.268
Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	297	105	2.834	1.447	8.416	944	1.450	16.289	61.393
Entrate extratributarie	16.458	4.387	20.277	41.164	53.350	38.670	45.968	23.057	160.865
Proventi dei servizi pubblici	4.291	378	1.728	12.255	13.630	7.574	13.993	3.769	55.209
Proventi dei beni dell'ente	7.747	1.877	4.422	8.286	11.629	2.500	18.771	6.987	23.996
Interessi su anticipazioni o crediti	112	99	2.732	2.020	827	3.391	2.227	190	7.825
Utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società, proventi diversi	4.308	2.032	11.395	18.604	27.264	25.206	10.977	12.111	73.835
Entrate da alienazione beni, trasferimenti di capitali e riscossioni crediti	45.008	29.435	71.714	44.317	185.775	22.124	299.203	21.426	304.342
Alienazione di beni patrimoniali	113	29	369	391	14.743	7.085	255.538	176	102.582
Trasferimenti di capitali dallo stato	14.848	2.982	23.812	6.114	8.992	768	7.709	1.905	19.914
Trasferimenti di capitali dalla regione	21.733	26.209	45.377	35.581	95.339	11.932	33.686	18.170	95.591
Trasferimenti di capitali da altri enti del settore pubblico	7.476	79	797	461	21.789	2.080	1.288	1.058	39.778
Trasferimenti di capitali da altri soggetti:	809	133	791	20	31.746	63	750	80	17.337
Riscossioni di crediti (esclusi prelievi bancari)	29	3	569	1.750	13.167	195	232	37	29.139
Entrate derivanti da accensioni di prestiti	16.603	112.892	93.448	98.328	23.423	9.298	50.016	2.085	67.036
di cui anticipazioni di cassa	—	96.489	65.991	82.589	7.941	—	23.609	—	—
Incassi da regolarizzare	—	—	54.767	6.997	—	—	—	—	3.839

Tabella 3.b
PROVINCE. INCASSI 2013 PER VOCE ECONOMICA

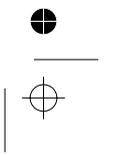
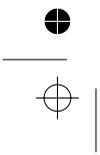
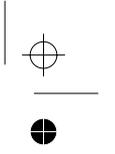
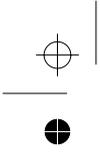
	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Umbria	Veneto
Entrate tributarie	128.356	27.030	362.360	290.405	94.583	294.234	329.584	75.277	356.209
Imposte	120.782	19.930	345.625	282.324	92.734	292.318	319.654	69.243	345.023
di cui compartecipazione Irpef/Iva	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Tasse	536	204	4.846	737	576	1.264	577	112	322
Tributi speciali e altre entrate tributarie proprie	7.038	6.896	11.888	7.345	1.274	652	9.353	5.922	10.865
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	153.600	4.409	528.152	209.051	152.264	167.387	434.589	61.328	238.171
Contributi e trasferimenti correnti dallo stato	18.911	943	56.759	44.094	27.487	44.731	91.364	6.544	47.472
Contributi e trasferimenti correnti dalla regione	126.222	1.866	455.015	159.572	119.312	120.459	317.695	51.919	185.599
Contributi e trasferimenti da organismi comunitari e internazionali	2.898	1.535	12.235	2.187	3.886	1.333	1.227	2.125	3.733
Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	5.570	65	4.142	3.199	1.578	864	24.304	740	1.367
Entrate extratributarie	27.424	1.595	54.390	26.488	12.451	34.346	85.433	12.232	59.068
Proventi dei servizi pubblici	2.555	124	11.225	11.949	1.255	1.372	28.215	3.016	6.455
Proventi dei beni dell'ente	6.594	650	8.934	7.198	2.283	7.075	26.532	2.483	23.920
Interessi su anticipazioni o crediti	172	54	4.403	1.771	1.006	564	969	319	1.446
Utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società, proventi diversi	18.103	766	29.828	5.570	7.906	25.334	29.717	6.413	27.248
Entrate da alienazione beni, trasferimenti di capitali e riscossioni crediti	31.094	7.379	95.835	55.481	31.351	46.629	98.113	15.300	88.837
Alienazione di beni patrimoniali	2.842	72	31.602	211	141	3.777	3.643	441	57.758
Trasferimenti di capitali dallo stato	2.958	362	4.794	9.360	1.568	27.913	1.507	200	2.383
Trasferimenti di capitali dalla regione	18.586	6.620	56.695	42.064	28.859	14.475	73.421	10.572	16.887
Trasferimenti di capitali da altri enti del settore pubblico	1.925	327	1.689	3.416	556	420	11.683	30	5.484
Trasferimenti di capitali da altri soggetti:	4.784	—	649	430	177	—	7.844	257	4.251
Riscossioni di crediti (esclusi prelievi bancari)	—	—	407	—	50	44	14	3.800	2.073
Entrate derivanti da accensioni di prestiti	35.849	5.939	79.132	15.033	4.586	34.782	35.903	3.964	7.565
di cui anticipazioni di cassa	22.230	2.959	28.784	6.847	—	20.808	—	—	—
Incassi da regolarizzare	7.704	—	63.686	—	3.302	676	—	—	21

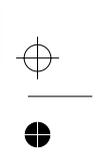
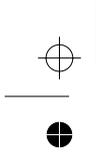
Tabella 4.a
PROVINCE. PAGAMENTI 2013 PER VOCE ECONOMICA

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli Venezia Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia
Spese correnti	164.092	137.752	273.372	711.179	522.131	288.527	576.720	286.008	1.118.989
Personale	58.364	39.797	117.053	145.355	160.406	54.093	180.336	70.688	241.143
Acquisto di beni	4.186	1.439	4.442	2.390	7.805	2.431	8.068	3.703	10.787
Prestazioni di servizi	61.600	76.636	64.538	423.985	166.533	171.256	245.286	177.738	536.761
Trasferimenti	13.804	11.636	30.564	30.982	146.658	43.622	87.415	18.728	218.726
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	13.823	4.491	37.678	24.360	25.175	9.356	37.083	7.072	74.044
Imposte e tasse	5.084	3.419	7.254	10.982	13.613	5.204	12.664	6.649	21.863
Altre spese	7.230	334	11.843	73.125	1.941	2.564	5.868	1.429	15.664
Spese in conto capitale lorde	64.776	52.509	136.183	178.482	236.471	112.936	398.999	48.745	619.841
Acquisizione di capitali (beni immobili e mobili, titoli)	56.252	52.248	114.108	159.951	136.559	29.060	118.173	34.519	338.007
Incarichi professionali esterni	92	—	537	1.140	2.612	1.009	487	730	1.969
Trasferimenti di capitali	8.282	261	21.486	17.055	75.449	18.379	24.520	8.378	244.588
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	150	—	43	337	9.664	3	254.978	118	33.409
Concessioni di crediti e anticipazioni netti	—	—	10	—	2.852	47	841	—	644
Spese per rimborso di prestiti	17.306	98.824	100.739	107.631	64.712	17.526	105.937	22.420	123.210
Spese per servizi per conto di terzi	20.266	17.048	40.140	52.766	65.939	19.518	62.931	23.478	115.956
Pagamenti da regolarizzare	20	—	48.362	78	—	—	—	—	—

Tabella 4. b
PROVINCE. PAGAMENTI 2013 PER VOCE ECONOMICA

	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Umbria	Veneto
Spese correnti	286.928	40.169	772.354	452.391	211.270	450.071	664.513	149.179	512.230
Personale	79.288	18.594	162.107	107.581	72.102	205.838	168.364	52.825	111.746
Acquisto di beni	5.377	944	9.192	4.549	3.092	4.548	7.585	4.355	4.401
Prestazioni di servizi	117.790	15.963	376.445	222.131	81.218	147.805	351.494	43.377	217.242
Trasferimenti	62.730	1.427	162.995	81.636	32.889	27.112	87.871	35.999	135.793
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	10.793	1.775	46.569	18.794	7.676	11.138	17.100	8.404	29.724
Imposte e tasse	6.669	1.410	14.039	10.182	3.703	16.227	15.418	4.010	11.002
Altre spese	4.280	56	1.008	7.518	10.591	37.403	16.681	209	2.322
Spese in conto capitale lorde	75.166	12.224	152.425	118.578	65.232	109.166	203.451	22.490	125.082
Acquisizione di capitali (beni immobili e mobili, titoli)	57.298	12.224	115.884	107.643	58.241	97.791	158.498	16.685	99.874
Incarichi professionali esterni	265	—	1.499	307	745	1.465	2.946	259	1.867
Trasferimenti di capitali	15.961	—	32.241	4.624	6.247	6.074	21.964	1.943	20.780
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	—	—	78	111	—	3.808	41	3	2.344
Concessioni di crediti e anticipazioni netti	1.642	—	2.071	—	—	27	61	3.600	43
Spese per rimborso di prestiti	40.523	4.916	85.289	34.852	14.157	50.906	64.729	9.970	103.773
Spese per servizi per conto di terzi	36.810	6.187	60.730	50.581	28.583	73.011	48.883	16.718	52.547
Pagamenti da regolarizzare	3.661	—	60.836	—	29	1.286	—	—	—





Gli autori

Chiara Agnoletti – Ricercatrice, Irpet, Istituto Regionale Programmazione Economica per la Toscana.

Bruna Aramini – Dirigente Settore Ragioneria e Contabilità, Regione Liguria.

Manuela Basta – Ricercatrice, Liguria Ricerche.

Chiara Bocci – Ricercatrice, Irpet, Istituto Regionale Programmazione Economica per la Toscana.

Roberto Camagni – Professore ordinario di Economia urbana e di Economic assessment of urban transformations, Politecnico di Milano.

Elena Carniti – Borsista di ricerca, Éupolis Lombardia.

Consuelo Carreras – Ricercatrice Area Infrastrutture e Finanza pubblica, Srm, Studi e Ricerche per il Mezzogiorno.

Agnese Casolaro – Ricercatrice Area Infrastrutture e Finanza pubblica, Srm, Studi e Ricerche per il Mezzogiorno.

Valentina Cattivelli – Borsista di ricerca, Éupolis Lombardia.

Alberto Ceriani – Éupolis Lombardia.

Renato Cogno – Dirigente di ricerca, Ires, Istituto Ricerche Economico Sociali del Piemonte.

Francesco Saverio Coppola – Srm, Studi e Ricerche per il Mezzogiorno.

Antonio Dal Bianco – Éupolis Lombardia.

Roberta Di Stefano – Ricercatrice, Istat.

Stefania Falzi – Ricercatrice, Liguria Ricerche.



Claudio Ferrari – Professore associato di Economia applicata, Università degli Studi di Genova.

Claudia Ferretti – Ricercatrice, Irpet, Istituto Regionale Programmazione Economica per la Toscana.

Roberta Garganese – Responsabile Area Finanza locale, Ipres, Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali.

Angelo Grasso – Direttore generale, Ipres, Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali.

Patrizia Lattarulo – Dirigente di ricerca, Irpet, Istituto Regionale Programmazione Economica per la Toscana.

Claudia Morich – Direttore Generale Direzione Centrale Risorse Strumentali, Finanziarie e Controlli, Regione Liguria.

Alessandro Panaro – Responsabile Area Infrastrutture e Finanza pubblica, Srm, Studi e Ricerche per il Mezzogiorno.

Vito Peragine – Professore associato di Scienza delle finanze, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

Santino Piazza – Ricercatore, Ires, Istituto Ricerche Economico Sociali del Piemonte.

Giancarlo Pola – Presidente Éupolis Lombardia.

Luigi Ranieri – Ricercatore, Università del Salento.

Simonetta Rapuano – Comune di Benevento.

Leonzio Rizzo – Università degli Studi di Ferrara e Institut d’Economia de Barcelona.

Anna Maria Tanda – Consultente, Éupolis Lombardia.

Tiziana Virgilio – Collaboratore, Liguria Ricerche.

VAI SU: www.francoangeli.it

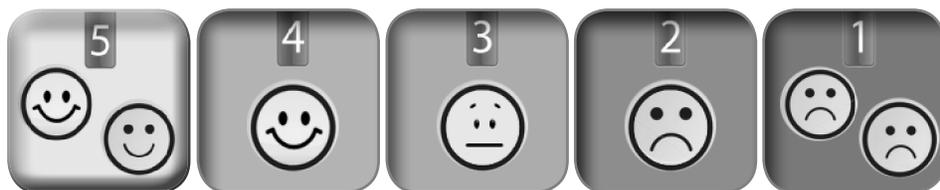
**PER SCARICARE (GRATUITAMENTE)
I CATALOGHI DELLE NOSTRE PUBBLICAZIONI
DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI:
PER FACILITARE LE TUE RICERCHE.**

Management & Marketing
Psicologia e psicoterapia
Didattica, scienze della formazione
Architettura, design, territorio
Economia
Filosofia, letteratura, linguistica, storia
Sociologia
Comunicazione e media
Politica, diritto
Antropologia
Politiche e servizi sociali
Medicina
Psicologia, benessere, auto aiuto
Efficacia personale, nuovi lavori

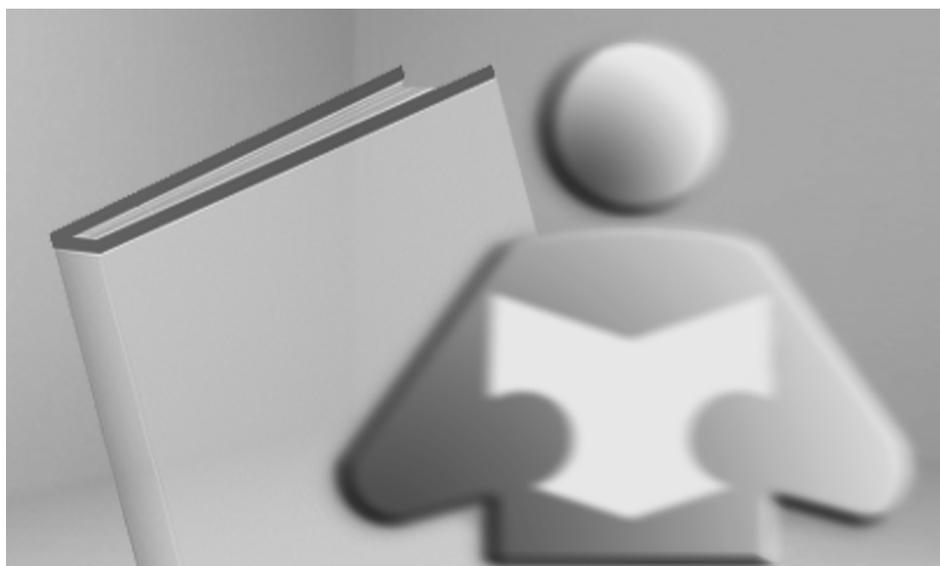


FrancoAngeli

QUESTO LIBRO TI È PIACIUTO?



Comunicaci il tuo giudizio su:
www.francoangeli.it/latuaopinione.asp



**VUOI RICEVERE GLI AGGIORNAMENTI
SULLE NOSTRE NOVITÀ
NELLE AREE CHE TI INTERESSANO?**



Seguici in rete



Sottoscrivi
i nostri feed RSS



Iscriviti
alle nostre newsletter

FrancoAngeli

www.francoangeli.it

Un patrimonio sempre aggiornato di conoscenze e nuovi servizi.
Facile e intuitivo nelle ricerche. Veloce da interrogare.
Modalità intelligenti di selezione e di fruizione.
A servizio di docenti, studenti, professionisti.

Ricerche semplici e complete

Filtri semantici

Possibilità di scegliere il "livello" (textbook, ricerca, guida per professional...)

Argomenti chiave

Sintesi veloci

Suggerimenti ragionati e pertinenti

Acquisti sicuri

Descrizioni approfondite

The image shows two screenshots of the FrancoAngeli website. The top screenshot displays the search interface with various filters and options. The bottom screenshot shows a book listing with detailed information and a sidebar with navigation options. Callout boxes with arrows point to specific features in both screenshots, such as search filters, semantic filters, search levels, key arguments, quick synopses, suggested items, secure purchases, and detailed descriptions.

FrancoAngeli
La passione per le conoscenze

