

# LA FINANZA PUBBLICA IN TOSCANA

RAPPORTO 2012 - 2013



REGIONE  
TOSCANA



IRPET

## RICONOSCIMENTI

Il rapporto di ricerca è stato coordinato da Patrizia Lattarulo – all'interno dell'Area Territorio, istituzioni e finanza pubblica – che ha curato l'impostazione del lavoro e la revisione finale.

I capitoli sono da attribuirsi come segue:

- Premessa: Patrizia Lattarulo;
- Capitolo 1: Giuseppe Ferraina (Anci Toscana) e Patrizia Lattarulo, con la collaborazione statistica di Chiara Bocci;
- Capitolo 2: Chiara Bocci e Patrizia Lattarulo (il § 2.1 è stato curato da Sabrina Iommi mentre Chiara Agnoletti e Claudia Ferretti hanno curato il § 2.4);
- Capitolo 3: Leonardo Ghezzi, Letizia Ravagli, Stefano Rosignoli e Nicola Sciclone;
- Capitolo 4: Enrico Conti;
- Capitolo 5: Paolo Chiades e Vanni Mengotto (Banca d'Italia, sede di Venezia);
- Capitolo 6: Agnese Casolaro e Alessandro Panaro (SRM-Studi e Ricerche per il Mezzogiorno);
- Capitolo 7: Giuseppe Gori e Patrizia Lattarulo;
- Capitolo 8: Alessandro Canzoneri.

Editing a cura di Elena Zangheri.

Un particolare ringraziamento va ad Anci Toscana, Banca d'Italia e SRM Centro studi e ricerche per il Mezzogiorno per l'importante contributo al Rapporto. Si ringrazia, inoltre, Ance Toscana, per le informazioni rese disponibili.

ISBN 978-88-6517-047-2

© IRPET, Firenze - 2013

PRESENTAZIONE di <i>Vittorio Bugli</i>	5
INTRODUZIONE	7
1.	
GLI EFFETTI DELLE MANOVRE FINANZIARIE SUI COMUNI TOSCANI	11
1.1 Premessa	11
1.2 Il contributo al risanamento della finanza pubblica	11
1.3 Gli effetti del Patto di Stabilità Interno	14
1.4 L'ausilio finanziario del Patto di Stabilità Territoriale	18
1.5 Minori trasferimenti dallo Stato e maggiore pressione fiscale in ambito locale	21
1.6 I comportamenti fiscali	25
1.7 I Comuni di fronte ai vincoli di bilancio: riduzione dei costi, minori servizi o maggiore pressione fiscale?	32
2.	
IL PRELIEVO FISCALE SUL PATRIMONIO IMMOBILIARE	35
2.1 La fiscalità immobiliare italiana in un confronto internazionale	36
2.2 Il gettito IMU in Toscana	44
2.3 Il carico fiscale sul patrimonio immobiliare: quali funzioni e quali obiettivi tra controprestazione, risanamento e redistribuzione?	54
2.4 L'archivio catastale per la stima del <i>fiscal gap</i>	62
3.	
VERSO UNA STIMA DEL TAX GAP: UNA PRELIMINARE APPLICAZIONE PER LA TOSCANA	65
3.1 Premessa	65
3.2 Una breve rassegna della letteratura	66
3.3 <i>Tax gap</i> dell'IRPEF	67
3.4 <i>Tax gap</i> dell'IRAP	73
3.5 Conclusioni	77
4.	
IL SERVIZIO IDRICO E DI IGIENE URBANA TRA QUADRO REGOLATORIO E ASSETTI INDUSTRIALI	79
4.1 Il quadro normativo sui servizi pubblici locali all'indomani della sentenza 199/2012 della Corte Costituzionale: un ritorno alle origini?	79
4.2 Il servizio idrico integrato: normativa di settore, governance regolatoria, assetti industriali	83
4.3 Il servizio di igiene urbana: normativa di settore, governance regolatoria e assetti industriali	91

5.	GLI INVESTIMENTI NEI COMUNI TOSCANI TRA PATTO DI STABILITÀ INTERNO E CARENZA DI RISORSE FINANZIARIE	97
5.1	Premessa	97
5.2	L'andamento degli investimenti in Toscana	98
5.3	Confronto tra Comuni esenti e soggetti al Patto di stabilità interno	101
5.4	Le fonti di finanziamento	104
5.5	Conclusioni	106
6.	IL FINANZIAMENTO DEGLI INVESTIMENTI DEGLI ENTI LOCALI E TERRITORIALI IN TOSCANA: GLI STRUMENTI ED IL LORO UTILIZZO	107
6.1	Premessa	107
6.2	Lo sviluppo dell'indebitamento degli Enti Locali e territoriali	107
6.3	Il mercato dei mutui per gli investimenti: soggetti finanziatori e settori interessati	109
6.4	Il ricorso agli altri strumenti finanziari	112
6.5	Alcune considerazioni conclusive	118
7.	OPERE PUBBLICHE: L'EFFETTO DELLA CRISI SULLA SCARSITÀ DI RISORSE E SULL'EFFICIENZA DEL MERCATO	121
7.1	Premessa	121
7.2	Le aggiudicazioni toscane negli anni di crisi, un quadro generalizzato di contrazione e di frammentazione degli interventi in nuove costruzioni	123
7.3	Efficienza del mercato	129
7.4	Le imprese aggiudicatarie, aumenta la quota di risorse che restano sul territorio regionale	150
7.5	Considerazioni di sintesi: l'urgenza limita i risparmi di costo derivanti dalla crisi	155
	<i>Appendice: Le aggiudicazioni toscane nel contesto nazionale</i>	156
8.	FORME DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO (PPP): IL <i>PROJECT FINANCE</i> ED IL NUOVO <i>PROJECT BOND</i> . LE POSSIBILI RISORSE PER LA TOSCANA	159
8.1	Premessa	159
8.2	Il <i>Project Finance</i> nella sua conformazione pura	160
8.3	Il <i>Project Finance</i> nel Partenariato Pubblico Privato (PPP)	162
8.4	Anticipo di cassa ed elusione del Patto di stabilità attraverso il <i>Project Finance</i> . Vantaggi e costi per l'amministrazione pubblica	163
8.5	Il mercato europeo del PPP: vincoli di bilancio pubblico e risorse private di fronte alla crisi	166
8.6	La ricerca di risorse private in Italia: bandi, aggiudicazioni ed opere in <i>Project Finance</i>	168
8.7	Il <i>case study</i> per la Toscana: la realizzazione in <i>Project Financing</i> di un asilo nido a Calenzano (FI)	174
8.8	Un nuovo canale di finanziamento: il <i>Project Bond</i>	180
8.9	Conclusioni	187
	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	189

## PRESENTAZIONE

---

*Analogamente a quanto accaduto in occasione della presentazione del Rapporto 2011, anche il Rapporto sulla Finanza Locale in Toscana 2012-2013 è pubblicato in un momento assai delicato per il futuro del nostro Paese e della finanza pubblica in particolare.*

*La principale differenza, invece, è nel filo conduttore del dibattito pubblico sulla finanza locale. Due anni fa, tutto sembrava concentrarsi all'interno della "grande riforma" che abbiamo chiamato impropriamente "federalismo fiscale". In realtà la missione di questa riforma, restata ad oggi sostanzialmente inattuata nonostante la grande profusione di norme emanate, era più semplicemente la ridefinizione dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo, fondata su più autonomia ma allo stesso tempo su più coordinamento. Queste esigenze restano assolutamente attuali. Tuttavia, oggi, il perdurare della crisi rende prioritario e non più prorogabile spostare l'ottica sulla necessità di conciliare le esigenze finanziarie degli enti locali con le esigenze dei contribuenti onesti – cittadini e imprese – gravati da un livello difficilmente oltrepassabile di pressione fiscale.*

*In questo nuovo quadro le esigenze principali degli enti locali sono legate alla necessità di garantire servizi efficienti, come anche di fare ripartire gli investimenti pubblici o di pagare in tempi ragionevoli i propri fornitori, che risentono delle sempre maggiori restrizioni derivanti dal patto di stabilità e crescita e più in generale dalle ultime manovre finanziarie statali.*

*In questo scenario, il Rapporto curato dall'IRPET fornisce un interessante spaccato della realtà del territorio, in termini di analisi degli effetti sulla finanza pubblica toscana delle manovre statali o dell'applicazione delle regole del patto di stabilità, con un focus sui processi associativi, indispensabili per migliorare l'efficienza del sistema degli enti locali.*

*Al tempo stesso, il rapporto rappresenta un prezioso contributo, laddove fornisce indicazioni in merito a possibili stime del "tax gap", ossia a come poter calcolare – e in prospettiva recuperare – la differenza tra il gettito potenziale di talune imposte locali e il gettito effettivamente riscosso a titolo delle medesime imposte. Contributo di cui la Giunta Regionale potrà tenere conto in sede di programmazione delle proprie politiche regionali per il contrasto all'evasione fiscale.*

Vittorio Bugli  
Assessore alla Presidenza della Regione Toscana



L'organizzazione dell'offerta di servizi pubblici e del sistema di assicurazione sociale, tradizione del welfare del nostro paese, è oggi oggetto di una profonda ridiscussione. Le pressioni provenienti dal contesto internazionale – prima dalla finanza e poi dalla politica – per il riordino dei conti pubblici e la necessità di credibilità da parte del sistema politico italiano sono tra i fattori che hanno accelerato l'avvio di un processo di riassetto del settore pubblico evocato da più governi.

I principi che si vanno affermando sono quelli di un nuovo modello di welfare, meno diffuso e più selettivo; di uno Stato più regolatore e meno operatore economico; di un rafforzamento del criterio della controprestazione e della responsabilità fiscale locale. Nel frattempo però cittadini e imprese, già gravati della crisi economica, devono confrontarsi con una amministrazione pubblica che impone loro una crescente pressione fiscale e minori garanzie sociali.

La prima parte di questo rapporto tratta dei profondi cambiamenti che stanno investendo in questi anni la finanza locale: come descritto nel capitolo 1, tra il 2010 e il 2012 si sono ridotti i trasferimenti erariali ai comuni, la capacità di spesa di questi viene vincolata dal Patto di stabilità e interviene la *Spending review* a ridurre ulteriormente la possibilità di azione. Ai comuni viene chiesto, dunque, un forte contributo al risanamento del paese. Dal lato delle entrate ha preso concreto avvio il processo di federalismo municipale attraverso l'introduzione di margini di flessibilità su alcune importanti imposte quali l'addizionale IRPEF, l'Imposta municipale propria, l'introduzione dell'imposta di scopo e della tassa di soggiorno. In realtà lo sforzo fiscale dei comuni è destinato a compensare la riduzione dei trasferimenti erariali, cosicché, in definitiva al cospetto dei cittadini le amministrazioni comunali si trovano costrette a ridurre i servizi per rispettare il PSI aumentando contemporaneamente la pressione fiscale per recuperare una parte dei trasferimenti erariali venuti meno.

A queste restrizioni gli enti toscani hanno risposto positivamente, con un ampio e diffuso adeguamento ai nuovi vincoli finanziari, supportati per altro da un buon funzionamento del Patto di stabilità verticale, strumento attraverso il quale la Regione è intervenuta a sostegno degli enti con proprie disponibilità finanziarie. A differenza di quanto verificatosi nella media del Paese, la spesa in conto corrente dei comuni ha cominciato a contrarsi, invertendo, seppur progressivamente, la continua crescita. Lo sforzo dei Comuni di preservare i precedenti livelli di servizio offerti, ma anche la difficoltà di incidere sui costi, rendono infatti particolarmente difficile ridurre questa voce di spesa. Come già osservato in altre occasioni, infatti i Comuni hanno reagito al PSI manovrando la leva più flessibile del bilancio, vale a dire i pagamenti in conto capitale. La Toscana, caratterizzata tradizionalmente da una bassa propensione agli investimenti, ha potuto agire su questa leva meno quanto avvenuto in altre regioni del paese.

Le politiche fiscali dei comuni vengono descritte nella seconda parte del capitolo, dal punto di vista della capacità di gettito, delle strategie fiscali degli enti, e della pressione sui cittadini. Dalla lettura congiunta delle singole imposte, emergono capacità e strategie fiscali molto differenziate sul territorio, in relazione alle difficoltà di bilancio, alle strategie di spesa, alla base imponibile locale: si distinguono comuni che hanno

dovuto gravare pesantemente su entrambe le imposte sul reddito e sulla casa (tra questi alcuni capoluoghi tra cui Livorno e molti comuni turistici); comuni che hanno, invece, preferito utilizzare i propri margini di manovra allo scopo di alleggerire la pressione fiscale sui cittadini (i comuni dell'interno, dove la richiesta di servizi da parte della popolazione è bassa); comuni che hanno gravato prevalentemente sull'imposta sul reddito e, viceversa, che hanno gravato sull'imposta sulla casa. Non pochi i comuni che hanno preferito agire sul patrimonio diverso dall'abitazione principale, alleviando il carico sull'abitazione principale, trasferendo, così, parte del carico fiscale sui non residenti (tra questi Firenze e molti comuni turistici).

Il capitolo 2 è dedicato all'Imposta Municipale Propria e affronta alcuni aspetti del dibattito in corso sulla funzione assegnata a questa imposta: imposta comunale di impronta europea che risponde al principio della controprestazione, ma nel contempo anche fonte di gettito destinato al risanamento del bilancio pubblico, infine patrimoniale con funzioni redistributive. L'eccessivo accanirsi del dibattito politico rischia di mettere in discussione i principi basilari di questa importante fonte di finanziamento dei servizi locali. Oggi questa imposta è fonte di ampie disparità territoriali, in larga parte addebitabili a valori catastali non più rispondenti agli attuali valori immobiliari.

Il terzo capitolo presenta la stima del *fiscal gap* di alcuni importanti tributi. Le statistiche e le basi informative oggi disponibili rappresentano un utile strumento di lotta all'evasione e questa costituisce oggi una ulteriore fonte di gettito per le entrate locali.

L'evoluzione nel rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino passa anche attraverso l'affermazione di nuovi modelli di produzione e offerta dei servizi pubblici. Da lungo tempo è avviato un processo di più ampio coinvolgimento del privato nell'offerta dei servizi pubblici, attraverso l'esternalizzazione della produzione di servizi individuali e attraverso la liberalizzazione dei servizi pubblici di natura industriale. Il quarto capitolo ripercorre, in particolare, il processo di riforma dei servizi pubblici locali di natura industriale. Il lungo processo di riforma procede con grande lentezza ed è sottoposto a periodici ripensamenti in sede comunitaria così come ad ampi dibattiti in sede locale.

I successivi capitoli verranno dedicati agli investimenti pubblici. Dal mondo economico e produttivo si fa, infatti, più pressante la richiesta di nuovo spazio per l'imprenditoria privata e di un minor peso della presenza pubblica nel sistema economico, a questa si chiede dunque massima attenzione agli investimenti pubblici e alla dotazione infrastrutturale quali precondizioni per attivare impresa e occupazione.

Gli argomenti trattati riguardano l'effetto del PSI sulla sospensione dei pagamenti dei lavori attuati e sull'accumulo dei residui passivi; le modalità di finanziamento degli investimenti; i nuovi strumenti finanziari per il reperimento delle risorse per gli investimenti pubblici nel mercato privato; il mercato delle opere pubbliche e l'efficienza delle aggiudicazioni dei lavori.

In particolare, nel capitolo 5 viene analizzato nel dettaglio l'impatto del PSI sul rinvio dei pagamenti ai fornitori per i lavori già attuati o in corso di esecuzione, che limita pesantemente la tradizionale funzione anticiclica svolta dalla spesa pubblica durante le fasi di crisi economica. Come precedentemente considerato la Toscana ha agito meno di altre regioni su questa leva di bilancio, dati i livelli già bassi degli investimenti, ciononostante l'impatto sul sistema produttivo è stato pesante e si aspettano effetti positivi dal decreto di sblocco della spesa che si sta preparando in questi giorni.

Nel capitolo 6 si discute delle diverse modalità di finanziamento messe in atto dai nostri enti locali e dell'importanza delle risorse comunitarie per il finanziamento degli investimenti nel territorio.



Nel capitolo 7 si affronta il tema delle possibili partnership pubblico privato nel finanziamento degli investimenti locali, mettendo in discussione la disponibilità di progetti e risorse nel nostro territorio, evidenziando le difficoltà di questi investimenti – spesso difficoltà di natura giudiziaria legate alle dimensioni degli interventi – ma presentando anche una buona pratica su un piccolo progetto locale. Come emergerà da questa riflessione, non solo i grandi interventi sono idonei, dunque, all’attivazione di questo strumento finanziario.

Nel capitolo 8, infine, si analizza in modo circostanziato il mercato delle opere pubbliche in Toscana. Alla luce della crescente scarsità di risorse, è evidente, infatti, l’urgenza di migliorare l’efficienza della spesa. L’effetto della crisi è pesante in questo settore e imprime un trend negativo alle aggiudicazioni. Queste risentono, però, anche dei tempi lunghi di svolgimento delle gare e, successivamente, dei ritardi e degli aumenti di costo dei lavori in corso d’opera. Tutto questo non solo penalizza la capacità dell’amministrazione di rispondere alle necessità dei cittadini, ma mette in discussione la trasparenza del mercato delle aggiudicazioni. La crisi ha modificato i comportamenti di stazioni appaltanti e imprese riducendo gli importi medi dei lavori e inducendo ad una maggiore frammentazione degli interventi, aumentando i ribassi d’asta e consentendo una maggiore presenza di imprese locali.

A questo lavoro hanno contribuito Banca d’Italia (sede di Venezia), SRM (Studi per il Mezzogiorno), Anci Toscana, che ringraziamo per la preziosa collaborazione.



# 1. GLI EFFETTI DELLE MANOVRE FINANZIARIE SUI COMUNI TOSCANI<sup>1</sup>

---

## 1.1 Premessa

La finanza comunale attraversa una stagione di profondo mutamento, tanto sul lato delle entrate quanto sul versante delle spese, delineato dal Legislatore con l'obiettivo di ridefinire i rapporti finanziari tra Stato e Autonomie Locali nel segno di una reciproca responsabilizzazione, superando per tale via lo storico modello della finanza locale di tipo derivato.

In attesa che entrino definitivamente in vigore il federalismo municipale e il criterio dei fabbisogni standard, vale a dire i due capisaldi del processo di riforma in corso, già durante questa complessa fase transitoria il comparto comunale conosce una significativa contrazione delle risorse disponibili, accompagnata peraltro da una costante situazione di incertezza normativa, che rende ulteriormente problematico l'avvio di un rinnovato ciclo di programmazione finanziaria di largo respiro. Rispetto a questo stato di indubbia difficoltà, riscontrabile assai diffusamente lungo il territorio nazionale, pur con evidenti segnali di sofferenza l'universo comunale della Toscana rivela nel suo complesso una condizione di sostanziale tenuta finanziaria, sia per quanto concerne il rispetto degli obblighi derivanti dal Patto di Stabilità Interno (PSI) che per quanto riguarda il livello quali-quantitativo di beni e servizi fin qui garantiti ai cittadini.

Tuttavia, in una prospettiva di risorse disponibili sempre più scarse – pur tenendo conto dei nuovi margini e/o strumenti fiscali concessi dal Legislatore – anche nella nostra regione i Comuni dovranno confrontarsi con il rischio di un ridimensionamento del ruolo storicamente svolto dal comparto nel sistema Toscana. Le trasformazioni in atto nel mondo politico-istituzionale e nel sistema economico-produttivo, più ancora del processo di riforma in corso, appaiono infatti destinati ad incidere progressivamente sulla capacità dei Comuni toscani di continuare a svolgere in modo adeguato le funzioni di protezione sociale, sostegno all'economia locale e cura del territorio, determinanti per favorire la competitività del sistema regionale e per garantire il livello di *welfare* preesistente.

## 1.2 Il contributo al risanamento della finanza pubblica

Nel 2012 sale a 519 milioni di euro il contributo finanziario complessivamente imposto dallo Stato al comparto comunale della Toscana per il risanamento dei conti pubblici. Il dato scaturisce dall'effetto congiunto delle molteplici manovre finanziarie implementate dal Governo soprattutto nel corso dell'ultimo biennio (Tab. 1.1), certamente rese

---

<sup>1</sup> Il presente contributo scaturisce da una collaborazione tra Anci Toscana e IRPET. Una versione preliminare del lavoro è stata presentata in occasione del Meeting Formativo "La situazione economico-finanziaria e il ruolo delle autonomie locali nella crisi", organizzato da Anci Toscana in collaborazione con IFEL e tenutosi a Firenze in data 11 settembre 2012.

necessarie dalla grave crisi economica che attraversa il Paese ma poste in essere anche con l'obiettivo di favorire ed in parte anticipare una radicale modifica dei rapporti finanziari fin qui intercorsi tra Stato e Autonomie Locali, che vedrà pienamente luce con l'approdo definitivo al federalismo municipale e con il passaggio effettivo dal criterio della spesa storica al principio dei fabbisogni standard.

Alla significativa riduzione strutturale dei trasferimenti erariali di parte corrente si affianca, infatti, un forte inasprimento dell'obiettivo programmatico imposto con il PSI. La riduzione dei trasferimenti avviata nel 2011 secondo le disposizioni contenute nel decreto legge 78/2010 (101 milioni di euro per i Comuni toscani) viene resa ben più consistente nell'anno successivo, quando agli ulteriori tagli previsti dal medesimo provvedimento normativo (altri 68 milioni di euro in Toscana) si aggiungono quelli stabiliti dai decreti legge 201/2011 e 95/2012 (meglio noti rispettivamente come "Salva Italia" e "Spending Review 2"). Contemporaneamente l'obiettivo programmatico imposto con il PSI passa dai 18 milioni di euro del 2010 agli attuali 208 milioni, nonostante l'alleggerimento della manovra finanziaria a carico del comparto comunale prevista inizialmente dalla legge di stabilità per il 2012. Ci si riferisce alle previsioni contenute nel decreto legge 98/2011, che pur mantenendo complessivamente invariato l'obiettivo programmatico del comparto, ha distinto gli Enti comunali tra virtuosi e non, escludendo i primi dagli oneri finanziari derivanti dal PSI<sup>2</sup> ed obbligando i secondi a farsi carico degli sforzi complessivi. Inoltre, intervengono le modifiche in materia di regionalizzazione del PSI con il decreto legge 95/2012, ovvero l'istituzione del cosiddetto "Patto verticale incentivato", tramite il quale viene riconosciuto dallo Stato un *plafond* di base per alimentare in ambito regionale le compensazioni verticali, pari almeno all'83,33% dell'ammontare di risorse che le Regioni aderenti devono mettere a disposizione dei Comuni ricadenti sul proprio territorio<sup>3</sup>. È da ricordare, infine, una terza tipologia di vincoli finanziari legati al risanamento della finanza pubblica, imposti dalla cosiddetta *spending review* ai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti. Con il sacrificio finanziario richiesto tramite il decreto legge 95/2012, infatti, da un lato i piccoli Comuni subiscono una decurtazione dei trasferimenti erariali attraverso il canale del Fondo Sperimentale di Riequilibrio (circa 3 milioni di euro in Toscana), mentre gli Enti già sottoposti alle regole del PSI vengono obbligati, per l'ammontare di riferimento (quasi 29 milioni di euro per i Comuni della nostra regione), all'estinzione anticipata dello *stock* di debito accumulato in bilancio. In ogni caso, alla stregua delle altre misure di rigore già sinteticamente richiamate, anche quest'ultimo provvedimento determina una contrazione delle risorse effettivamente disponibili in bilancio. Pertanto, in definitiva, si può affermare che nel 2012 il contributo richiesto ai Comuni toscani per il risanamento della finanza pubblica si raddoppia rispetto all'esercizio finanziario precedente, raggiungendo una soglia quasi pari al 16% della spesa corrente complessivamente impegnata nel

<sup>2</sup> Sulla base di 4 criteri (rispetto del PSI nel biennio 2010-2011, livello di autonomia finanziaria, equilibrio di parte corrente e capacità di riscossione delle entrate correnti) nel 2012 sono stati classificati come virtuosi 143 Comuni, tra i quali 10 Enti toscani. Si tratta di Abbadia San Salvatore, Buggiano, Calcinaia, Castagneto Carducci, Greve in Chianti, Montepulciano, Rosignano Marittimo, San Gimignano, Serravalle Pistoiese e Subbiano. Come ben si evince, sono Comuni distribuiti diffusamente lungo il territorio regionale, fatta eccezione per gli ambiti provinciali di Grosseto e Massa Carrara, che presentano valori più o meno vicini alla media regionale sia per dimensione demografica sia in termini di reddito pro capite, alcuni con vocazione fortemente turistica, altri agricoli oppure con accentuata connotazione industriale. Pertanto, almeno in Toscana e per questa prima fase, il carattere della virtuosità non sembrerebbe associato a particolari caratteristiche del territorio e/o a determinate condizioni economiche dell'ambiente di riferimento.

<sup>3</sup> Per una esaustiva disamina quantitativa del caso toscano per il 2012 si rimanda al paragrafo 1.4. In ogni caso, si ritiene utile anticipare che la Regione Toscana nell'esercizio finanziario considerato ha aggiunto 11 milioni di euro ai 55 derivanti dal *plafond* statale, per un ammontare complessivo di circa 66 milioni di euro indirizzati a favore dei Comuni toscani, mentre il *plafond* messo a disposizione tramite il tradizionale Patto verticale regionale è stato pari a 912mila euro, però limitato ai Comuni colpiti nel corso dell'anno dagli incendi boschivi.

2010, ossia alla vigilia del processo di riforma che la finanza locale del nostro Paese sta portando avanti con diverse e molteplici difficoltà, tanto per motivi dovuti al perdurante stato di incertezza normativa quanto per ragioni legate alla portata del ridimensionamento finanziario imposto al comparto comunale.

Tabella 1.1  
CONTRIBUTO DEI COMUNI TOSCANI AL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA. 2010-2012  
Effetto cumulato senza Patto orizzontale nazionale per il 2012. Valori in milioni di euro e percentuali

	2010	2011	2012	
			Valori assoluti	Valori %
Obiettivo Patto senza virtuosità	79	169	291	56,1
Riduzione obiettivo Patto tramite Patto verticale incentivato	0	0	-66	-12,7
Riduzione obiettivo Patto tramite Patto verticale regionale	-60	-37	-1	-0,2
Riduzione obiettivo Patto tramite premio virtuosità	0	0	-11	-2,1
Riduzione Patto tramite bonus premialità	0	0	-5	-1,0
Taglio trasferimenti ex D.L. 78/2010 art. 14 comma 2	0	101	169	32,6
Taglio trasferimenti ex D.L. 201/2011 art. 28 commi 7 e 9	0	0	110	21,2
Taglio trasferimenti ex D.L. 95/2012 art. 16 comma 6	0	0	3	0,6
Altri vincoli derivanti da D.L. 95/2012 spending review	0	0	29	5,6
<b>TOTALE CONTRIBUTO FINANZIARIO</b>	<b>19</b>	<b>233</b>	<b>519</b>	<b>100,0</b>
Incidenza % del contributo finanziario su spesa corrente 2010	0,6	7,0		15,5

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno e Regione Toscana

Piuttosto interessanti si rivelano le informazioni che si ricavano mediante l'analisi per classe demografica delle manovre finanziarie indirizzate al comparto comunale, soprattutto in un confronto tra il 2012 e il 2013, quando anche i Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti saranno sottoposti ai vincoli del PSI (Tabb. 1.2-1.3). Esclusi completamente fino al 2011 dagli sforzi imposti al comparto comunale per il risanamento dei conti pubblici, gli Enti di minori dimensioni subiscono le prime restrizioni di bilancio a partire dal 2012, quando pur restando ancora estranei alle regole del PSI registrano comunque un ridimensionamento dei contributi erariali di parte corrente, per effetto delle disposizioni contenute nei decreti legge "Salva Italia" e "Spending Review 2". Questi provvedimenti, diversamente dal decreto legge 78/2010, investono infatti l'universo comunale senza alcuna esclusione per fascia demografica. Abbastanza marcata rimane però fino al 2012, tra gli enti comunali cosiddetti piccoli e non, la differenza circa la dimensione del sacrificio finanziario imposto dalle manovre del Governo (Tab. 1.2), dal momento che il contributo dei piccoli Comuni, pari al 4% della rispettiva spesa corrente impegnata nel 2010, risulta quasi quattro volte inferiore a quello richiesto ai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti.

Tabella 1.2  
CONTRIBUTO DEI COMUNI TOSCANI AL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2012  
Effetto cumulato senza Patto orizzontale nazionale. Valori in milioni di euro e percentuali

Classe demografica	Obiettivo Patto	Taglio trasferimenti	Altri vincoli spending review	Totale contributo finanziario	% contributo finanziario cumulato al 2012 su spesa corrente 2010
Fino a 1.000	0,0	0,8	0,0	0,8	4,2
1.000-5.000	0,0	12,9	0,0	12,9	3,9
5.000-10.000	26,4	34,7	3,7	64,8	16,4
10.000-20.000	34,3	45,4	5,2	84,9	17,1
20.000-60.000	50,2	60,1	6,0	116,3	17,6
Oltre 60.000	97,2	128,3	13,8	239,3	16,4
<b>TOTALE</b>	<b>208,1</b>	<b>282,2</b>	<b>28,7</b>	<b>519,0</b>	<b>15,5</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

Fatta eccezione per i Comuni con meno di 1.000 abitanti, i quali anche nel 2013 saranno esclusi dai vincoli finanziari derivanti dal PSI, subendo comunque un incremento dei tagli operati tramite la *spending review*, a partire dal prossimo esercizio finanziario la differenza per classe demografica verrà quasi completamente meno in termini di contributo al risanamento della finanza pubblica, attestandosi in Toscana al 13% della spesa corrente impegnata nel 2010, a seguito dell'intervento del decreto legge 35/2013 (cosiddetto "sblocco dei pagamenti della Pubblica Amministrazione"). Accanto all'ormai tradizionale ausilio finanziario garantito dal Patto verticale (incentivato e regionale), infatti, un peso assolutamente centrale verrà rivestito dal decreto legge appena menzionato, che nel 2013 in Toscana per il comparto comunale interviene in una prima fase con un importo già pari a 320 milioni di euro. Di fatto, la rilevanza di questo provvedimento è tale da annullare quasi totalmente – limitatamente all'esercizio finanziario 2013 – l'onere finanziario derivante dal PSI. Quest'ultimo, tuttavia, si riproporrà, almeno a normativa vigente, così come inizialmente previsto a partire dal 2014. Colpisce particolarmente la riduzione delle risorse disponibili nei bilanci 2013 dei Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti, i quali oltre a subire i maggiori oneri imposti dalla *spending review* saranno contestualmente sottoposti per la prima volta ai vincoli finanziari del PSI<sup>4</sup>. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, fra l'altro, si ritiene interessante precisare che solo per il 2013 l'obiettivo programmatico degli Enti appartenenti a questa fascia demografica risulterà equivalente al 13% della spesa corrente mediamente impegnata nel triennio 2007-2009, ma senza l'effetto di sterilizzazione pari all'ammontare dei tagli operati con il decreto legge 78/2010 durante il biennio 2011-2012, come invece accade per i Comuni da sempre sottoposti al PSI. Ecco il motivo per cui, in definitiva, a partire dal 2013 potrebbe non esservi quasi più alcuna differenza tra i Comuni delle diverse classi demografiche nella compartecipazione al risanamento dei conti pubblici, fatta una parziale eccezione per i Comuni con meno di 1.000 abitanti. Questi dovrebbero essere sottoposti al PSI solo dal 2014, probabilmente in via indiretta tramite l'Ente di associazionismo intercomunale cui dovrebbero nel frattempo obbligatoriamente appartenere.

Tabella 1.3

CONTRIBUTO DEI COMUNI TOSCANI AL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2013  
Effetto cumulato - senza virtuosità e altri sconti di manovra. Valori in milioni di euro e percentuali

Classe demografica	Obiettivo Patto 2013			Taglio trasferimenti erariali	Totale contributo finanziario cumulato al 2013	
	Ex L. 228/2012	DL 35/2013 - spazi finanziari concessi al 15/05/2013	Obiettivo Patto residuo		Valori assoluti	In % su spesa corrente 2010
0-1.000	0,0	0,0	0,0	1,6	1,6	8,4
1.000-5.000	41,7	16,3	25,4	27,0	52,4	15,9
5.000-10.000	40,8	41,8	-1,0	51,3	50,3	12,8
10.000-20.000	48,7	49,0	-0,3	64,9	64,6	13,0
20.000-60.000	73,0	68,0	5,0	86,8	91,8	13,9
Oltre 60.000	133,8	145,5	-11,7	186,3	174,6	11,9
TOTALE	338,0	320,5	17,5	417,9	435,4	13,0

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia delle Finanze e SIOPE

<sup>4</sup> Si ritiene interessante porre in evidenza che, allo scopo di affrontare il forte effetto spiazzamento imposto dalla legge di stabilità per il 2013 ai bilanci dei Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti, alcuni provvedimenti attualmente all'esame del Parlamento (cfr. modifiche al Patto verticale incentivato per il 2013) mirano ad alleggerire in modo sostanziale il vincolo finanziario imposto per la prima volta a questi Enti dal PSI, così da agevolare l'impatto iniziale sui piccoli Comuni.

Grafico 1.4  
 PATTO DI STABILITÀ INTERNO: L'OBIETTIVO PROGRAMMATICO PER I COMUNI TOSCANI AL 15/05/2013  
 Valori in milioni di euro



\* Al lordo di virtuosità e patto verticale incentivato e regionale  
 Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno e Ministero dell'Economia e delle Finanze

### 1.3 Gli effetti del Patto di Stabilità Interno

Istituito con la legge Finanziaria per il 1999, nel corso del tempo il PSI si è sempre più connotato come il principale strumento di coordinamento della finanza pubblica, svolgendo non tanto un mero ruolo di freno alle tradizionali dinamiche espansive della finanza locale quanto piuttosto una funzione di condizionamento delle scelte programmatiche e gestionali degli enti locali.

Quest'ultimo aspetto assume una maggiore centralità a partire dal 2011, dal momento che le nuove modalità di calcolo dell'obiettivo programmatico impongono alla generalità dei Comuni un avanzo di bilancio in termini di competenza mista<sup>5</sup>, così obbligandoli – soprattutto in una fase di crescente riduzione delle risorse disponibili – ad una prima rottura effettiva rispetto alla composizione storica dei loro bilanci. Emerge pertanto in tutta evidenza l'opportunità di analizzare approfonditamente lo strumento considerato, per cogliere utili indicazioni circa il sentiero di evoluzione finanziaria fin qui percorso dai Comuni toscani sottoposti alle regole del PSI.

A tal riguardo, un primo aspetto che certamente merita di essere indagato è la capacità di rispettare le condizioni di restrizione finanziaria imposte dal PSI, anche in un confronto rispetto alla *performance* manifestata dai Comuni ricadenti in altri contesti regionali (Tab. 1.5). Sotto questo profilo, indicazioni indubbiamente positive emergono per il comparto comunale della Toscana con riferimento al triennio 2009-2011, dal momento che nel periodo considerato pochissimi Comuni non sono stati in grado di conseguire gli obiettivi programmatici loro assegnati, registrando un tasso di inadempienza ben

<sup>5</sup> Pur confermando in via generale l'impianto di calcolo previgente, si ritiene comunque utile precisare che con le recenti modifiche apportate in materia dalla legge di stabilità per il 2013 ogni Ente sottoposto alle regole del PSI, durante la fase di predisposizione del bilancio di previsione, deve determinare il proprio obiettivo programmatico nel rispetto della prudenza contabile, ovvero senza tenere conto dei vantaggi finanziari derivanti da un eventuale riconoscimento successivo della sua virtuosità, pertanto applicando la percentuale del 15,8% (se con popolazione superiore a 5.000 abitanti) o del 13% (se con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti) alla media triennale 2007-2009 della complessiva spesa corrente sostenuta (impegni del Titolo I), neutralizzata del taglio cumulato dei trasferimenti stabilito dall'articolo 14 comma 2 del decreto legge 78/2010. A partire dal 2014 anche gli Enti con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti dovranno applicare, almeno secondo la normativa vigente, una percentuale pari al 15,8%, per cui già nel 2013 sono obbligati a tenere conto di questo maggiore onere finanziario in fase di predisposizione del bilancio di previsione pluriennale. In ogni caso, il saldo finanziario utile a rispettare l'obiettivo programmatico rimane da calcolare in termini di competenza mista, ovvero mediante la somma algebrica degli importi che scaturiscono dalle differenze tra accertamenti e impegni per la parte corrente e tra riscossioni e pagamenti per la parte in conto capitale, al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese riconducibili alla concessione di crediti.

inferiore a quello nazionale. È da salutare con particolare favore il risultato conseguito nel corso del 2011, durante il quale il rigore finanziario dei Comuni toscani mantiene un livello molto elevato nonostante il forte inasprimento degli obiettivi programmatici imposti con il PSI, mentre a livello nazionale il numero di Enti inadempienti si alza considerevolmente, passando da 49 a 103.

Tabella 1.5  
COMUNI INADEMPIENTI AL PATTO DI STABILITÀ INTERNO: UN CONFRONTO FRA TOSCANA E ITALIA. 2009-2011  
Valori assoluti e percentuali

Regione	Valori assoluti			Valori percentuali		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
NORD	138	28	43	12,6	2,5	3,9
Piemonte	14	1	4	10,4	0,7	3,0
Lombardia	63	15	26	13,8	3,3	5,7
Liguria	7	2	0	13,7	3,9	0,0
Veneto	46	9	10	17,2	3,4	3,7
Emilia Romagna	8	1	3	4,2	0,5	1,6
CENTRO	17	1	3	4,5	0,3	0,8
Umbria	1	0	1	3,1	0,0	3,1
<b>TOSCANA</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2,6</b>	<b>0,7</b>	<b>1,3</b>
Marche	10	0	0	14,9	0,0	0,0
Lazio	2	0	0	1,6	0,0	0,0
SUD E ISOLE	61	20	57	7,5	2,5	7,0
Abruzzo	3	1	3	5,5	1,8	5,5
Molise	0	0	2	0,0	0,0	18,2
Campania	9	4	16	4,2	1,9	7,5
Puglia	18	5	8	10,4	2,9	4,6
Basilicata	3	0	2	9,4	0,0	6,3
Calabria	8	5	12	10,5	6,6	15,8
Sicilia	17	5	14	8,9	2,6	7,3
Sardegna	3	0	0	4,7	0,0	0,0
ITALIA	216	49	103	9,4	2,1	4,5

Fonte: elaborazioni su dati IFEEL e Ministero dell'Economia e delle Finanze

Andando oltre la verifica del rispetto formale del PSI, una dettagliata analisi sul funzionamento dello strumento consente di ricavare, attraverso l'osservazione delle dinamiche relative alle voci di bilancio in base alle quali per il singolo Comune si determina "a valle" il rispetto o meno dell'obiettivo programmatico "a monte" assegnatogli, alcune valide indicazioni sulla *performance* amministrativa e gestionale manifestata dagli Enti sottoposti al vincolo finanziario indagato. L'analisi del comparto comunale della Toscana consegna sotto questo profilo alcuni risultati decisamente confortanti, accompagnati però da altre criticità che dovrebbero essere opportunamente affrontate nei prossimi esercizi finanziari<sup>6</sup>. Se da un lato, infatti, nel biennio

<sup>6</sup> Seguendo indicativamente la *ratio* che accomuna il complesso dei provvedimenti normativi attraverso i quali le manovre finanziarie del Governo, soprattutto a partire dal 2011, hanno inteso ridimensionare in modo consistente il volume delle risorse effettivamente disponibili per i bilanci comunali, si ritiene interessante focalizzare sinteticamente le principali caratteristiche di una *performance* gestionale capace, a livello di governo comunale, di orientare l'azione amministrativa verso lo sviluppo del territorio pur in un quadro di persistente ristrettezza della finanza locale. A tal riguardo, risulta opportuno innanzitutto precisare che la realizzazione di un saldo corrente positivo si connota come condizione necessaria, ma non sufficiente, per rispettare le regole del PSI senza comportare una drastica contrazione delle spese in conto capitale. Sarebbe infatti opportuno accompagnare l'avanzo corrente con uno scollamento minimo tra il saldo obiettivo imposto tramite il PSI e il saldo corrente positivo effettivamente conseguito al termine dell'esercizio finanziario di riferimento, utilizzando pienamente anche le diverse misure di sostegno ai pagamenti in conto capitale previste sia a livello regionale che in ambito nazionale. Sempre a tal riguardo, infine, risulterebbe fondamentale ridurre l'ammontare storico degli impegni correnti, oltre che rafforzare la capacità di realizzazione delle entrate accertate, di modo che *ceteris paribus* l'extra-avanzo di parte corrente così conseguito possa essere indirizzato verso il finanziamento degli investimenti programmati.



2010-2011 i Comuni toscani fanno registrare – almeno in termini di competenza – un aumento dell’avanzo di parte corrente, dovuto ad una contrazione delle spese che si rivela superiore al calo delle entrate, si ritiene importante mettere in luce che nel suo complesso tale gestione di competenza, pur attenta ed oculata, non si dimostra comunque in grado di generare una condizione finanziaria capace di affiancare al rispetto formale del PSI il mantenimento di un adeguato livello delle spese in conto capitale, anche per effetto del *trend* negativo contestualmente manifestato dalle entrate in conto capitale. Infatti, come ben si evince dal prospetto riportato (Tab. 1.6), rispetto all’anno precedente nel 2011 il comparto comunale della Toscana registra un’ulteriore quanto diffusa contrazione degli investimenti (-15%), soprattutto nei centri urbani di maggiori dimensioni (-26%)<sup>7</sup>. Si tratta indubbiamente di un dato piuttosto preoccupante circa la tenuta della competitività regionale nel suo complesso, tenuto conto anche delle crescenti istanze di modernizzazione infrastrutturale reiteratamente avanzate dal tessuto economico-produttivo della Toscana, che già da diversi anni lamenta la persistenza di una deficitaria propensione alla spesa per investimenti da parte di Regione ed Enti Locali, perfino inferiore alla media nazionale.

Tabella 1.6  
LE STRATEGIE DEI COMUNI TOSCANI PER RISPETTARE IL VINCOLO DI BILANCIO DERIVANTE DAL PSI  
(Ecorr + Ecap - Scorr - Scap ≥ OB). Valori assoluti in milioni di euro e percentuali: 2010-2011

Classe demografica	2010	2011	Δ%	Classe demografica	2010	2011	Δ%
ENTRATE CORRENTI NETTE (accertamenti)				ENTRATE IN CONTO CAPITALE NETTE (riscossioni)			
5.000-10.000	417,8	417,6	-0,1	5.000-10.000	97,1	87,8	-9,6
10.000-20.000	522,1	523,3	0,2	10.000-20.000	106,5	91,4	-14,1
20.000-60.000	727,9	715,9	-1,7	20.000-60.000	162,8	133,1	-18,2
Oltre 60.000	1.533,5	1.518,2	-1,0	Oltre 60.000	229,7	179,5	-21,9
TOTALE	3.201,3	3.175,0	-0,8	TOTALE	596,1	491,8	-17,5
SPESE CORRENTI NETTE (impegni)				SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE (pagamenti)			
5.000-10.000	396,7	394,2	-0,6	5.000-10.000	96,9	93,8	-3,2
10.000-20.000	495,3	491,9	-0,7	10.000-20.000	106,7	100,8	-5,5
20.000-60.000	687,1	666,3	-3,0	20.000-60.000	165,6	145,4	-12,2
Oltre 60.000	1.448,1	1.417,4	-2,1	Oltre 60.000	263,6	195,9	-25,7
TOTALE	3.027,2	2.969,9	-1,9	TOTALE	632,9	536,0	-15,3

Fonte: elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato - Monitoraggio Patto di Stabilità Interno

Alla luce di quanto appena posto in evidenza, colpisce particolarmente il fatto che a consuntivo, nonostante da un lato la crisi economica riduca alcune importanti basi imponibili afferenti alla competenza comunale – in primo luogo quelle relative all’addizionale comunale all’IRPEF e agli oneri di urbanizzazione – e sebbene contestualmente il Governo imponga ai Comuni una maggiore compartecipazione al risanamento dei conti pubblici del Paese, il comparto comunale della Toscana presenti ugualmente nel biennio 2010-2011 un saldo finanziario superiore all’obiettivo programmatico assegnatogli, tanto a livello aggregato quanto per singola classe demografica presa in considerazione (Tab. 1.7).

Viene infatti a generarsi il fenomeno del cosiddetto *overshooting*, piuttosto diffuso lungo il territorio nazionale, ovvero una sorta di extra-manovra autofinanziata dal

<sup>7</sup> In realtà la contrazione degli investimenti potrebbe essere in parte un fenomeno contabile della questione esaminata, dal momento che se da un lato i dati di cassa manifestano una riduzione dei valori quelli di competenza, invece, potrebbero aver registrato anche nel 2011 un andamento positivo, alimentando maggiormente il fenomeno della dilazione dei pagamenti ai fornitori e l’accumulo ulteriore di residui passivi in conto capitale. In attesa di poter verificare questo aspetto appena saranno disponibili i relativi dati dei bilanci di competenza, un segnale in tal senso si ottiene da un confronto riferito al biennio 2009-2010, con il quale in Toscana si registra che alla riduzione dei pagamenti in conto competenza del 30,3% si affianca un aumento degli impegni pari al 4,2%.

comparto, nel 2011 inferiore all'anno precedente probabilmente per effetto del consistente inasprimento del vincolo finanziario posto a carico dei Comuni toscani<sup>8</sup>.

Tabella 1.7  
IL RISPETTO DEL PSI NELLA CRESCENTE SOFFERENZA FINANZIARIA DEI COMUNI TOSCANI  
Valori assoluti in milioni di euro e percentuali. 2010-2011

Classe demografica	2010	2011	Δ%	Classe demografica	2010	2011	Δ%
ENTRATE FINALI NETTE (EFN)				SPESE FINALI NETTE (SFN)			
5.000-10.000	514,9	505,3	-1,8	5.000-10.000	493,6	488,0	-1,1
10.000-20.000	628,5	614,8	-2,2	10.000-20.000	602,0	592,8	-1,5
20.000-60.000	890,7	849,0	-4,7	20.000-60.000	852,7	811,7	-4,8
Oltre 60.000	1.763,3	1.697,6	-3,7	Oltre 60.000	1.711,7	1.613,3	-5,7
TOTALE	3.797,4	3.666,7	-3,4	TOTALE	3.660,0	3.505,9	-4,2
SALDO FINANZIARIO (EFN - SFN - Effetto sanzioni)				MARGINE FINANZIARIO (SF - OB)			
5.000-10.000	21,2	17,3	-18,4	5.000-10.000	9,2	6,3	-31,5
10.000-20.000	26,3	22,0	-16,3	10.000-20.000	8,7	4,9	-43,7
20.000-60.000	36,8	37,3	1,4	20.000-60.000	19,1	3,7	-80,6
Oltre 60.000	51,6	84,3	63,4	Oltre 60.000	20,4	15,0	-26,5
TOTALE	135,9	160,9	18,4	TOTALE	57,4	29,8	-48,1

Fonte: elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato - Monitoraggio Patto di Stabilità Interno

## 1.4

### L'ausilio finanziario del Patto di Stabilità Territoriale

Per reagire con tempestività alla condizione di crescente sofferenza finanziaria cui sono sottoposti i bilanci comunali e provinciali, la Regione Toscana e i suoi Enti Locali hanno prontamente intrapreso diverse forme di cooperazione finanziaria, nella consapevolezza che, pur in un quadro di coordinamento e controllo della finanza pubblica necessariamente perseguiti a livello nazionale, una declinazione parzialmente autonoma del modello federale che va delineandosi costituisce un valore aggiunto al quale la Toscana non intende rinunciare.

In tal senso, l'esperienza del Patto di Stabilità Territoriale (PST) riveste certamente un ruolo fondamentale, assumendo peraltro un peso centrale nel tentativo di sostenere lo sviluppo economico regionale anche tramite la leva delle risorse pubbliche. Avviato in via sperimentale nel 2009, lo strumento ha conosciuto una prima regolamentazione con la legge regionale 46/2010, ricevendo un'ulteriore sistemazione organica con la recente approvazione della legge regionale 68/2011 "Norme sul sistema delle autonomie locali"<sup>9</sup>.

Tale strumento ha assunto sin dall'inizio l'obiettivo di favorire, tramite l'implementazione di un sistema compensativo di cessione/acquisizione di spazi finanziari di tipo sia verticale (Regione-Enti Locali) che orizzontale (Comuni-Province), un utilizzo pieno del

<sup>8</sup> Si ritiene importante precisare che tuttavia il fenomeno dell'overshooting viene a determinarsi in larga parte per ragioni non direttamente imputabili alle responsabilità amministrative e gestionali dell'Ente. Con riferimento al comparto comunale, una conferma di questa indicazione viene offerta da un recente contributo di Croella, Parlato e Scozzese (2012), in cui mediante un'approfondita analisi di tipo econometrico si rileva che «solo una minima quota dell'overshooting possa essere ricondotta a fattori conosciuti ex ante, mentre gran parte dei margini registrati ex post risulterebbe imputabile o a fattori di natura strutturale o a fattori casuali, in entrambi i casi ineliminabili mediante l'uso di un meccanismo di scambio come quello previsto dal Patto orizzontale». Fra l'altro, tenuto conto che raramente in ambito regionale sembrerebbero verificarsi le condizioni necessarie per realizzare gli scambi compensativi tra gli enti locali, questa indicazione di *policy* dovrebbe auspicabilmente indurre il Legislatore, sia a livello nazionale che in ambito regionale, a valutare con molta cautela l'introduzione di forme sanzionatorie automaticamente rivolte agli enti locali che, pur registrando saldi finanziari superiori agli obiettivi programmatici del PSI, non cedono il relativo *surplus* a sostegno della cosiddetta compensazione orizzontale.

<sup>9</sup> Per una trattazione maggiormente dettagliata degli aspetti normativi inerenti alla questione indagata si rimanda a Ferraina G. (2012), *L'esperienza del Patto di Stabilità Territoriale in Toscana*, in Pesci (2012), pp. 63-73.

*budget* di spesa complessivamente consentito al sistema toscano delle autonomie territoriali dalle norme statali vigenti in materia di PSI. Nella sua graduale evoluzione si apprezza in particolare la crescente capacità di coniugare l'originaria funzione di ausilio finanziario con quella di responsabilizzazione amministrativa degli enti locali coinvolti, così incentivando quel salto culturale indispensabile, alla vigilia del federalismo fiscale, per rafforzare in ambito regionale la gestione ottimale delle risorse pubbliche impiegate. Una indiscutibile conferma di ciò si ricava attraverso l'analisi delle modalità e dei criteri attuativi del PST (Tab. 1.8), ovvero il complesso delle regole volte a disciplinare il meccanismo di allocazione delle risorse destinate alle finalità perseguite con lo strumento indagato. In particolare sotto questo profilo, rispetto all'anno precedente, nel 2011 colpisce positivamente il maggiore grado di selettività con cui si provvede alla distribuzione delle risorse messe a disposizione mediante le compensazioni di tipo sia verticale che orizzontale, mentre nel 2012 in tal senso si registra una evidente battuta d'arresto, dal momento che seguendo fedelmente gli obiettivi perseguiti dal Legislatore con il Patto verticale incentivato anche in Toscana, in tale frangente, ci si limita all'utilizzo dello stock pregresso dei residui passivi in conto capitale come unico criterio di riparto delle risorse in questione.

Tabella 1.8  
CRITERI DI RIPARTO E PESATURE DELLE RISORSE NEL PATTO DI STABILITÀ TERRITORIALE IN TOSCANA. 2010-2012  
Valori percentuali

CRITERI DI RIPARTO	Valori %
2010	
COMPENSAZIONE VERTICALE	
Entità della richiesta	50
Capacità di utilizzo del valore autorizzato per il 2009	20
Ammontare dei residui passivi in conto capitale pro capite nel 2008	30
COMPENSAZIONE ORIZZONTALE	
Interventi legati a situazioni di emergenza	100
Smaltimento di residui passivi in conto capitale	eventuale
Interventi in attuazione di piani e programmi regionali	eventuale
2011	
COMPENSAZIONE VERTICALE E ORIZZONTALE	
Interventi in attuazione di piani e programmi regionali	45
Smaltimento di residui passivi in conto capitale	20
Parametro concernente lo stock di debito al 31.12.2010	20
Parametro sulla capacità di sfruttamento dei margini del PSI	15
2012	
COMPENSAZIONE VERTICALE "NAZIONALE" (art. 16 commi 12 bis e ss Legge 135/2012)	
Smaltimento stock dei residui passivi in conto capitale al 31.12.2010	100

Fonte: Regione Toscana

Entrando nel dettaglio dell'analisi relativa alla compensazione di tipo verticale operata in Toscana nel triennio 2010-2012 (Tab. 1.9), con riferimento specifico al comparto comunale si ritiene interessante mettere in rilievo soprattutto due aspetti. Innanzitutto si evince con immediatezza come negli ultimi anni sia aumentato significativamente l'importo richiesto, sia per l'abolizione degli stringenti requisiti di accesso imposti dalle norme statali fino al 2010 (innalzando così notevolmente il numero di Comuni facenti richiesta) sia per effetto della maggiore sofferenza finanziaria che nel frattempo si è determinata. All'aumento delle richieste non è però corrisposto un incremento di pari proporzione del *plafond* regionale, neanche nel 2012 nonostante il contributo stanziato dal Governo tramite il coinvolgimento delle Regioni nel cosiddetto Patto verticale incentivato (Tab. 1.10). Si riduce notevolmente, pertanto, la capacità dello strumento di soddisfare le richieste di ausilio finanziario avanzate dai Comuni toscani, passando dal 45,2% del 2010 al 17,7%

del 2012. Rimane poi da mettere in luce come nel 2011, in ragione dei molteplici parametri con i quali si è inteso distribuire le risorse messe a disposizione, le autorizzazioni al miglioramento dell'obiettivo programmatico vanno a premiare principalmente i Comuni di minori dimensioni, mentre soprattutto nel 2012 il criterio dello *stock* di residui passivi in conto capitale favorisce gli Enti più grandi nel conseguire un tasso di copertura delle richieste avanzate ben superiore al valore regionale di riferimento.

Tabella 1.9  
IL PLAFOND VERTICALE PER IL COMPARTO COMUNALE IN TOSCANA. 2010-2012  
Valori assoluti in milioni di euro e percentuali

Classe demografica	Importo richiesto		Importo autorizzato		% copertura	N. Comuni beneficiari
	Valori ass.	Valori %	Valori ass.	Valori %		
2010						
5.000-10.000	3,9	2,9	1,8	3,0	46,0	3
10.000-20.000	18,6	14,0	8,2	13,6	43,9	8
20.000-60.000	24,3	18,3	10,6	17,7	43,8	4
Oltre 60.000	86,0	64,8	39,4	65,7	45,9	4
TOTALE	132,7	100,0	60,0	100,0	45,2	19
2011						
5.000-10.000	49,0	14,8	8,3	22,4	16,9	42
10.000-20.000	57,4	17,3	10,4	28,2	18,2	36
20.000-60.000	80,0	24,2	5,7	15,5	7,1	17
Oltre 60.000	144,6	43,7	12,6	34,0	8,7	11
TOTALE	331,0	100,0	37,0	100,0	11,2	106
2012						
5.000-10.000	62,9	17,0	8,8	13,4	14,0	58
10.000-20.000	66,0	17,8	10,1	15,5	15,4	45
20.000-60.000	106,4	28,7	15,1	23,1	14,2	23
Oltre 60.000	135,5	36,5	31,5	48,0	23,3	11
TOTALE	370,8	100,0	65,6	100,0	17,7	137

Fonte: elaborazioni su dati Regione Toscana

Tabella 1.10  
PATTO VERTICALE INCENTIVATO PER IL 2012: IL RIPARTO REGIONALE DELLE RISORSE PER IL COMPARTO COMUNALE  
Valori assoluti in milioni di euro e percentuali

Regione	Valori assoluti	Valori %	Regione	Valori assoluti	Valori %
Abruzzo	21,3	2,7	Marche	22,9	2,9
Basilicata	14,3	1,8	Molise	7,5	0,9
Calabria	35,5	4,4	Piemonte	63,9	8,0
Campania	82,1	10,3	Puglia	59,0	7,4
Emilia Romagna	60,8	7,6	Sardegna	58,9	7,4
Lazio	93,5	11,7	Sicilia	0,0	0,0
Liguria	22,7	2,8	Umbria	15,8	2,0
Lombardia	129,8	16,2	Veneto	57,2	7,1
TOSCANA	54,7	6,8	TOTALE	800,0	100,0

Fonte: Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome

Restando in attesa di poter valutare i risultati conseguiti nel 2012 mediante l'introduzione del Patto orizzontale nazionale<sup>10</sup>, si rivelano piuttosto deficitari quelli fino-

<sup>10</sup> È difficile in ogni caso formulare previsioni a tal riguardo, poiché tale innovazione normativa – introdotta dall'articolo 4 ter del decreto legge 16/2012, convertito con modificazioni dalla legge 44/2012 – per certi versi indubbiamente facilitata, allargando gli spazi potenziali di mercato alla scala sovregionale, le condizioni necessarie per realizzare concretamente gli scambi compensativi tra i Comuni italiani, ma allo stesso tempo il sistema di incentivazione statale implementato – 200 milioni di euro con vincolo di destinazione, ossia esclusivamente diretti all'abbattimento del debito comunale – potrebbe non risultare adeguato per favorire i risultati auspicati, dal momento che il singolo Ente cedente l'avanzo di amministrazione avrebbe già potuto alternativamente finanziare quote del debito residuo, non potendo essere finalizzato alle spese rilevanti per il PSI.

ra ottenuti in ambito strettamente regionale tramite lo strumento della compensazione orizzontale tra enti locali soggetti al PSI, con riferimento sia all'ammontare delle risorse messe a disposizione dal comparto (appena 871 mila euro nel 2010 e poco più di 1 milione nell'anno successivo) sia per il numero di Enti comunali beneficiari. Questo dato trova indistintamente conferma nel biennio considerato, anche se risulta opportuno mettere in evidenza il fatto che, rispetto all'anno precedente, nel 2011 per effetto di un significativo aumento del numero di Comuni beneficiari (si passa da 9 a 39 Enti) si determina una distribuzione dei vantaggi finanziari molto più equilibrata tra le diverse classi dimensionali prese in considerazione (Tab. 1.11). Nel primo anno di applicazione della compensazione orizzontale, infatti, a trarne vantaggio sono stati solo i Comuni di minori dimensioni, mentre nel 2011 i benefici investono anche gli Enti medi e grandi.

Tabella 1.11  
APPLICAZIONE DELLA COMPENSAZIONE ORIZZONTALE AI COMUNI TOSCANI PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2010-2011  
Valori assoluti in migliaia di euro e percentuali

Classe demografica	Importo richiesto		Importo autorizzato		% autorizzazioni su richieste	N° Comuni beneficiari
	Valori ass.	Valori %	Valori ass.	Valori %		
2010						
5.000-10.000	3.800	76,3	665	76,3	17,5	5
10.000-20.000	1.181	23,7	206	23,7	17,5	4
20.000-60.000	0	0,0	0	0,0	0,0	0
Oltre 60.000	0	0,0	0	0,0	0,0	0
TOTALE	4.980	100,0	871	100,0	17,5	9
2011						
5.000-10.000	18.295	20,1	269	26,4	1,5	15
10.000-20.000	22.202	24,3	294	28,9	1,3	14
20.000-60.000	36.106	39,6	234	23,0	0,6	7
Oltre 60.000	14.600	16,0	222	21,8	1,5	3
TOTALE	91.203	100,0	1.020	100,0	1,1	39

Fonte: elaborazioni su dati Regione Toscana

## 1.5

### Minori trasferimenti dallo Stato e maggiore pressione fiscale in ambito locale

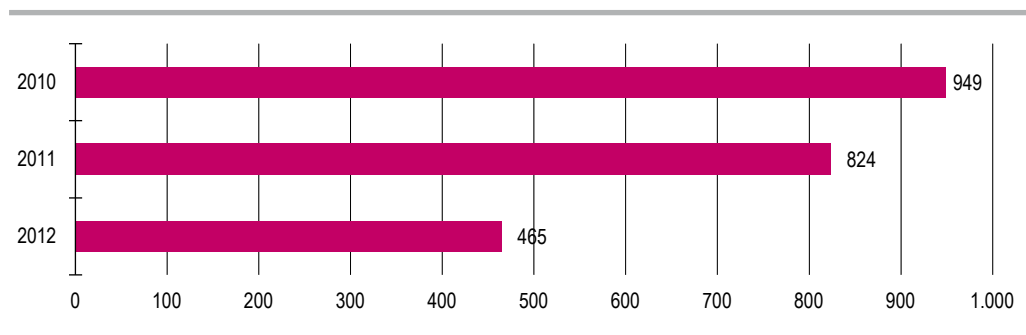
Con l'avvio del processo di riforma verso un modello di federalismo municipale, i rapporti finanziari tra Stato e Comuni cominciano a subire modifiche di un certo spessore, in particolare per quanto concerne il grado di dipendenza erariale dei bilanci comunali.

In attesa che si realizzi concretamente il passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei fabbisogni standard, terminato il quale il trasferimento erariale andrà ad assumere un carattere strettamente "eventuale"<sup>11</sup>, in quanto finalizzato ad un ruolo esclusivamente perequativo, già nel corso di questa complessa quanto confusa fase transitoria alcune immediate evidenze empiriche si ricavano sotto questo aspetto da un confronto triennale della voce di bilancio presa in considerazione (Graf. 1.12). Rispetto al 2010, infatti, nel biennio successivo si ridimensionano notevolmente i trasferimenti di parte corrente – aspettando che abbia inizio anche la riforma del meccanismo di perequazione

<sup>11</sup> In realtà nel contesto toscano, almeno secondo i dati più recenti di fonte ministeriale, già nel 2012 6 Comuni (Castagneto Carducci, Forte dei Marmi, Monte Argentario, Rosignano Marittimo, San Vincenzo e Vecchiano) non dovrebbero ricevere alcuna spettanza tramite il Fondo sperimentale di riequilibrio (cfr Tab. 1.13). Si tratta di Comuni turistici situati lungo la costa tirrenica, caratterizzati da un notevole patrimonio immobiliare, a sua volta contrassegnato da una presenza elevata di insediamenti non riconducibili alla tipologia dell'abitazione principale, per i quali evidentemente la rivalutazione delle rendite catastali e le aliquote base stabilite con l'introduzione dell'IMU hanno generato un *surplus* di gettito, rispetto alla previgente ICI, superiore all'ammontare delle risorse erariali altrimenti spettanti come assegnazioni da federalismo municipale.

infrastrutturale<sup>12</sup> – destinati al comparto comunale, passando in termini assoluti da 949 a 465 milioni di euro e registrando una riduzione del 51%.

Grafico 1.12  
TRASFERIMENTI ERARIALI DI PARTE CORRENTE ASSEGNATI AI COMUNI TOSCANI. 2010-2012  
Valori assoluti in milioni di euro



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

Un corposo processo di fiscalizzazione dei trasferimenti erariali di parte corrente, precedentemente attribuiti al comparto comunale, è stato avviato nel 2011 (Tab. 1.13) e in larga parte realizzato tramite l'assegnazione a scala locale della quasi totalità delle basi imponibili di natura immobiliare prima afferenti alla competenza statale. In questa fase transitoria del processo di riforma, tuttavia, il gettito di riferimento giunge nelle casse comunali solo in via indiretta, attraverso il Fondo sperimentale di riequilibrio, peraltro secondo un meccanismo di allocazione delle risorse pressoché identico alla ripartizione storica delle risorse erariali finora spettanti al singolo Comune. Contemporaneamente si è realizzato il passaggio in termini compartecipativi da IRPEF a IVA<sup>13</sup>. Questo fondamentale aspetto della riforma in senso federale della finanza comunale conosce nel 2012 una significativa accelerazione (Tab. 1.14). Ciò si deve sia all'ulteriore riduzione di tipo strutturale dei trasferimenti erariali sia al passaggio dall'ICI all'IMU standard nel rispetto del principio di invarianza finanziaria, almeno secondo le previsioni formalmente contenute nelle norme di riferimento. In ragione dei tagli di carattere strutturale operati sui trasferimenti erariali i Comuni

<sup>12</sup> Si ritiene utile ricordare che "a regime" la ripartizione del Fondo perequativo destinato alle funzioni fondamentali del comparto comunale avverrà sulla base di un indicatore di fabbisogno finanziario – calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito derivante da tributi ed entrate proprie di applicazione generale – e di indicatori di fabbisogno infrastrutturale – in coerenza con la programmazione regionale di settore – per il finanziamento delle spese in conto capitale.

<sup>13</sup> Nel complesso l'operazione è stata finanziariamente neutrale per il comparto comunale, sia in termini aggregati che per la quasi totalità dei singoli Enti. Infatti, in base all'accordo raggiunto in Conferenza Stato-città ed autonomie locali nella seduta del 31 maggio 2011, in ogni caso l'importo complessivamente attribuito a ciascun Comune per compartecipazione al gettito dell'IVA e a valere sul Fondo sperimentale di riequilibrio non poteva essere superiore al 110% della spettanza figurativa dei trasferimenti fiscalizzati nel 2011. Così operando, un numero assai limitato di Enti ha ottenuto un ammontare di risorse leggermente superiore al *quantum* che avrebbe incassato secondo il quadro normativo previgente, invece tutti i Comuni inferiori a 5.000 abitanti non hanno subito alcuna riduzione di risorse, mentre quelli con più di 5.000 abitanti hanno conosciuto a tal riguardo una decurtazione pressoché nulla, ovvero non superiore allo 0,28% circa rispetto alle risorse che avrebbero ricevuto se non fosse entrato in vigore il federalismo municipale. Tale impostazione è stata fondamentalmente confermata per il 2012 con l'accordo siglato in Conferenza Stato-città ed autonomie locali nella seduta dell'1 marzo 2012, sulla base del quale per l'attribuzione della quota del Fondo sperimentale di riequilibrio – dove ora confluisce anche la compartecipazione al gettito dell'IVA – spettante a ciascun Comune si considera l'ammontare delle risorse già assegnate nel 2011 a titolo di federalismo municipale, modificato soltanto per effetto delle disposizioni di legge nel frattempo intervenute in materia.

toscani subiscono nel 2012 una contrazione delle risorse disponibili in bilancio pari a 181 milioni di euro (senza considerare i 5 milioni di euro legati al cosiddetto taglio dei costi della politica), mentre per effetto dell'introduzione in via sperimentale dell'IMU la perdita figurativa – nel senso che alla riduzione dei trasferimenti che si determina per tale via dovrebbe corrispondere un aumento di pari importo delle entrate standard garantite dal nuovo tributo rispetto al gettito proveniente nel 2010 dall'ICI – dovrebbe attestarsi sui 222 milioni di euro.

Tabella 1.13  
TRASFERIMENTI ERARIALI DI PARTE CORRENTE A FAVORE DEI COMUNI TOSCANI: UN CONFRONTO 2010-2011  
Valori assoluti in milioni di euro e percentuali

	Valori assoluti	Valori %
TRASFERIMENTI ERARIALI DI PARTE CORRENTE 2010	949	100,0
<i>di cui:</i>		
Fondo ordinario	410	43,2
Fondo consolidato	111	11,7
Fondo perequativo fiscalità locale	9	0,9
Compartecipazione IRPEF	78	8,2
Funzioni trasferite ex DLgs 112/1998	4	0,4
Altri contributi generali	336	35,4
ASSEGNAZIONI DA FEDERALISMO MUNICIPALE 2011	824	100,0
<i>di cui:</i>		
Fondo sperimentale di riequilibrio 2011	578	70,0
Compartecipazione IVA 2011	247	30,0
MINORI ASSEGNAZIONI ERARIALI 2011/2010	125	-13,2
<i>di cui:</i>		
Effetto riduzione articolo 14 comma 2 del D.L. 78/2010	101	80,8
Effetto mancata reiterazione di altre specifiche spettanze	24	19,2

Fonte: elaborazioni su banca dati Ministero dell'Interno - Dipartimento Finanza Locale (26 ottobre 2012)

Tabella 1.14  
FONDO SPERIMENTALE DI RIEQUILIBRIO SPETTANTE AI COMUNI TOSCANI: UN CONFRONTO PROVVISORIO 2011-2012  
Valori assoluti in milioni di euro e percentuali

	Valori assoluti	Valori %
Assegnazione da federalismo municipale anno 2011	824	
Assegnazione da federalismo municipale anno 2012	465	
= Minori assegnazioni "provvisorie" da federalismo municipale 2012/2011	-359	-43,6
<i>di cui:</i>		
Effetto riduzione art. 14 comma 2 del D.L. 78/2010	-68	18,8
Effetto detrazione art. 2 comma 183 della legge 191/2009 (costi della politica)	-5	1,3
Effetto riduzione art. 28 commi 7 e 9 del D.L. 201/2011 (Salva Italia)	-110	30,7
Effetto riduzione art. 16 comma 6 del D.L. 95/2012 (spending review)	-3	0,9
Detrazione / Integrazione IMU (art. 13 comma 17 D.L. 201/2011)	-222	61,7
Attribuzione somme per soppressa addizionale sui consumi di energia elettrica	45	-12,4
Variazioni contabili	4	-1,2
Riduzione per mancato rispetto PSI 2011 (art. 7 comma 2 DLgs 149/2011)	-1	0,2
Numero di comuni "provvisoriamente" esclusi da FSR 2012	6	2,1

Fonte: elaborazioni su banca dati Ministero dell'Interno - Dipartimento Finanza Locale (26 ottobre 2012)

Dal momento che il passaggio dall'ICI all'IMU assume nel 2012 un peso centrale (circa il 62%) nella rideterminazione del Fondo sperimentale di riequilibrio spettante ai Comuni toscani, si ritiene opportuno commentare brevemente i principali effetti finanziari scaturiti nel corso dell'anno, anche in ragione delle scelte compiute a livello ministeriale per governare sul piano tecnico-operativo la questione ora affrontata (Tab. 1.15).

Tabella 1.15  
RIDUZIONE DEL FONDO SPERIMENTALE DI RIEQUILIBRIO PER I COMUNI TOSCANI CON IL PASSAGGIO DA ICI A IMU. 2012  
Valori assoluti in milioni di euro e pro capite

	Variazione della capacità di entrata		Variazione della pressione fiscale locale	
	Valori assoluti	Valori pro capite	Valori assoluti	Valori pro capite
<b>APRILE 2012</b>				
IMU standard stimata dal MEF	995	265		
ICI 2010 riconosciuta dal MEF	-698	-186		
IMU 2012 standard al netto di ICI 2010 convenzionale	297	79	297	79
Taglio FSR 2012 con passaggio da ICI a IMU	-297	-79	0	0
TOTALE	0	0	297	79
<b>AGOSTO 2012</b>				
IMU standard stimata dal MEF	908	242		
ICI 2010 riconosciuta dal MEF	-688	-183		
IMU 2012 standard al netto di ICI 2010 convenzionale	220	59	220	59
Taglio FSR 2012 con passaggio da ICI a IMU	-220	-59	0	0
TOTALE	0	0	220	59
<b>OTTOBRE 2012</b>				
IMU standard stimata dal MEF	904	241		
ICI 2010 riconosciuta dal MEF	-682	-182		
IMU 2012 standard al netto di ICI 2010 convenzionale	222	59	222	59
Taglio FSR 2012 con passaggio da ICI a IMU	-222	-59	0	0
TOTALE	0	0	222	59

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

In particolare, risulta interessante evidenziare come la Toscana, nel suo complesso, sia stata inizialmente oggetto di una significativa sovrastima del gettito IMU calcolato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) ad aliquote di base (0,4% per l'abitazione principale, 0,2% per i fabbricati rurali strumentali e 0,76% per gli altri immobili), dovendo così scontare diverse e complesse difficoltà in fase sia di programmazione che di gestione finanziaria. Si deve infatti ricordare che per obbligo di legge, mediante il cosiddetto "accertamento convenzionale" imposto per l'esercizio finanziario 2012 dal decreto legge 16/2012, il singolo Comune è stato costretto ad inserire in bilancio le relative stime di volta in volta pubblicate dal MEF. Basti pensare che nel periodo aprile-ottobre il gettito IMU convenzionalmente attribuito al comparto comunale della Toscana scende da 995 a 904 milioni di euro, registrando un tasso di variazione pari al 9%. Nel mettere in luce questo riallineamento parziale delle stime ministeriali rispetto ai flussi di gettito reale che vanno nel frattempo realizzandosi<sup>14</sup>, occorre però contestualmente richiamare il mancato riconoscimento da parte del MEF di una quota del gettito ICI introitato nel 2010 dai Comuni, che per il comparto comunale si traduce in un ulteriore taglio strutturale delle risorse effettivamente disponibili (in Toscana pari a 14 milioni di euro), implicitamente imposto dal Governo senza l'avallo giuridico di alcuna manovra finanziaria aggiuntiva. In definitiva, pertanto, pur salutando con favore – soprattutto in un'ottica di approdo al federalismo municipale – il recupero dell'abitazione principale come base imponibile afferente alla competenza comunale, rimane però da rimarcare la distanza del risultato finanziario che si determina nel primo anno di applicazione sperimentale dell'IMU rispetto alle finalità di carattere federale che il processo di riforma in atto intenderebbe formalmente perseguire. In Toscana, ad esempio, qualora risultassero confermate le

<sup>14</sup> Rimane infatti tuttora irrisolta la questione delle cosiddette "code di gettito", ovvero l'attribuzione di quote di gettito potenziale non direttamente derivabili dalla proiezione annua dei versamenti fin qui pervenuti tramite F24, ma almeno secondo il MEF dalla realizzazione in acconto finale di ulteriori entrate riferibili a pagamenti ritardati, immobili fantasma (ossia sprovvisti momentaneamente di rendita catastale) e immobili di proprietà comunale non utilizzati per compiti istituzionali.



previsioni del MEF ed applicando le aliquote di base stabilite dal Legislatore nazionale, si registrerebbe in ambito locale un tangibile aumento della pressione fiscale (nel complesso pari a 222 milioni di euro, vale a dire 59 euro per abitante), senza che i Comuni possano disporre di alcuna risorsa aggiuntiva per rafforzare la loro azione amministrativa a sostegno di cittadini e imprese presenti sul territorio di riferimento.

## 1.6

### I comportamenti fiscali

A partire dal 2012 prende concretamente avvio una nuova tappa di avvicinamento al federalismo municipale, attraverso l'apertura di spazi di manovra fiscale concessi ai Comuni su alcune importanti imposte locali. Le possibilità e le strategie dei Comuni potranno dunque differenziarsi sensibilmente anche sul piano strettamente fiscale, in base sia alla capacità di gettito sia alla domanda di servizi manifestate dai singoli territori di riferimento.

- *Addizionale all'IRPEF*

Mentre nel 2011 lo sblocco dell'addizionale all'IRPEF è stato solo parziale e limitato ai Comuni che non avevano ancora istituito tale leva fiscale o con aliquota ordinaria inferiore allo 0,4%, dal 2012 interviene lo sblocco totale delle aliquote (decreto legge 138/2011, articolo 1 comma 11), consentendo a tutti i Comuni la facoltà di stabilire aumenti fino allo 0,8% e senza alcun vincolo all'incremento annuale.

Rispetto al gettito registrato nel 2010, il *surplus* fiscale ottenibile in Toscana a seguito di una ipotetica applicazione indifferenziata dell'aliquota più elevata è stimabile in 97 milioni di euro, pari a 26 euro pro capite (Tab. 1.16). La capacità di gettito è maggiore nei Comuni più grandi, che pertanto potrebbero beneficiare di maggiori entrate potenziali.

Tabella 1.16

POTENZIALE SURPLUS FISCALE PER I COMUNI TOSCANI DERIVANTE DALLO SBLOCCO DELL'ADDIZIONALE ALL'IRPEF. 2012  
Valori in milioni di euro, pro capite e percentuali

Classe demografica	Valori assoluti	Valori pro capite	Valori %
0-5.000	10,8	33	9
5.000-10.000	7,4	15	13
10.000-20.000	10,9	16	19
20.000-40.000	4,5	9	14
Oltre 40.000	63,0	37	45
TOSCANA	96,7	26	100

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Come di seguito riportato (Tabb. 1.17-1.19), in Toscana sono 18 i Comuni che non hanno ancora istituito l'addizionale all'IRPEF, 142 hanno scelto un'aliquota unica, mentre 127 hanno applicato un'aliquota progressiva. Tra questi ultimi 70 hanno articolato la struttura progressiva esclusivamente attraverso l'applicazione di una esenzione per i redditi bassi, i restanti 57 hanno invece optato per una struttura della progressività maggiormente articolata.

Nel complesso, 108 Comuni hanno previsto l'esenzione delle fasce di reddito più basse dal pagamento dell'addizionale all'IRPEF. Tra i pochi Comuni che hanno applicato aliquote minime si trovano alcuni capoluoghi come Firenze, Pisa e Prato. Gli altri capoluoghi articolano l'imposta per aliquote fino al massimo consentito in quasi tutti i casi, tranne Arezzo e Massa. Questi ultimi Comuni hanno infatti previsto un'addizionale progressiva, ma senza sfruttare tutti i margini resi disponibili, imponendo un'aliquota massima rispettivamente dello 0,4 e 0,5%.

Tabella 1.17  
 ADDIZIONALE ALL'IRPEF NEI COMUNI TOSCANI. 2012  
 Valori assoluti e percentuali

Tipologia di Comuni	Valori assoluti	Valori %
Comuni senza addizionale all'IRPEF	18	6,3
Comuni con aliquota unica	142	49,5
Comuni con aliquota multipla	127	44,2
<i>di cui:</i>		
Comuni con esenzione + aliquota costante	70	24,4
Comuni con esenzione + aliquote variabili nel segno della progressività	38	13,2
Comuni senza esenzione + aliquote variabili nel segno della progressività	19	6,6

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Tabella 1.18  
 COMUNI TOSCANI CON ALIQUOTA UNICA NELL'APPLICAZIONE DELL'ADDIZIONALE ALL'IRPEF. 2012  
 Valori assoluti e percentuali

Livello % di aliquota	0,2	0,3	0,4	0,5	0,55	0,6	0,65	0,7	0,8	TOTALE
Numero di Comuni	8	3	23	36	2	17	1	12	40	142

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

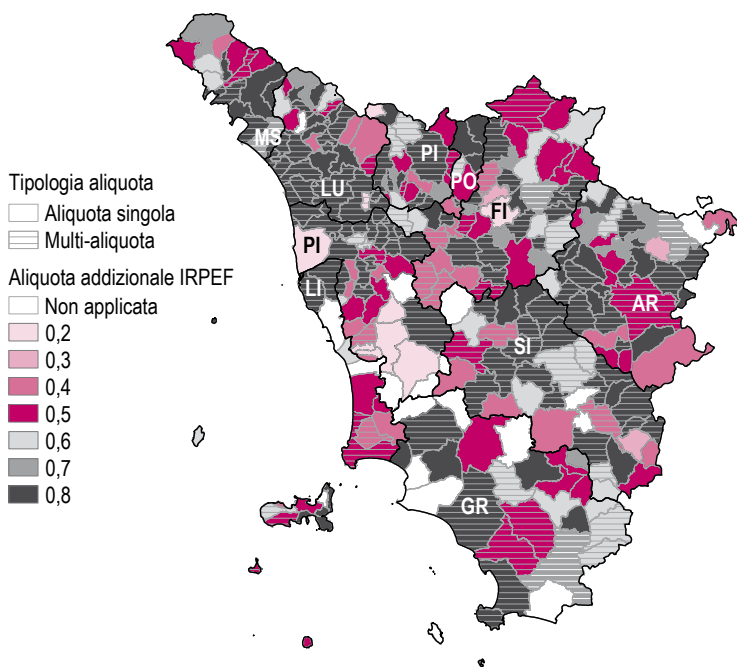
Tabella 1.19  
 COMUNI TOSCANI CON ALIQUOTA PROGRESSIVA NELL'APPLICAZIONE DELL'ADDIZIONALE ALL'IRPEF. 2012  
 Distribuzione per soglia massima delle aliquote progressive

Livello di aliquota	0,2	0,4	0,45	0,5	0,55	0,6	0,7	0,75	0,8	TOTALE
Numero Comuni	1	8	1	15	1	14	5	1	81	127*

\*di cui 108 con esenzione

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Figura 1.20  
 ADDIZIONALE ALL'IRPEF NEI COMUNI TOSCANI. 2012  
 Distribuzione per soglia massima delle aliquote progressive



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

• *Imposta Municipale Propria*

Nel primo anno di applicazione dell'IMU – peraltro fortemente contrastata – il gettito complessivo in Toscana è stato di 1.738 milioni di euro (Tab. 1.21). Attraverso semplici passaggi è possibile riportare la quota parte destinata alle casse comunali (1.181 milioni), composta dal gettito derivante da abitazione principale, dal 50% del gettito standard derivante da fattispecie diversa da abitazione principale e dal gettito legato all'applicazione delle aliquote extra-standard), mentre la parte restante è stata destinata allo Stato (ovvero il 50% del gettito da fattispecie diversa da abitazione principale). È interessante osservare che il gettito standard complessivo derivante dall'applicazione delle aliquote standard sarebbe stato pari a circa 1.407 milioni di euro (di cui 850 ai Comuni). L'extragetto di 331 milioni di euro, derivante dalle manovre dei Comuni sulle aliquote, è completamente destinato alle casse comunali.

Tabella 1.21  
GETTITO IMU IN TOSCANA. 2012  
Valori in milioni di euro, pro capite e per cespite immobiliare

Fonte del gettito	Valori assoluti	Valori pro capite	Valori per cespite*
Da abitazione principale	325	89	197
Da fattispecie diversa da abitazione principale	1.413	385	666
TOTALE gettito complessivo	1.738	474	461
di cui ai Comuni:	1.181	322	313
TOTALE gettito comunale extrastandard	331	90	88

\* Numero di cespiti stimato da Catasto Edilizio Urbano

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze (gettito IMU 2012 aggiornato alle deleghe del 5 febbraio 2013)

Volendo fare una valutazione della differenza di gettito derivante dall'applicazione della nuova tassazione IMU rispetto all'ICI 2011, ossia l'ultimo anno di sua applicazione, si stima<sup>15</sup> che – prendendo come riferimento il patrimonio immobiliare della Catasto Edilizio Urbano 2012 – i cittadini toscani avrebbero pagato 1.191 milioni di euro in più (Tab. 1.22), che corrispondono a una media pro capite di 325 euro aggiuntivi, a seguito della reintroduzione della tassazione sull'abitazione principale, della rivalutazione delle rendite catastali e dell'aumento delle aliquote d'imposta.

Tabella 1.22  
CONFRONTO GETTITO STIMATO IMU 2012-ICI 2011 PER TIPOLOGIA IMMOBILIARE  
Valori assoluti in milioni di euro, pro capite e per cespite immobiliare

Fonte del gettito	Differenza IMU 2012-ICI 2011	Differenza pro capite	Differenza per cespite
Da abitazione principale	301	82	182
Da fattispecie diversa da abitazione principale	890	243	420
TOTALE gettito	1.191	325	316

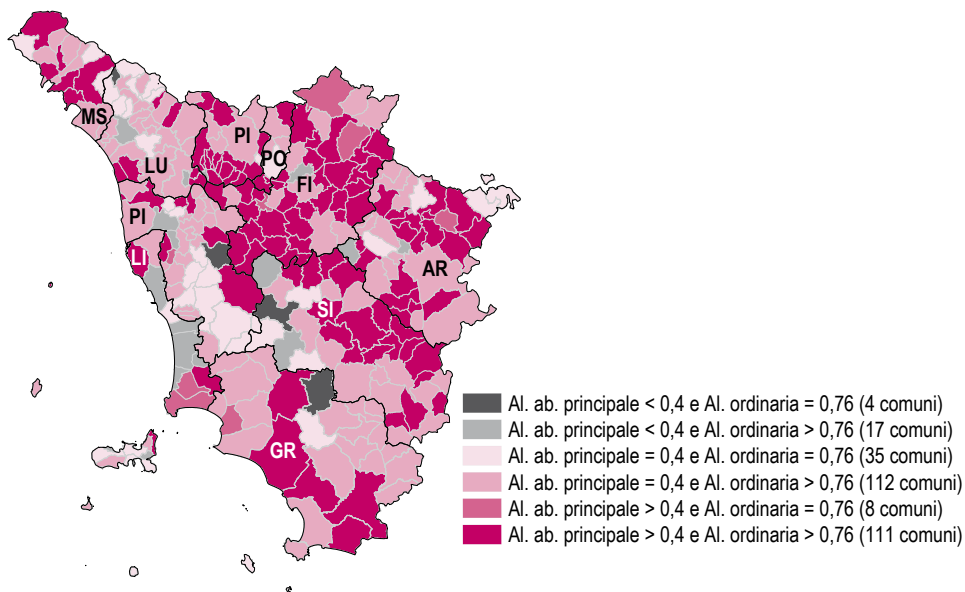
Fonte: elaborazioni su dati del Catasto Edilizio Urbano

Le strategie fiscali dei Comuni dipendono in primo luogo dalla base imponibile, oltre che dalla necessità di rispondere alla domanda di servizi espressa dal territorio (Fig. 1.23). Alcuni Comuni scelgono di intervenire su entrambe le aliquote, al fine di ottenere il massimo gettito da questo tributo, fra questi alcuni capoluoghi come Livorno, Grosseto e Siena, ma anche Viareggio e altri Enti con elevata base

<sup>15</sup> Per quanto riguarda il confronto ICI-IMU, i gettiti ai quali ci si riferisce vengono stimati a partire dalla banca dati catastale una volta applicate, alla base imponibile stimata, le relative aliquote e le detrazioni comunali. Ne consegue che il confronto tra le due tassazioni rileva differenze esclusivamente nel calcolo dell'imposta (aliquote, detrazioni ed esenzioni applicate), ma non nel numero o nella tipologia degli immobili sottoposti a tassazione.

imponibile e forte capacità di gettito. Molti Comuni scelgono invece di intervenire più pesantemente sulle abitazioni diverse da quella principale, facendo gravare questa imposta soprattutto sulla popolazione non residente, tra questi i Comuni turistici lungo la costa e quelli attorno ai capoluoghi, ma anche Firenze, Pisa, Massa, Pistoia e Arezzo. Infine, alcuni Comuni più interni (in bianco e blu nella figura seguente) scelgono di applicare aliquote minime sul patrimonio immobiliare, non volendo ulteriormente gravare i propri cittadini, rispetto ad una domanda di servizi probabilmente inferiore a quanto riscontrato in altre realtà locali.

Figura 1.23  
COMPORTAMENTI FISCALI DEI COMUNI TOSCANI NELL'APPLICAZIONE DELL'IMU. 2012



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

#### • *Le strategie fiscali*

Come già messo in luce, dal 2012 ai Comuni è stata consentita la possibilità di intervenire sulle aliquote di alcune imposte. Indagando sull'utilizzo di questi nuovi spazi di manovra fiscale concessi al comparto comunale, tramite una *cluster analysis* applicata alle aliquote stabilite dagli Enti si rilevano in Toscana differenti strategie di prelievo. Queste sembrerebbero guidate innanzitutto dalla ricchezza del territorio, dal momento che in presenza di una base imponibile maggiore corrispondono a parità di gettito aliquote più contenute, nonché dalle condizioni finanziarie dei bilanci e dalla pressione della domanda di servizi. Le principali alternative, come precedentemente posto in evidenza, sono quelle di operare sull'IRPEF – applicando un'addizionale mono-aliquota o multi-aliquota, cioè con o senza articolazione per fasce di reddito – e/o sull'IMU, riferita all'abitazione principale o alle restanti fattispecie immobiliari.

All'interno di questa casistica, tra i Comuni costretti ad intervenire pesantemente su entrambe le imposte (Tab. 1.24) si ritrovano alcune Amministrazioni contrassegnate da recenti difficoltà finanziaria, come Fiesole e Castiglion Fiorentino, che hanno deciso di applicare le aliquote massime consentite senza alcuna forma di differenziazione. Sempre in questo primo gruppo si collocano poi Radicofani, San Giovanni Valdarno, Montecatini Terme e Signa. Livorno, Siena e Viareggio sono invece grandi centri urbani che, nonostante la ricca base imponibile, scelgono o sono costretti ad applicare un forte prelievo aggiuntivo sui propri cittadini, oltre che sulle residenze diverse dall'abitazione principale.

Tabella 1.24  
 COMUNI TOSCANI CON ADDIZIONALE IRPEF ALTA (0,6 < ALIQ. ≤ 0,8) E IMU SU ABITAZIONE PRINCIPALE ALTA  
 (0,5 ≤ ALIQ. ≤ 0,6) SUDDIVISI PER CLASSI DI ALIQUOTA IMU ORDINARIA. 2012  
 Capoluoghi di provincia indicati in grassetto

Mono aliquota IRPEF	Multi aliquota IRPEF (con esenzione)	Multi aliquota IRPEF (senza esenzione)
<i>0,76 &lt; aliquota % IMU ordinaria &lt; 0,96</i>		
San Giovanni Valdarno		
<i>Aliquota % IMU ordinaria = 0,96</i>		
Montecatini Terme	Buggiano	Lamporecchio
	Larciano	<b>Livorno</b>
	Marciano della Chiana	
	Pescia e Uzzano	
<i>0,96 &lt; aliquota % IMU ordinaria &lt; 1,06</i>		
Signa	Capolona	
<i>Aliquota % IMU ordinaria = 1,06</i>		
Castiglion Fiorentino	Altopascio	
Fiesole	San Giuliano Terme	
Radicofani	<b>Siena</b>	
	Viareggio	

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

All'estremo opposto si trovano i 21 Comuni che, grazie ad una ricca base imponibile e/o alle elevate presenze turistiche, hanno potuto contenere la pressione aggiuntiva sui propri cittadini (Tab. 1.25). Tra questi compare anche Prato, mentre a seguire Firenze e Pisa sono tra i capoluoghi che meno hanno penalizzato i propri cittadini, potendo contare sul contributo significativo della popolazione non residente e delle sue proprietà. Arezzo, sempre all'interno di questa tipologia di Enti, ha previsto anche un'aliquota IRPEF differenziata, con un livello iniziale di esenzione.

Sei Comuni hanno differenziato le politiche fiscali penalizzando particolarmente il patrimonio immobiliare rispetto al reddito, tra questi Monsummano Terme, Dicomano e Roccastrada. Molto più frequente è stata la scelta contraria, vale a dire quella di penalizzare il reddito rispetto al patrimonio immobiliare, spesso salvaguardando tanto l'abitazione principale quanto le restanti fattispecie immobiliari (65 Comuni). Si tratta spesso di Comuni che dispongono di un ricco patrimonio immobiliare, capace di assicurare un gettito elevato anche con aliquote contenute: tra questi Capoliveri, Figline Valdarno e Porto Azzurro, ma anche alcuni capoluoghi quali Massa e Pistoia (Tab. 1.26). Pur appartenendo a questo gruppo, Lucca si differenzia compensando il basso sforzo fiscale richiesto ai residenti con una elevata pressione sul patrimonio immobiliare diverso dall'abitazione principale.

Tabella 1.25  
 COMUNI TOSCANI CON ADDIZIONALE ALL'IRPEF BASSA ( $0,2 \leq \text{ALIQUOTA} \leq 0,5$ ) O NON ISTITUITA E IMU SULL'ABITAZIONE  
 PRINCIPALE BASSA ( $0,2 \leq \text{ALIQUOTA} \leq 0,4$ ) PER CLASSI DI ALIQUOTA IMU ORDINARIA. 2012  
 Capoluoghi di provincia indicati in grassetto

Senza addizionale IRPEF	Mono aliquota IRPEF		Multi aliquota IRPEF (con esenzione)
<i>Aliquota % IMU ordinaria = 0,76</i>			
Badia Tedalda	Agliaia	Portoferraio	Casole d'Elsa
Careggine	Chianni	<b>Prato</b>	Monteriggioni
Castelnuovo Val di Cecina	Comano	Radicondoli	Pieve Fosciana
Civitella paganico	Giuncugnano	Sestino	Riparbella
Isola del Giglio	Lajatico	Terricciola	
Peccioli	Montecatini Val di Cecina	Vagli Sotto	
	Monticiano	Zeri	
	Pomarance		
<i>0,76 &lt; Aliquota % IMU ordinaria &lt; 0,96</i>			
Montieri	Abetone	Foiano della Chiana	Calenzano
San Gimignano	Arcidosso	Guardistallo	Campo nell'Elba
	Bagnone	Marciana Marina	
	Casale Marittimo	Santa Luce	
	Castel del Piano	Sarteano	
	Castiglion Fibocchi	Sesto Fiorentino	
	Filattiera	Vergemoli	
<i>Aliquota % IMU ordinaria = 0,96</i>			
Castiglione della Pescaia	Castellina Marittima	Crespina	Lastra a Signa
Monterotondo Marittimo	Chiesina Uzzanese	Sassetta	
San quirico d'Orcia			
<i>0,96 &lt; Aliquota % IMU ordinaria &lt; 1,06</i>			
Bibbona	Cortona	San Casciano dei Bagni	<b>Arezzo</b>
	Montemignaio	Santa Fiora	Licciana Nardi
	Montescudaio		Pienza
<i>Aliquota % IMU ordinaria = 1,06</i>			
Monteverdi Marittimo	Bagni di Lucca	Montalcino	Pontedera
Rio nell'Elba	Capannoli	Palazuolo sul Senio	Porcari
Rosignano Marittimo	Castagneto Carducci	<b>Pisa</b>	San Vincenzo
	<b>Firenze</b>	Sambuca Pistoiese	Scansano
	Greve in Chianti	Scarperia	Villa Casilica
	Marliana		

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Tabella 1.26  
 COMUNI TOSCANI CON ADDIZIONALE ALL'IRPEF ALTA ( $0,6 < \text{ALIQUOTA} \leq 0,8$ ) E IMU SU ABITAZIONE PRINCIPALE BASSA  
 ( $0,2 \leq \text{ALIQUOTA} \leq 0,4$ ) SUDDIVISI PER CLASSI DI ALIQUOTA IMU ORDINARIA. 2013  
 Capoluoghi di provincia indicati in grassetto

Mono aliquota IRPEF	Multi aliquota IRPEF (con esenzione)	Multi aliquota IRPEF (senza esenzione)
<i>Aliquota % IMU ordinaria = 0,76</i>		
Capoliveri	Bibbiena	Terranuova Bracciolini
Casola in Lunigiana	Calci	
Pescaglia		
San Romano in Garfagnana		
Sillano		
<i>0,76 &lt; Aliquota % IMU Ordinaria &lt; 0,96</i>		
Castelfranco di Sopra	Bucine	Casciana Terme
Figline Valdarno	Collesalveti	
Loro Ciuffenna	Galliciano	
Pian di Sco	<b>Massa</b>	
Porto Azzurro	Podenzana	
Pratovecchio	San Miniato	
Seggiano	Santa Croce sull'Arno	
Vaiano	Stazzema	
Villa Collemardina	Vecchiano	

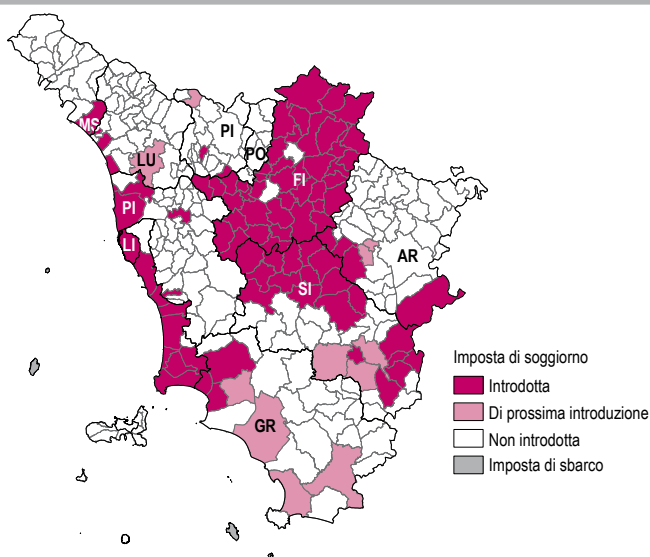
Mono aliquota IRPEF	Multi aliquota IRPEF (con esenzione)	Multi aliquota IRPEF (senza esenzione)
<i>Aliquota % IMU ordinaria = 0,96</i>		
Cantagallo	<b>Carrara</b>	Fabbriche di Vallico
Laterina	Cascina	
Monterchi	Castiglione d'Orcia	
Pergine Valdarno	Monte Argentario	
Piazza al Serchio	<b>Pistoia</b>	
Semproniano	Santa Maria a Monte	
<i>0,96 &lt; Aliquota % IMU ordinaria &lt; 1,06</i>		
Borgo a Mozzano	Castelfranco di Sotto	
Castelnuovo di Garfagnana	Chiusdino	
Cinigiano	Chiusi	
Molazzana	Montopoli in Val d'Arno	
<i>Aliquota % IMU ordinaria = 1,06</i>		
Follonica	Barga	Massa Marittima
Gavorrano	Camaione	Montignoso
	Camporgiano	Orbetello
	Capannori	Pietrasanta
	Castelnuovo Berardenga	Ponsacco
	Forte dei Marmi	Seravezza
	Lari	Sovicille
	<b>Lucca</b>	

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

### • Imposta di soggiorno

Prevista dall'articolo 4 del decreto legislativo 23/2011, in Toscana l'imposta di soggiorno – per la cui applicazione nella nostra regione è necessaria l'iscrizione ad un Osservatorio Turistico di Destinazione (OTD), fatti salvi i Comuni capoluogo oppure appartenenti ad Unione di comuni – è stata finora attivata da 86 Comuni, ma sembrerebbe di prossima istituzione in altri 11. Tra i primi si trovano 5 capoluoghi (Firenze, Livorno, Pisa, Massa e Siena), mentre altri 2 (Lucca e Grosseto) fanno parte del secondo gruppo. Capraia Isola e Isola del Giglio hanno invece istituito l'imposta di sbarco, prevista per i soli Comuni delle Isole minori (Fig. 1.27).

Figura 1.27  
L'IMPOSTA DI SOGGIORNO E DI SBARCO NEI COMUNI TOSCANI. 2012



Fonte: elaborazioni su dati Regione Toscana

L'articolazione per aliquote è molto varia e si diversifica soprattutto per tipologia recettiva, numero di notti di permanenza (in alcuni casi fino ad un numero massimo), età dei turisti, stagionalità. Tra le aliquote più elevate è da segnalare quella del capoluogo regionale, pari a 1 euro per stella dell'albergo o struttura recettiva. Il gettito complessivo è molto concentrato nelle grandi città d'arte e nei principali Comuni turistici, tanto che circa il 34% degli importi viene incassato dai primi 6 Comuni per presenze turistiche.

- *Imposta di scopo*

Per definizione l'imposta di scopo è un prelievo il cui gettito è vincolato al finanziamento di un preciso intervento, spesso al di fuori dei programmi di spesa ordinari. Il vantaggio immediato di questo tipo di imposizione sta nel rendere più evidente il collegamento fra entrata e spesa, accrescendo da un lato la necessità di rendicontazione da parte degli amministratori locali, dall'altro il potere di controllo effettuato dai cittadini.

Non necessariamente l'imposta di scopo deve tradursi nell'applicazione del principio del beneficio. Tuttavia, ragioni connesse all'equità, al consenso e alla fattibilità amministrativa dello strumento spingono fortemente affinché tale principio venga rispettato nella scelta della base imponibile, che deve essere il più possibile connessa al tipo di intervento da finanziare. Ecco perché all'interno di questa categoria può rientrare la stessa imposta di soggiorno.

L'imposta di scopo in ambito comunale è di recente attivazione nel nostro sistema normativo (istituita nel 2006 dal governo Prodi, poi ripresa con modifiche dal decreto legislativo 23/2011) e ancora stenta ad affermarsi, mentre è molto presente nel contesto statunitense. In questa applicazione si tratta di una imposta sulle nuove opere pubbliche in ambito locale che, gravando sulla base imponibile di riferimento per la tassazione immobiliare, appare finalizzata in primo luogo a internalizzare i benefici derivanti dall'intervento pubblico che si riflettono in un incremento dei valori immobiliari, secondo un modello di *Land Value Capture*. Tra le resistenze nell'applicazione c'è il timore di un aumento della pressione fiscale troppo selettivo, nonché il riferimento ad una base imponibile connessa al patrimonio immobiliare già fortemente colpita a livello locale.

Tra i 18 Comuni che ad oggi hanno maturato casi applicativi in tal senso non è presente nessun Comune toscano. I Comuni che l'hanno istituita appartengono alle regioni Campania, Veneto, Emilia Romagna, Calabria, Sicilia, Abruzzo e Marche.

## 1.7

### **I Comuni di fronte ai vincoli di bilancio: riduzione dei costi, minori servizi o maggiore pressione fiscale?**

Da un lato per motivi legati alla crisi economica, che ha ridotto le basi imponibili, dall'altro per ragioni dovute alla necessità di contribuire al risanamento dei conti pubblici attraverso il rispetto dei vincoli di bilancio imposti, nel corso dell'ultimo biennio i Comuni subiscono una forte contrazione delle risorse disponibili in bilancio. Come precedentemente considerato, il 2011 è ancora un anno di avvio del riassetto della finanza comunale, che diviene ben più consistente nel 2012. È in quest'ultimo esercizio finanziario che la riduzione dei trasferimenti e l'inasprimento del PSI assumono una maggiore dimensione, mentre sul fronte delle entrate si aprono spazi di manovra espansiva su diverse imposte afferenti alla competenza comunale. Di fronte ai crescenti vincoli di spesa, almeno in Toscana i Comuni apprestano strategie di salvaguardia dei



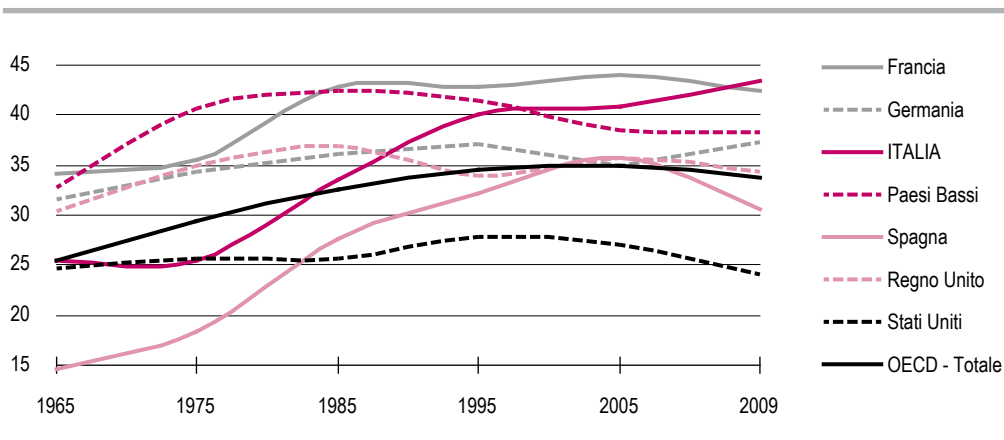
livelli di servizio storicamente offerti, anche a costo di penalizzare pesantemente la spesa per investimenti e di inasprire ulteriormente la pressione fiscale su cittadini e imprese. Rispetto a questo percorso il 2013 rappresenta un anno anomalo, in cui il decreto legge 35/2013 “sblocca pagamenti” interviene annullando quasi completamente l’effetto del PSI. Quali, dunque, le prospettive a partire dal 2014? Ci si chiede quanta di questa maggiore pressione fiscale locale verrà destinata dai Comuni al mantenimento dell’offerta di beni e servizi o piuttosto al sostentamento di una macchina amministrativa ancora pesante e a volte farraginoso. Nell’auspicio che questa operazione di responsabilizzazione locale sortisca effetti positivi sull’amministrazione della cosa pubblica, di fronte ai provvedimenti in corso riguardo ai pagamenti dei debiti della Pubblica Amministrazione ci si chiede, inoltre, se le risorse che verranno rese disponibili saranno distribuite sulla base di criteri di virtuosità contabile e amministrativa oppure andranno a premiare i comportamenti di spesa più disinvolti, ripercorrendo la strada della copertura a piè di lista tipica nella tradizione del nostro Paese.



## 2. IL PRELIEVO FISCALE SUL PATRIMONIO IMMOBILIARE

Ad una lettura dinamica emerge come dagli anni '60 ad oggi l'incidenza del gettito fiscale sul PIL dei diversi paesi sia complessivamente molto cresciuta (Graf. 2.1), mentre la struttura si è spostata progressivamente verso un maggior peso dei contributi sociali, specialmente in alcuni paesi, tra cui figura in primo luogo l'Italia. Tale assetto dell'imposizione fiscale è giudicato da un numero crescente di esperti poco favorevole ad obiettivi sia di crescita economica che di equità sociale (Tab. 2.2). L'eccesso di tassazione gravante sul reddito da lavoro spiazza infatti le decisioni degli individui di investire in nuove attività produttive, mentre l'imposizione sui consumi risulta fortemente regressiva, gravando soprattutto sulle fasce di reddito più basse, ed esercita un effetto depressivo sul sistema economico (Ceriani, Franco 2011; Johansson *et al.* 2008). Molti studi arrivano pertanto alla conclusione che, a parità di gettito complessivo, lo spostamento dell'onere del prelievo dal reddito al patrimonio potrebbe di per sé produrre un contesto più favorevole alle scelte di risparmio, investimento e imprenditorialità e in sostanza alla crescita economica, consentendo anche il raggiungimento di una maggiore equità sociale visto il ruolo della ricchezza patrimoniale nel determinare il tenore di vita complessivo. Non di minore importanza, infine, è il fatto che il patrimonio sfugge con maggiore difficoltà del reddito ai controlli fiscali, con benefici anche in questo senso per i paesi che soffrono di un alto livello di evasione fiscale.

Grafico 2.1  
INCIDENZA % DEL GETTITO FISCALE COMPLESSIVO SUL PIL IN ALCUNI PAESI A ECONOMIA AVANZATA. 1965-2009



Fonte: elaborazioni su dati OECD Revenue Statistics

Tabella 2.2  
COMPOSIZIONE % DEL GETTITO FISCALE COMPLESSIVO IN ALCUNI PAESI A ECONOMIA AVANZATA. 2009

	Imposte su redditi, profitti e plusvalenze	di cui su redditi e profitti delle persone fisiche	di cui su plusvalenze delle persone fisiche	Contributi sociali	di cui a carico del datore di lavoro	Imposte sul patrimonio	di cui imposte ordinarie sugli immobili	di cui imposte di successione e donazione	di cui imposte sui capitali
Francia	20,7	17,2	0,0	39,3	26,7	8,0	5,7	0,9	1,0
Germania	28,9	25,3	0,0	38,7	18,2	2,3	1,2	0,5	0,5
ITALIA*	32,7	27,0	0,0	31,7	21,6	6,2	1,4	0,1	2,6
Paesi Bassi	28,1	22,8	0,1	36,1	12,8	3,9	1,8	0,8	1,3
Regno Unito	38,6	30,5	1,6	19,7	11,4	12,2	10,2	0,5	1,5
Spagna	30,0	21,7	0,0	39,4	27,9	6,4	2,6	0,8	2,6
Stati Uniti	40,6	33,6	1,2	27,2	13,6	13,7	12,9	0,8	0,0
TOTALE OECD	33,5	24,7	0,3	26,6	15,1	5,5	3,3	0,4	1,3

	Imposte sui consumi	di cui su produzione e vendita di beni e servizi generali	di cui su produzione e vendita di beni e servizi specifici	Altre imposte	TOTALE
Francia	25,1	16,8	7,6	6,9	100
Germania	29,7	20,1	8,6	0,4	100
ITALIA*	24,3	13,1	8,7	5,1	100
Paesi Bassi	30,7	18,3	9,0	1,2	100
Regno Unito	29,0	16,6	10,9	0,5	100
Spagna	23,2	13,0	8,3	1,0	100
Stati Uniti	18,5	8,4	7,0	0,0	100
TOTALE OECD	32,5	20,0	10,6	1,9	100

\* Solo per il 2009 si rileva un'incidenza dell'1,8% di imposte straordinarie sulla proprietà e una dell'0,3% di altre imposte ordinarie sulla proprietà  
Fonte: elaborazioni su dati OECD Revenue Statistics

## 2.1

### La fiscalità immobiliare italiana in un confronto internazionale

Per fiscalità immobiliare si intende l'insieme delle imposte che gravano sui beni immobili, quindi edifici e suolo, all'interno di una certa circoscrizione giuridica. L'imposta più significativa per entità del gettito è quella che grava sulla proprietà, tuttavia essa non è l'unica forma prevista, anzi fino ai primi anni '90 il sistema italiano non prevedeva la presenza proprio di quest'ultima; nel periodo 2008-2011 l'applicazione della property tax (ICI) è stata significativamente indebolita con l'introduzione dell'esenzione assoluta per l'abitazione di residenza, mentre dal 2012 il prelievo è stato modificato e reintrodotta anche per la prima casa per dare sostanza al processo di federalismo fiscale e dunque garantire un gettito agli enti locali, ma soprattutto per far fronte alla grave crisi recessiva in corso (IMU).

Gli immobili sono di solito soggetti a tre ambiti di tassazione: il valore patrimoniale, il reddito prodotto annualmente e il valore realizzato in occasione di transazioni e trasferimenti. Spesso poi si differenzia in funzione dei soggetti titolari del bene, distinguendo tra famiglie e imprese e in funzione della natura degli immobili (terreni, fabbricati produttivi, fabbricati residenziali), con un trattamento agevolato per l'abitazione di residenza.

Il primo ambito di imposizione sugli immobili è costituito dalla tassa sulla proprietà o imposta patrimoniale immobiliare, rappresentata in Italia dall'ICI fino a pochi mesi fa e attualmente dall'IMU. Nell'esperienza di molti paesi questo tipo di prelievo costituisce la principale fonte di entrata degli enti locali, la cui esistenza trova giustificazione in base al principio della controprestazione, visto che viene considerata il corrispettivo per i beni e servizi pubblici forniti dall'ente locale, che si riflettono nel valore degli immobili.

Come già considerato nel precedente paragrafo, la storia di questo tipo di imposizione in Italia mostra alcune specificità, visto che la sua introduzione è legata più alle condizioni di salute del bilancio pubblico che ad una vera e propria strategia di costruzione del prelievo fiscale. In breve, la riforma fiscale effettuata negli anni '70 sulla spinta di esigenze di semplificazione e trasparenza del prelievo, ma anche di adeguamento ai criteri richiesti per la costruzione del Mercato Comune Europeo, potenziando l'imposizione personale sul reddito e sui consumi, ha collocato in posizione decisamente residuale le imposte a carattere patrimoniale. Solo nei primi anni '90, per alleviare il peso del debito pubblico e facilitare il processo di decentramento amministrativo in corso è stata introdotta per la prima volta una vera propria imposta patrimoniale gravante sugli immobili, l'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI). Inizialmente la base imponibile comprendeva anche la casa di residenza abituale, cui veniva applicata un'aliquota ridotta e una detrazione d'imposta, mentre nel triennio 2008-2011 la casa di residenza è stata esonerata.

Per avere un'idea della rilevanza di tale tipo di imposizione si ricorda che secondo i dati il Ministero dell'Economia e Finanza, il gettito ICI del 2007, quando l'imposta gravava anche sulle abitazioni principali, è stato di circa 12 miliardi di euro su un totale di circa 43 miliardi di gettito connesso al patrimonio residenziale. Tale gettito derivava per oltre la metà (6,5 miliardi) da immobili ad uso produttivo e per la restante quota (5,5 miliardi) da immobili ad uso residenziale. L'esclusione dal prelievo delle abitazioni principali ha ridotto l'ultima componente di quasi 3 miliardi. A parere di molti esperti tale modifica, che ha avuto un immediato ritorno in termini elettorali, ha avuto effetti deleteri invece sul piano dell'equità, generando effetti regressivi, e sul disegno complessivo del sistema tributario, che è stato maggiormente distorto verso la tassazione dei fattori produttivi, capitale e lavoro e dunque in senso sfavorevole alla crescita economica (Pellegrino et al. 2010, Bordignon, 2011).

Dal 2012 il prelievo sull'abitazione di residenza è stato reintrodotta, principalmente per far fronte ad esigenze di rientro dal debito pubblico. Per esattezza la sostituzione dell'ICI con l'IMU (inclusiva anche dell'IRPEF sugli immobili) è stata prevista dal D.Lgs.23/2011 sul federalismo municipale, tuttavia è stato il successivo decreto salva-Italia (D.L.201/2011) ad apportare tre modifiche sostanziali al nuovo tributo: l'anticipazione della sua introduzione dal 2014 al 2012, l'inclusione della casa di residenza nella base imponibile, la rivalutazione delle rendite catastali fino al 60%. Stando ad alcune prime simulazioni di scala nazionale la nuova IMU sulla prima casa, con un'aliquota più bassa e maggiori detrazioni rispetto al 2007 risulterebbe più progressiva, mentre per le seconde case, l'effetto congiunto di aliquota più elevata rispetto al 2007 ed esclusione dall'IRPEF delle loro rendite catastali sarebbe regressivo. Dati consuntivi pubblicati recentemente dal Ministero dell'economia attestano il gettito complessivo dell'IMU pari a circa 23,7 miliardi di euro, di cui circa 4 derivanti dalle abitazioni principali. Se nel 2009 l'Italia era tra i paesi OCSE quello con la più

bassa tassazione della proprietà immobiliare (0,6% del PIL), oggi si attesta leggermente sopra la media (1,2% contro 1,1%).

Un aspetto problematico dell'imposizione sulla proprietà immobiliare che il passaggio dall'ICI all'IMU non ha risolto, pur avendolo ridotto, è quello del valore patrimoniale da prendere a riferimento per la determinazione del prelievo, che è ancora costituito dalla rendita catastale. Il limite più grande di tale metodo è dato dal fatto che le rendite catastali, che vengono fissate al momento del primo atto di vendita dell'immobile e aggiornate solo tramite l'applicazione di coefficienti non differenziati, risultano molto lontane dai valori di mercato e soprattutto tale distanza non è uniforme, ma va a vantaggio degli edifici più vecchi, di solito collocati nelle zone centrali delle maggiori aree urbane.

Il sistema di detrazioni previsto per l'abitazione di residenza abituale è di 200 euro, cui si aggiungono 50 euro per ogni figlio di età non superiore a 26 anni. Escluso il caso dei terreni fabbricabili, per i quali la base imponibile è rappresentata dal valore venale nell'anno per il quale l'imposta è dovuta, per tutte le altre tipologie di immobili essa, basandosi sui dati catastali, è lontana dal vero valore di mercato e dunque dall'avere connotazioni patrimoniali come la natura dell'imposta richiederebbe (Pellegrino, 2006).

L'applicazione di tale imposta crea dunque un problema di equità orizzontale che potrebbe essere risolto o con l'aggiornamento del catasto, invocato ormai da decenni, o prendendo a riferimento i valori di mercato. Quest'ultima opzione si è scontrata fino a qualche anno fa con l'assenza nel nostro paese di un indice ufficiale dei prezzi delle abitazioni, sul modello di quanto avviene negli Stati Uniti con l'indice Case-Shiller.

L'introduzione dell'IMU ha riportato all'ordine del giorno la necessità di revisione del catasto, da realizzarsi non tanto con un aggiornamento del classamento degli edifici, quanto con l'introduzione di nuovi metodi, ovvero con il passaggio del calcolo della dimensione dell'alloggio dai vani ai metri quadri e con la sostituzione del metodo di attribuzione a categorie e classi con un sistema di funzioni statistiche che correlino in maniera più automatica il valore del bene alla sua localizzazione e alle sue caratteristiche edilizie.

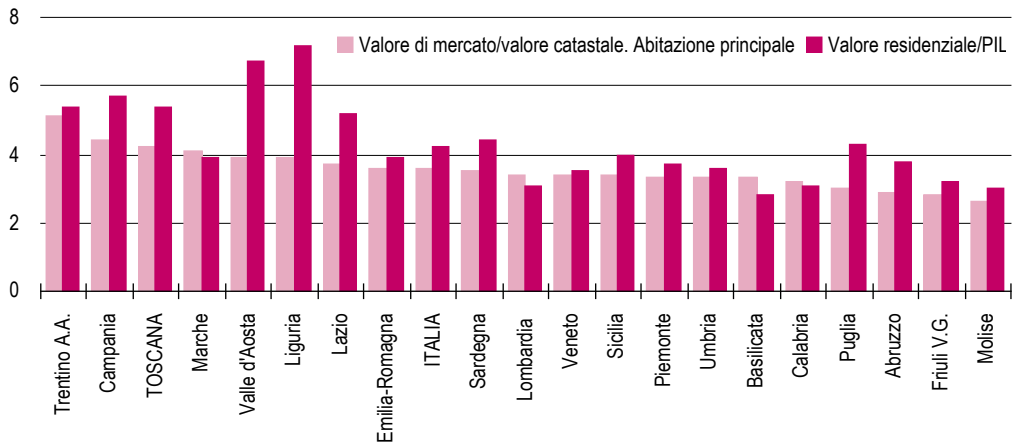
Fino a pochi mesi fa la tassazione dell'abitazione di proprietà, vuoi per il meccanismo di calcolo descritto, vuoi per la completa esenzione prevista nel periodo 2008-2011 è risultata estremamente più favorevole rispetto ad altri contesti comparabili. Secondo alcune recenti stime del Ministero dell'Economia e Finanze, il valore di mercato è pari in media a 3,7 volte quello della base imponibile ai fini ICI, esso è pari a 3,3 per i percentili di reddito più bassi e 3,8 per quelli più alti, quindi la distanza dal valore di mercato è notevole e tende ad essere maggiore al crescere del valore dell'immobile.

Un confronto per regione è invece riportato nel grafico 2.3, dal quale emerge come la Toscana si collochi tra le regioni in cui tale rapporto risulta più alto.

Un'elaborazione fatta su dati 2010 per la sola Toscana mostra inoltre che le aree in cui lo scarto tra valori di mercato e valori catastali è maggiore sono quelle che hanno registrato una dinamica più vivace dei prezzi degli anni '90, vuoi per una maggiore pressione della domanda per residenza primaria (aree del decentramento urbano) che per quella turistica (aree costiere, della collina di pregio e della montagna turistica).

Grafico 2.3

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



Fonte: Dipartimento Finanze e Agenzia del Territorio, 2011

Anche il secondo ambito di tassazione, quello relativo al reddito derivante dagli immobili di proprietà, è stato sottoposto di recente ad alcune importanti modifiche. Occorre in primo luogo distinguere tra reddito figurativo e reddito effettivo e tra casa di residenza e altre case. Il reddito figurativo derivante dalla casa di residenza, infatti, di solito non è sottoposto a tassazione, mentre lo è quello, figurativo o effettivo, derivante da altri immobili posseduti. Fino a pochi mesi fa in Italia tale componente di reddito, nei casi diversi dalla prima casa, contribuiva all'ammontare complessivo delle entrate di un soggetto e veniva pertanto sottoposto all'IRPEF, coerentemente con l'approccio della tassazione del reddito-entrata. Come già ricordato, dal marzo 2011, con l'approvazione del D.Lgs.23 sul federalismo municipale, la tassazione del reddito figurativo ai fini IRPEF è stata assorbita nella nuova imposta sulla proprietà immobiliare (IMU), mentre per il reddito effettivo derivante da locazione è stata introdotta la possibilità per il percettore di scegliere il regime fiscale più conveniente fra la cosiddetta cedolare secca, cioè un'imposta ad aliquota fissa sulle entrate da locazione (19% nel caso dei contratti a canone concordato e 21% nel caso dei contratti a canone di mercato), comprensiva anche delle le addizionali locali all'IRPEF e delle imposte di registro e di bollo o la tradizionale imposta ad aliquota marginale sulla totalità del reddito delle persone fisiche (IRPEF). Le innovazioni sono ancora troppo recenti perché sia possibile apprezzarne concretamente gli effetti, tuttavia, appare evidente che ci si sia mossi in direzione di una maggiore specializzazione dei diversi ambiti di tassazione. La tassazione IRPEF grava sempre più esclusivamente sui redditi da lavoro e pensione, mentre tassazioni specifiche (IMU e cedolare secca) gravano sulla parte di ricchezza derivante dagli immobili, sia essa possesso o commercializzazione.

Anche il sistema in vigore fino a pochi mesi fa non era privo di difetti. L'aspetto più critico era relativo all'equità orizzontale, in relazione alla disparità di trattamento tra proprietari e non dell'abitazione di residenza. La compresenza di deduzione del reddito figurativo dalla base imponibile IRPEF, deducibilità degli interessi passivi sul mutuo, esenzione della casa di proprietà dalla tassazione sulla proprietà immobiliare ha creato

infatti nel contesto italiano un eccessivo vantaggio a favore dei proprietari della casa di residenza, a discapito dei non proprietari, generando dunque una spinta distorsiva verso l'acquisto dell'abitazione. È anche per la distorsione a danno delle famiglie in affitto che sono state successivamente previste detrazioni d'imposta ai fini IRPEF anche a favore degli inquilini di alloggi adibiti ad abitazione principale in presenza di alcuni requisiti connessi al basso reddito, alla giovane età e alla necessità di procedere a mobilità territoriale per motivi di lavoro. Inizialmente tali agevolazioni erano previste solo per i contratti di locazione a regime concordato, secondo quanto disciplinato dalla L. 431/98, con la Legge Finanziaria del 2008 sono stati invece estesi anche alle altre forme contrattuali.

L'estensione delle agevolazioni fiscali anche alle famiglie in affitto ha ridotto la disparità di trattamento fra proprietari e affittuari, mentre resta la distorsione a favore dell'investimento in abitazioni rispetto a investimenti alternativi. Resta anche l'effetto regressivo dell'imposizione connesso al fatto che il reddito figurativo dell'abitazione principale è esente dalla tassazione, indipendentemente dal suo valore. Il problema è stato però superato dall'assorbimento di questo tipo di prelievo all'interno della nuova imposta patrimoniale sugli immobili (IMU).

Il terzo e ultimo ambito di tassazione è quello che colpisce i trasferimenti della proprietà o del godimento del bene a titolo oneroso o meno. Si tratta di un insieme molto variegato di strumenti in cui rientrano: a) le cosiddette imposte di atto (imposta di registro, ipotecaria e catastale), che sono dovute per la registrazione degli atti produttivi di effetti giuridici e colpiscono pertanto i contratti di compravendita e di locazione, come pure le successioni e le donazioni agiscono di fatto come un prelievo sui trasferimenti di ricchezza; b) l'IVA che è dovuta solo in alcuni casi specifici (cfr. Schema 2.5); c) le imposte di successione e donazione che costituiscono di fatto una forma di imposizione occasionale sul patrimonio. Al prelievo fiscale su tali atti si aggiungono poi le spese notarili, che non sono un prelievo di natura fiscale ma rappresentano comunque un costo obbligatorio per i soggetti che effettuano la transazione.

Schema 2.4  
LA TASSAZIONE DEGLI IMMOBILI RESIDENZIALI IN ITALIA: REDDITO, PATRIMONIO E MIGLIORIE

	Casa di residenza	Altra casa affittata (agevolato)	Altra casa affittata (mercato)	Altra casa non affittata
REDDITO	Deduzione ai fini IRPEF della rendita catastale (affitto imputato o figurativo) Tassazione tramite IMU agevolata dal 2012	Tassazione IRPEF ad aliquota marginale su reddito da locazione, abbattuto del 15% (spese gest. e manut.), abbattuto di un ulteriore 30% In alternativa "cedolare secca" dal 2011	Tassazione IRPEF ad aliquota marginale su reddito da locazione, abbattuto del 15% (spese di gestione e manut.) In alternativa "cedolare secca" dal 2011	Tassazione IRPEF ad aliquota marginale sul canone figurativo (rendita catastale aumentata di 1/3) Tassazione tramite IMU dal 2012
PATRIMONIO	Dal 2008, ICI solo su immobili di lusso (A1, A8, A9) Dal 2012 IMU ad aliquota agevolata e detrazioni	ICI ad aliquota agevolata Dal 2012 IMU	ICI Dal 2012 IMU	ICI Dal 2012 IMU
MIGLIORIE	Detraibilità ai fini IRPEF del 36% delle spese di ristrutturazione e del 55% delle spese per risparmio energetico. (IVA al 10%)	Detraibilità ai fini IRPEF del 36% delle spese di ristrutturazione e del 55% delle spese per risparmio energetico. (IVA al 10%)	Detraibilità ai fini IRPEF del 36% delle spese di ristrutturazione e del 55% delle spese per risparmio energetico. (IVA al 10%)	Detraibilità ai fini IRPEF del 36% delle spese di ristrutturazione e del 55% delle spese per risparmio energetico. (IVA al 10%)

Fonte: elaborazioni su fonti varie



Schema 2.5  
LA TASSAZIONE DEGLI IMMOBILI RESIDENZIALI IN ITALIA: TRANSAZIONI

	CASA DI RESIDENZA	ALTRA CASA
VENDITA	Esenzione IRPEF dei guadagni in conto capitale o plusvalenza	Tassazione IRPEF della plusvalenza, se immobile ceduto entro 5 anni dall'acquisto (aliquota marginale IRPEF o tassazione sost. al 20%)
ACQUISTO	Imposte d'atto: <i>i. di registro</i> (3% valore catastale o 168 euro, se venditore impresa e vendita entro 4 anni) <i>i. ipotecaria</i> (168 euro) <i>i. catastale</i> (168 euro) Spese notarili (2-3% valore di mercato) Detraibilità ai fini IRPEF del 19% degli interessi passivi sui mutui IVA al 4% del valore di mercato, solo se venditore impresa e vendita entro 4 anni	Imposte d'atto: <i>i. di registro</i> (7% valore catastale o 168 euro, se venditore impresa e vendita entro 4 anni) <i>i. ipotecaria</i> (2% del v. catastale o 168 euro se venditore impresa e vendita entro 4 anni) <i>i. catastale</i> (1% del v. catastale o 168 euro se venditore impresa e vendita entro 4 anni) Spese notarili (2-3% valore di mercato) IVA al 10% del valore di mercato, solo se venditore impresa e vendita entro 4 anni
SUCCESSIONE/ DONAZIONE	Imposta di successione al 4% per parenti in linea retta (coniuge, figli, nipoti) solo se patrimonio netto > 1 milione di euro di valore Imposte d'atto: <i>i. di registro</i> (esenzione parenti in linea retta) <i>i. ipotecaria</i> (168 euro parenti in linea retta) <i>i. catastale</i> (168 euro parenti in linea retta)	Imposta di successione al 4% per parenti in linea retta (coniuge, figli, nipoti) solo se patrimonio netto > 1 milione di euro di valore Imposte d'atto: <i>i. di registro</i> (esenzione parenti in linea retta) <i>i. ipotecaria</i> (3 % del valore catastale) <i>i. catastale</i> (1% del valore catastale)
LOCAZIONE		Imposta registro pari al 2% del canone (da dividere con il conduttore) per i contratti di locazione a canone di mercato. Riduzione del 30% della base imponibile per quelli a canone concordato. Dal 2011 imposta di registro e bollo comprese nel regime facoltativo della cedolare secca

Fonte: elaborazioni su fonti varie

A parte l'ultimo caso di imposte sui trasferimenti a titolo gratuito, che possono trovare una giustificazione nell'obiettivo di favorire una distribuzione più equa della ricchezza e di limitare il diritto dei singoli ad entrare in possesso di un patrimonio "non guadagnato", quelle gravanti sui trasferimenti a titolo oneroso tendono ad essere in Italia più elevate rispetto ad altri paesi comparabili, con conseguenze negative sulla mobilità residenziale della popolazione.

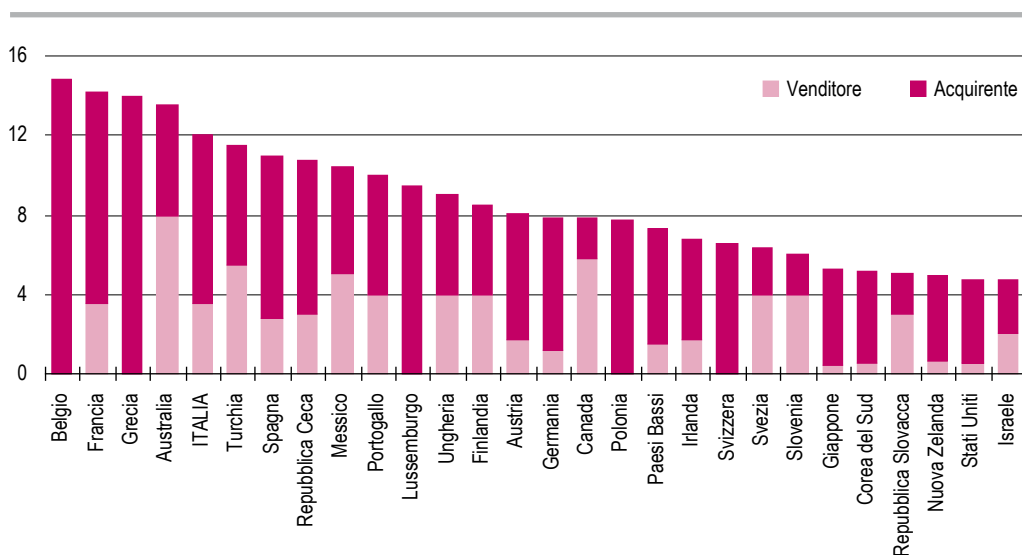
Le caratteristiche descritte e i risultati provenienti da alcune comparazioni internazionali (Panetta *et al.*, 2009; Baldini, 2010, Arpe-Federproprietà-Confappi, 2008) concordano nel tracciare una linea di confine tra i paesi anglosassoni e quelli mediterranei (Graf. 2.6). I primi, al contrario dei secondi, sono caratterizzati da un prelievo fiscale importante sulla proprietà immobiliare e da costi più contenuti delle transazioni immobiliari, sia per la componente di imposizione fiscale che di quella connessa al contributo dei consulenti, il cui apporto nel caso dei notai è peraltro obbligatorio solo nei paesi mediterranei.

L'Italia è senz'altro un buon esempio di modello mediterraneo, in quanto pur figurando tra i paesi a maggiore pressione fiscale complessiva, ha tributi sulla proprietà immobiliare molto più modesti di quelli vigenti in Gran Bretagna, Germania e Francia e su livelli simili a quelli della Spagna.

La demarcazione tra i comportamenti non è tuttavia così netta. L'Irlanda, ad esempio, pur essendo un paese di tradizione anglosassone, non ha una imposizione sulla proprietà immobiliare. Non a caso, però, molte analisi economiche promosse dall'OECD raccomandano al paese di introdurre tale tipo di prelievo per ottenere una serie di ricadute positive, tra cui la possibilità di finanziare i servizi pubblici locali, ridistribuire i *windfall gains* tra la popolazione insediata e, non meno importante, ridurre la volatilità

dei prezzi immobiliari, rendendo meno conveniente l'investimento in immobili (OECD 2008). I limiti principali riconosciuti a questo tipo di imposizione sono quello di agire su un bene indispensabile, il cui valore non è in forma liquida (questo giustifica il trattamento agevolato per l'abitazione principale e per le famiglie a basso reddito) e il legame che esso può avere con le politiche di pianificazione urbanistica (incentivo alla crescita dello sfruttamento del suolo); si tratta però di limiti di solito considerati molto più deboli dei vantaggi connessi. L'impopolarità di tale tipo di tassazione potrebbe poi essere ridotta con una diminuzione del carico fiscale complessivo, almeno in contesti come quello italiano caratterizzato da livelli di prelievo fiscale complessivo molto elevati.

Gráfico 2.6  
COSTI DI TRANSAZIONE PER LA COMPRAVENDITA NEI PAESI OECD. 2009  
% sul valore dell'immobile



Fonte: Johansson (2011)

Tabella 2.7  
LE IMPOSTE SULLA COMPRAVENDITA DI IMMOBILI RESIDENZIALI  
% sul valore dell'immobile

	Imposte di atto	Mediazione notarile	Mediazione commerciale	Totale senza mediazione	Totale con mediazione
Francia	6,2	1,2	5,9	7,4	13,3
Germania	4,0	1,5	3,6	5,5	9,1
Gran Bretagna	5,2	-	-	5,2	5,2
Spagna	9,2	2,0	-	11,2	11,2
ITALIA	9,6	2,5	2,4	12,1	15,0

Fonte: Arpe-Federproprietà-Confappi, 2008

Tabella 2.8  
LE IMPOSTE SULLA PROPRIETÀ DI IMMOBILI RESIDENZIALI

PAESE	DESCRIZIONE
FRANCIA	L'imposta sulla proprietà è composta dalla taxe d'habitation, che grava su chiunque utilizzi un immobile, sia esso proprietario o inquilino, e dalla tax foncière che grava solo sul proprietario, ma che può essere oggetto di accordi contrattuali in caso di locazione. Quest'ultima comprende come addizionale la tassa per lo smaltimento dei rifiuti. La base imponibile è data dal valore locativo convenzionale, aggiornato annualmente. Sono previste agevolazioni per le abitazioni principali di anziani con redditi modesti, portatori di handicap e, per un periodo limitato di tempo, gli immobili di edilizia popolare usate come abitazione principale. Il gettito è ripartito tra comune, associazione intercomunale, dipartimento e stato. Nel 2006 a Lione l'ammontare medio annuo della tax d'habitation è stato di 1.130 euro, mentre quello della tax foncière è stato di 220. La variabilità territoriale è molto alta.
GERMANIA	L'imposta di proprietà, la Grundsteuer, è distinta in una parte per i terreni e una per gli immobili ed è di competenza dei comuni. Il valore di riferimento è quello catastale, periodicamente aggiornato, su cui si applicano aliquote stabilite localmente. Nel 2006 a Berlino un appartamento del valore catastale di 100mila euro ha pagato ad esempio una Grundsteuer di 2.310 euro.
GRAN BRETAGNA	L'imposta sulla proprietà, la council tax, è una tassa locale gestita da una sorta di circoscrizioni (council) che coincidono con i comuni solo nel caso degli enti più piccoli. È basata su 8 diverse fasce di valore della proprietà, stimate ai prezzi di mercato del 1991 e poi aggiornati. L'imposta è pagata dai proprietari, ma può essere oggetto di accordi contrattuali in caso di locazione. Le esenzioni riguardano un numero molto limitato di situazioni. Il gettito è utilizzato per finanziare i servizi pubblici locali. Nel 2007 un appartamento di medio livello situato nella contea di Cambridge ha pagato 1.850 euro di tassa annuale.
SPAGNA	L'imposta sulla proprietà immobiliare, Impuesto sobre Bienes Inmuebles, è di competenza degli enti locali e basata sul valore catastale, che si aggira intorno alla metà di quello di mercato. Ai valori catastali imposti dopo il 1997, che sono più elevati, si applicano dei coefficienti di riduzione. Le oscillazioni delle aliquote sono molto elevate e si va dall'1 al 10 per mille. In caso di locazione, l'imposta viene di solito fatta gravare sull'inquilino. Nel 2006 un appartamento di medio livello a Barcellona ha pagato 445 euro di IBI.
ITALIA	Al momento del confronto internazionale in Italia vigeva l'ICI, con aliquote variabili dal 4 al 7 per mille applicate al valore catastale, in media pari a circa 1/3 di quello di mercato. Erano inoltre previste agevolazioni per l'abitazione principale. Nel 2007 un appartamento in zona periferica a Firenze ha pagato 240 euro se adibito ad abitazione principale, 410 se altra abitazione.

Fonte: Arpe-Federproprietà-Confappi, 2008

Tornando alle caratteristiche nazionali, storicamente il trattamento agevolato della casa di proprietà in Italia sembra derivare dalla somma di una serie di misure favorevoli, in particolare dalla compresenza dell'esclusione delle rendite figurative dall'ammontare del reddito personale complessivo, della detraibilità degli interessi passivi sul mutuo e di un prelievo fiscale sulla proprietà molto lieve (nullo in alcuni periodi), che si traducono di fatto in un sussidio pubblico all'acquisto dell'abitazione principale e sono pertanto misure che violano il principio della neutralità del prelievo fiscale rispetto alla scelta del titolo di godimento (Tab. 2.9).

Tale trattamento è ovviamente giustificato dalla natura specifica del bene (bene di prima necessità, costoso, acquistato con il risparmio che ha già subito un prelievo fiscale) e dalle esternalità positive per la società connesse alla diffusione del suo consumo; se troppo favorevole, però, esso distorce le decisioni di investimento e riduce la mobilità territoriale della manodopera e la mobilità sociale.

Tabella 2.9  
LA TASSAZIONE DELLA CASA DI RESIDENZA IN ALCUNI PAESI IN SINTESI

	Inclusione della rendita figurativa nella base imponibile	Deducibilità/detraibilità interessi passivi sul mutuo	Tassazione delle plusvalenze	Tassa di successione	Imposte d'atto (imposta di registro)	Tassa di proprietà (ICI/IMU)
Italia	No	Detraib.	No	Si (franchigia)	3%	No 2008-2011, Si dal 2012
Belgio	Si (deduzione)	Deducib.	No	Si	5-12,5%	No
Finlandia	No	Deducib.	No	Si	No	-
Francia	No	No	No	Si	2-3%	Si
Germania	No	No	No	Si (agevolata)	3,5%	Si
Paesi Bassi	Si	Deducib.	No	Si (franchigia)	6%	Si
Regno Unito	No	No	No	Si	1-4%	Si
Spagna	No	Detraib.	No	Si	-	Si
Stati Uniti	No	Deducib.	No	Si	-	Si
Svezia	No	Deducib.	Si	Si	1,5-3%	Si

Fonte: elaborazioni su dati OCSE

## 2.2

### Il gettito IMU in Toscana

- *La concentrazione territoriale del patrimonio immobiliare*

Sulla base dei dati catastali, in Toscana lo stock immobiliare al 31 ottobre 2011 risulta superiore a 3,7 milioni di unità: di queste circa il 55% è rappresentato da abitazioni, il 36% da pertinenze delle abitazioni, il 3% da negozi e botteghe e il restante 6% da immobili di diversa natura (uffici, uso produttivo, altro uso) (Tab. 2.10). Esprimendoci in termini pro capite, si rileva che il possesso dell'abitazione è prerogativa di oltre un toscano su due, mentre un cittadino su 3 detiene la proprietà di un garage o di una cantina. Rispetto alla natura del proprietario, invece, appare immediatamente evidente la superiorità numerica delle persone fisiche rispetto a quelle giuridiche (enti, società, istituzioni, ecc.), queste ultime risultano proprietarie solo del 14% degli immobili toscani (Tab. 2.11). Naturalmente la quota proprietaria delle persone fisiche varia molto tra le diverse categorie catastali ed infatti è massima per le abitazioni (91%), compresa tra l'80% e il 90% per le pertinenze e per i negozi mentre è inferiore per gli immobili ad uso produttivo (36%).

Complessivamente, al patrimonio immobiliare toscano, corrispondono oltre 314 miliardi di euro di valore catastale imponibile ai fini IMU, ottenuto applicando alla rendita rivalutata del 5% i moltiplicatori previsti dall'art. 13, comma 4 del Dlgs. 201/2011 (cfr. Box 2.1). Anche in questo caso ben oltre la metà (65%) della base imponibile deriva dalle abitazioni, mentre un ulteriore 12% viene determinato dagli immobili ad uso produttivo, questi ultimi evidentemente poco numerosi ma di dimensioni cospicue e con rendite catastali elevate. Come già considerato, solo una parte minoritaria del patrimonio è di proprietà delle persone giuridiche, tuttavia tale patrimonio comprende più del 25% del valore catastale. In particolare, escludendo quanto di proprietà della pubblica amministrazione e degli enti non commerciali, il 17% del valore catastale è nelle disponibilità di imprese e attività economiche (indicate con la categoria "Altre persone giuridiche" in Tab. 2.11).

Tabella 2.10  
LE UNITÀ IMMOBILIARI E IL VALORE CATASTALE PER TIPOLOGIA. 2011  
Valori assoluti, in milioni di euro e valori %

Categoria	Unità immobiliari		Valore catastale	
	Numero	Val. %	Val. assoluti (mln euro)	Val. %
Abitazioni (Gruppo A escluso Cat. A10)	2.053.023	54,9	205.026	65,2
Pertinenze (Cat. C2, C6 e C7)	1.330.069	35,6	25.475	8,1
Uffici e studi privati (Cat. A10)	49.284	1,3	7.911	2,5
Negozi e botteghe (Cat. C1)	125.808	3,4	15.135	4,8
Uso produttivo (Gruppo D)	85.694	2,3	35.958	11,5
Altro uso (Gruppi B e E e Cat. C3, C4 e C5)	93.441	2,5	24.963	7,9
TOTALE	3.737.319	100,0	314.468	100,0
<i>Di cui di proprietà di Persone fisiche</i>	3.234.918	-	231.928	-

Fonte: elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano

Tabella 2.11  
PATRIMONIO IMMOBILIARE PER CATEGORIA DI PROPRIETARIO. 2011

	Unità immobiliari	Valore catastale
Persone fisiche	86 %	74 %
Pubblica Amministrazione	3 %	7 %
Enti non commerciali	1 %	2 %
Altre persone giuridiche	10 %	17 %

Fonte: elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano

L'analisi per provincia delle sole abitazioni (Tab. 2.12) fornisce una rappresentazione piuttosto precisa circa il legame tra il patrimonio abitativo e il valore imponibile. Se infatti da un lato le abitazioni – principali e non – si distribuiscono complessivamente in modo non necessariamente proporzionale alla popolazione residente o a quella presente su un determinato territorio (il valore di Lucca, ad esempio, è determinato evidentemente dall'attrattività turistica dei comuni delle Versilia), dall'altro la distribuzione della base imponibile riflette solo in parte quella dello stock poiché risulta influenzata, e in misura non minore, anche dai differenziali nel livello medio delle rendite catastali. Solo per chiarire questo aspetto si prenda ad esempio la provincia di Firenze: in questa area si concentra il 28% del valore imponibile complessivo regionale e questo fatto è determinato sicuramente da un'alta concentrazione di abitazioni (il 25%) ma anche da più alti valori catastali medi. Al contrario alla provincia di Pistoia, a cui è associato l'8% del patrimonio abitativo, corrisponde solo il 5% dell'imponibile in virtù di rendite catastali assai inferiori rispetto a quelle di altre province. A questo proposito è importante sottolineare che i differenziali sulle rendite determinano inevitabilmente una diversa "capacità fiscale" connessa alla base imponibile immobiliare. Una misura di questa distanza può essere individuata dal rapporto tra i valori imponibili medi più alti (quelli delle province di Livorno, Firenze, Pisa e Prato i cui valori si posizionano intorno ai 110mila euro) e quelli più bassi (Arezzo e Pistoia). Tale rapporto è pari a 1,5 e questo significa che le province più ricche, a parità di condizioni impositive, possono contare su un base imponibile, e quindi su un gettito, superiore del 50% rispetto a quelle delle aree più povere. È vero, analogamente, che queste differenze si trasferiscono sulla pressione fiscale che ricade sui cittadini dei diversi territori. Naturalmente tali differenze si amplificano se dall'analisi provinciale si passa a quella comunale ed infatti, su questa scala territoriale, il rapporto max/min è addirittura superiore a 10.

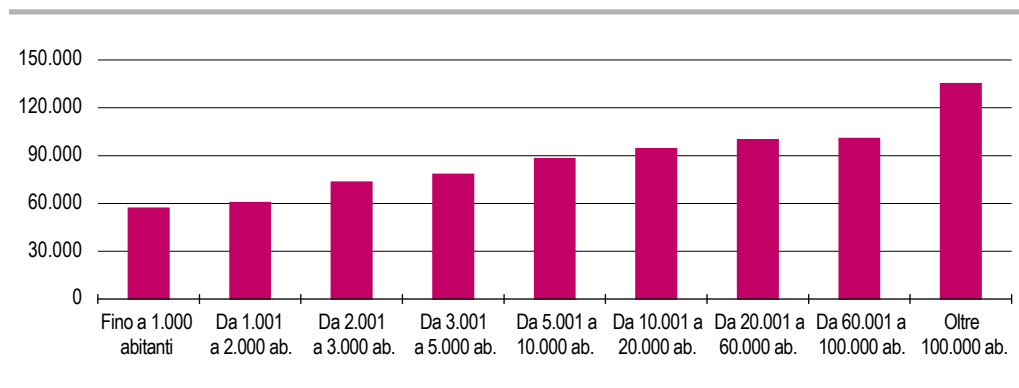
Tabella 2.12  
 NUMERO E VALORE CATASTALE DELLE ABITAZIONI PER PROVINCIA. 2011  
 VALORI ASSOLUTI IN MIGLIAIA, IN MILIONI DI EURO E VALORI %

Provincia	Unità immobiliari		Valore catastale		Valore catastale medio (.000 euro)
	Numero (.000)	Val. %	Val. assoluti (milioni di euro)	Val. %	
Massa Carrara	130	6	10.894	5	84,1
Lucca	230	11	22.509	11	97,8
Pistoia	154	8	10.802	5	70,0
Firenze	501	25	56.642	28	113,1
Livorno	208	10	23.887	12	114,7
Pisa	214	10	23.734	11	110,8
Arezzo	184	9	13.643	7	74,1
Siena	155	8	16.703	8	107,7
Grosseto	168	8	14.304	7	85,3
Prato	108	5	11.906	6	109,8
TOTALE	2.053	100	205.026	100	99,9

Fonte: elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano

Per avere un'idea ancora più chiara circa le differenze espresse in termini di “capacità fiscale” immobiliare si prende in considerazione anche la dimensione demografica e, a tale scopo, si mettono a confronto i valori imponibili medi degli immobili. Come risulta evidente dal grafico 2.13, il valore catastale delle abitazioni presenta un andamento crescente rispetto alla popolazione. Ne consegue che, al netto degli effetti prodotti dalle diverse scelte impositive su aliquote o detrazioni, la base imponibile immobiliare di riferimento di ciascun comune stabilisce uno svantaggio, almeno iniziale, per gli enti più piccoli dove le basi imponibili risultano inferiori a causa di due fattori: la minore diffusione di abitazioni nelle categorie catastali più remunerative e le più basse rendite catastali degli immobili.

Grafico 2.13  
 VALORE CATASTALE MEDIO DELLE ABITAZIONI PER DIMENSIONE DEMOGRAFICA. 2011  
 Valori in euro

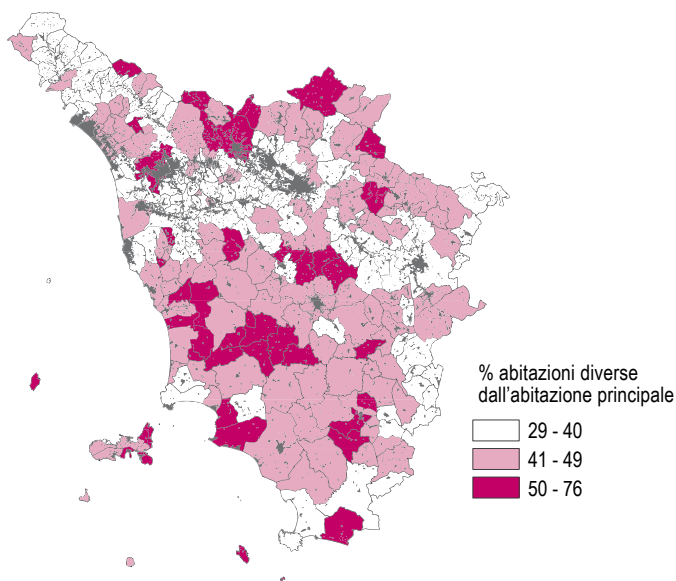


Fonte: elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano

È evidente che la misura della “capacità fiscale” di ciascun ente si esprime in funzione non solo della dimensione della base imponibile ma anche della diversa articolazione del patrimonio immobiliare, a cui corrisponde una diversa imposizione fiscale. Pertanto, se si considerano le sole abitazioni, il differenziale espresso in termini di gettito sarà

in qualche modo legato anche alla maggiore o minore diffusione di abitazioni non destinate all'uso principale che, come è noto, non vengono sottoposte all'imposizione agevolata. Da questo punto di vista, le aree che risultano avvantaggiate dalla più alta percentuale di seconde e terze case sono sicuramente quelle costiere delle province di Livorno e Grosseto, le aree turistiche del senese e della montagna pistoiese e alcune zone interne alla provincia di Lucca (Fig. 2.14).

Figura 2.14  
COMPOSIZIONE DEL PATRIMONIO ABITATIVO: ABITAZIONE PRINCIPALE VS. ALTRE ABITAZIONI. 2011  
Valori % sul numero totale abitazioni



Fonte: elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano

- *Patrimonio immobiliare e gettito*

A partire dal 2012, con due anni di anticipo rispetto a quanto stabilito nel decreto istitutivo del federalismo municipale (Dlgs. 23/2011) prende il via, seppur in forma sperimentale, la nuova imposta municipale. L'introduzione del nuovo tributo, che accorpa al suo interno anche l'Irpef sui redditi fondiari, presenta numerose similitudini con l'ICI. In primo luogo l'oggetto dell'imposta, che coincide totalmente con quello del vecchio tributo comunale. In secondo luogo la base imponibile, identica a quella ICI con l'eccezione non di poco conto dei coefficienti di moltiplicazione delle rendite che con l'IMU risultano sensibilmente rivalutati (per le abitazioni passano da 100 a 160). Le novità principali riguardano invece la reintroduzione della tassazione dell'abitazione principale, che dal 2008 era esentata dall'ICI, e la circostanza che una parte dell'imposta (la metà di quella liquidata sui beni diversi dall'abitazione principale e dai fabbricati rurali strumentali e calcolata all'aliquota base dello 0,76%) deve essere destinata allo Stato. Tale assegnazione è stata però rivista a favore dei comuni con la legge di stabilità per l'anno 2013 (tutto il gettito ai comuni con la sola eccezione per i fabbricati produttivi di categoria D).

Anche l'aliquota di base è sensibilmente più elevata rispetto a quella ICI, in relazione al fatto che con la nuova imposta viene assorbita l'Irpef fondiaria. Dallo 0,4% si passa infatti allo 0,76% ma i Comuni possono predisporre variazioni positive o negative fino ad un massimo del 0,3%: in altre parole il *range* entro cui può essere collocata l'aliquota di base varia dal valore minimo delle 0,46% a quello massimo dell'1,06%. Va detto però che la disciplina IMU prevede alcune eccezioni alla regola generale sull'assorbimento dell'Irpef per i redditi fondiari: in particolare stabilisce che le imposte sui redditi dovranno essere comunque pagate in caso di immobili locati, di immobili dei soggetti Ires e sui beni d'impresa, prevedendo tra l'altro, per queste categorie di beni, la possibilità da parte dei comuni di introdurre agevolazioni facoltative.

Nel caso dell'abitazione principale<sup>16</sup> e delle sue pertinenze l'aliquota si abbassa allo 0,4%, ma i comuni possono modificarla – in aumento o in diminuzione – fino ad un massimo di 0,2 punti percentuali. Sempre in merito all'abitazione principale, la normativa prevede anche la possibilità di introdurre una detrazione di 200 euro su ogni proprietà e di ulteriori 50 euro in corrispondenza di ciascun figlio di età non superiore a 26 anni, purché dimorante abitualmente e residente anagraficamente nell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale (questa ultima detrazione non può superare l'importo massimo di 400 euro). I comuni infine possono predisporre, nel rispetto dell'equilibrio di bilancio, l'innalzamento della detrazione fino a concorrenza dell'imposta dovuta: in tal caso, il comune che ha adottato questa ulteriore agevolazione, non può stabilire un'aliquota superiore a quella ordinaria per le unità immobiliari diverse dall'abitazione principale.

Come già considerato nel capitolo 1, nel 2012 il gettito IMU complessivo in Toscana è stato di 1.738 milioni di euro (Tab. 2.15). Attraverso una operazione di riporto è possibile ricondurre il gettito complessivo alla parte destinata alle casse dei comuni (1.181 milioni), mentre la parte restante (557 milioni) è stata destinata allo Stato. È interessante osservare che il gettito complessivo derivante dall'applicazione delle aliquote standard sarebbe stato pari a 1.407 milioni di euro (di cui 850 ai comuni). L'extragettilo di 331 milioni di euro, derivante dalle manovre dei comuni sulle aliquote, è tutto destinato alle casse comunali.

Tabella 2.15  
GETTITO IMU IN TOSCANA. 2012  
Valori in milioni di euro, pro capite e per cespite immobiliare

Fonte del gettito	Valori assoluti	Valori pro capite	Valori per cespite
Da abitazione principale	325	89	197
Da fattispecie diversa da abitazione principale	1.413	385	666
TOTALE gettito complessivo	1.738	474	461
di cui ai Comuni:	1.181	322	313
TOTALE gettito comunale extrastandard	331	90	88

Fonte: elaborazioni su dati MEF (gettito IMU 2012 aggiornato alle deleghe del 5 febbraio 2013) e su dati del Catasto edilizio Urbano

Nel complesso, la quota più significativa di gettito viene pagata dalle persone fisiche (69,3%) e questo si conferma sia per le abitazioni che per le pertinenze e i negozi (Tab. 2.16). Il gettito proveniente dalle persone giuridiche, al contrario, risulta prevalente sia negli immobili ad uso produttivo (di cui pagano l'85% del gettito) che negli

<sup>16</sup> Per individuare un'abitazione principale occorre che il suo possessore vi dimori "abitualmente" e vi risieda "anagraficamente". A differenza del passato, quindi, i requisiti per la tassazione agevolata si fanno più stringenti poiché è necessario che il contribuente dimostri di dimorare abitualmente (e effettivamente) nell'abitazione in questione e di essere iscritto formalmente alle liste anagrafiche del Comune in cui è collocato l'immobile.



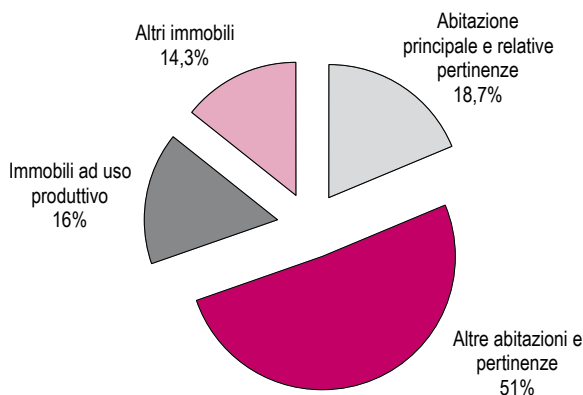
uffici e studi privati (di cui pagano il 56%). Osservando la composizione del gettito IMU (Tab. 2.16 e Graf. 2.17), si evidenzia come quasi il 70% derivi da immobili ad uso abitativo (con il 18% da abitazioni principali e relative pertinenze) ed il 16% da immobili ad uso produttivo; il restante 14% infine è composto prevalentemente da negozi ed uffici. Dalla categoria D – immobili ad uso produttivo – destinata allo Stato dal 2013, provengono 279 milioni di euro, importo analogo al gettito gravante sulla prima casa (16% del gettito complessivo).

Tabella 2.16  
GETTITO IMU PER CATEGORIA CATASTALE E TIPOLOGIA DI PROPRIETARIO. 2012  
Valori assoluti in milioni di euro e %. Valori medi in euro

	Gettito complessivo				Gettito medio per cespite Euro
	Persone Fisiche Milioni	Persone Giuridiche Milioni	TOTALE		
			Milioni	Valori %	
Abitazione principale	273,2	-	273,2	15,7	275
Pertinenze dell'abitazione principale (Cat. C2, C6 e C7)	51,9	-	51,9	3,0	79
Altre abitazioni	629,1	150,9	780,0	44,9	724
Altre pertinenze (Cat. C2, C6 e C7)	69,5	36,3	105,8	6,1	150
Uffici e studi privati (Cat. A10)	28,5	36,8	65,3	3,8	1310
Negozi e botteghe (Cat. C1)	78,9	43,1	122,0	7,0	967
Uso produttivo (Gruppo D)	40,8	238,2	279,0	16,0	2.936
Altro uso	32,2	29,1	61,3	3,5	942
TOTALE	1.204,1	534,4	1.738,5	100,0	461
(%)	(69,3%)	(30,7%)			
<i>di cui: Totale Fattispecie diversa da abitazione principale</i>	<i>879,0</i>	<i>534,4</i>	<i>1.413,4</i>	<i>81,3</i>	<i>666</i>

Fonte: elaborazioni su dati MEF (gettito IMU 2012 aggiornato alle deleghe del 5 febbraio 2013) e su dati del Catasto edilizio Urbano

Grafico 2.17  
COMPOSIZIONE DEL GETTITO IMU. 2012  
Valori %

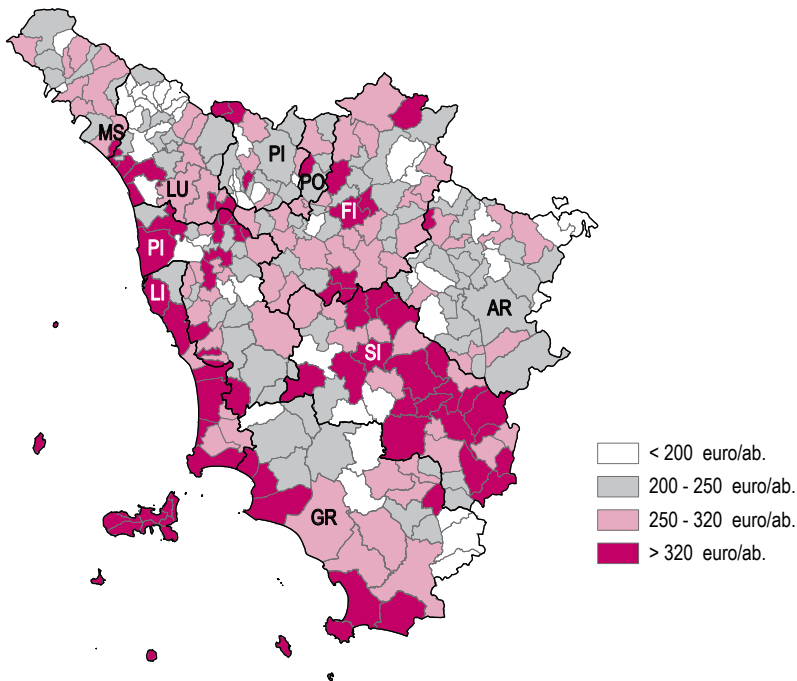


Fonte: elaborazioni su dati MEF (gettito IMU 2012 aggiornato alle deleghe del 5 febbraio 2013) e su dati del Catasto edilizio Urbano

Dal lato della pressione fiscale è possibile constatare che il gettito medio per cespiti è pari a 275 euro per l'abitazione principale (354 con le pertinenze), per ogni appartamento in più (seconde e terze case) ogni proprietario versa allo Stato e ai Comuni 780 euro (880 con le pertinenze), per il patrimonio ad uso produttivo (categoria D) il pagamento dell'imposta per cespiti si avvicina in media ai 3.000 euro.

Come precedentemente considerato, la capacità di gettito dei territori dipende dal valore del patrimonio immobiliare oltre che dalle politiche fiscali. Se si osserva la distribuzione del gettito IMU spettante ai comuni toscani, illustrata in figura 2.18, emerge che il gettito portato alle casse comunali da questa imposta è più elevato nelle aree turistiche e nei capoluoghi. Il gettito pro capite premia a maggior ragione i comuni turistici, tanto più quelli che hanno applicato politiche fiscali particolarmente gravose a carico delle seconde case (Abetone, Forte dei Marmi, Castiglion della Pescaia, i comuni dell'Elba, ...).

Figura 2.18  
GETTITO IMU COMUNALE. 2012  
Valori pro capite in euro



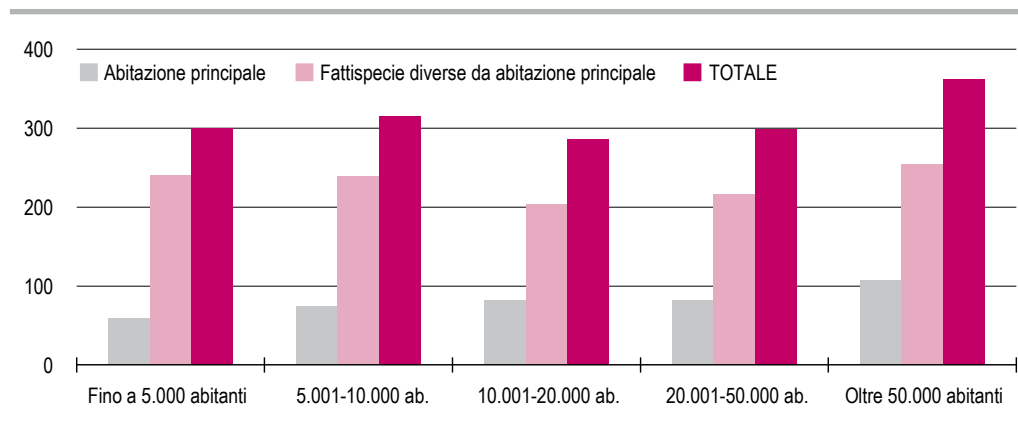
Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze (gettito IMU 2012 aggiornato alle deleghe del 5 febbraio 2013)

Anche l'articolazione per classe demografica presentata nel grafico 2.19 conferma queste considerazioni. Il gettito proveniente dall'abitazione principale è maggiore nei grandi comuni, dove la base imponibile è più elevata, mentre il gettito proveniente dal resto del patrimonio immobiliare è maggiore nei piccoli comuni turistici e nelle città.

Tra i capoluoghi il gettito pro capite più elevato è a vantaggio dei comuni di Siena, Firenze e Pisa (grafico 2.20), in larga parte proveniente dalle seconde case e dagli immobili ad uso non abitativo, effetto congiunto del valore del patrimonio immobiliare e delle aliquote comunali (si rimanda al capitolo precedente per un approfondimento sul comportamento fiscale dei comuni). Da sottolineare che, mentre per Firenze e Pisa questo gettito elevato è dovuto ad una alta tassazione delle fattispecie diverse da abitazioni principali (risultante in un versamento medio più elevato del valore regionale per questa

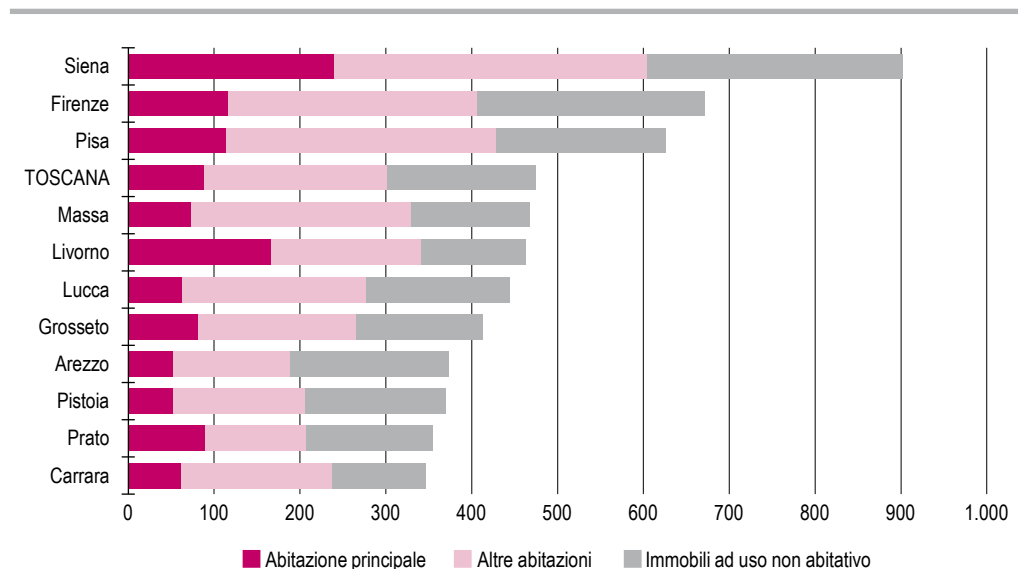
categoria), per Siena anche l'abitazione principale è soggetta ad un versamento medio molto elevato (Tab. 2.21). Un commento a parte va fatto per il comune di Livorno che per ottenere un gettito IMU pro capite complessivo in linea con il dato regionale, ha elevato la tassazione per tutti i tipi di cespiti.

Grafico 2.19  
GETTITO IMU COMUNALE PRO CAPITE PER DIMENSIONE DEMOGRAFICA. 2012  
Valori pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze (gettito IMU 2012 aggiornato alle deleghe del 5 febbraio 2013)

Grafico 2.20  
GETTITO IMU NEI CAPOLUOGHI DI PROVINCIA. 2012  
Valori pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze (gettito IMU 2012 aggiornato alle deleghe del 5 febbraio 2013)

Tabella 2.21  
 GETTITO IMU NEI CAPOLUOGHI DI PROVINCIA. 2012  
 Versamenti totali e medi per contribuente. Valori assoluti in euro

Capoluogo	Abitazione principale		Fattispecie diversa da abitazione principale	
	Ammontare versamenti	Versamento medio per contribuente	Ammontare versamenti	Versamento medio per contribuente
Arezzo	5.204.490	158,07	31.314.797	1.085,17
Carrara	4.017.394	213,68	18.407.318	872,80
Firenze	41.382.553	295,19	198.419.128	1.990,64
Grosseto	6.391.989	213,07	25.931.668	914,25
Livorno	26.122.164	410,33	46.495.761	1.406,92
Lucca	5.451.488	201,19	33.127.470	1.084,94
Massa	5.041.887	239,86	27.116.843	910,85
Pisa	9.685.157	295,12	43.861.203	1.448,66
Pistoia	4.606.911	180,01	28.318.998	1.002,16
Prato	16.422.845	234,96	49.047.357	1.202,58
Siena	12.652.384	567,04	35.001.783	2.028,62
TOSCANA	325.122.677	247,24	1.413.430.678	1.015,79

Fonte: dati Ministero dell'Economia e delle Finanze (gettito IMU 2012 aggiornato alle deleghe del 5 febbraio 2013)

- *Le politiche dei comuni e l'extra-gettito*

L'analisi dell'azione dei comuni sulle aliquote, per la quale si rimanda al capitolo 1 del Rapporto, fa emergere le diverse strategie locali: quella di "far cassa" imponendo aliquote uniformemente elevate; quella di alleggerire il carico sui residenti, godendo della possibilità di gettito proveniente dai non residenti (tra questi molti comuni turistici); molti hanno, infine, lasciata invariata l'aliquota sull'abitazione principale intervenendo solo sul prelievo sull'abitazione diversa da principale (tra questi molti comuni capoluogo).

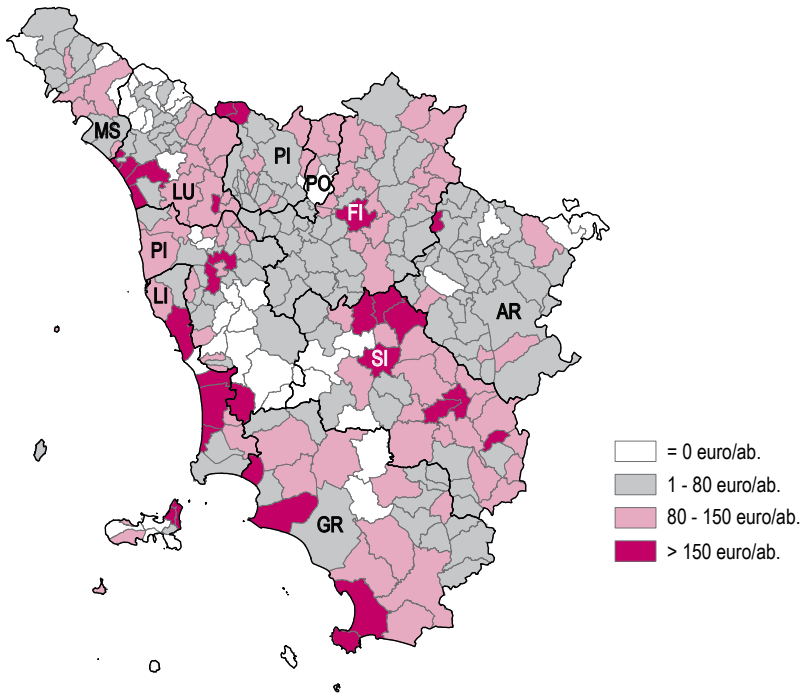
Le possibilità di manovra sulle aliquote consentono ai comuni che scelgono di intervenire su questo cespite imponibile di disporre di risorse finanziarie aggiuntive; in particolare si tratta dei comuni della costa e turistici e delle aree più densamente urbanizzate ed economicamente attive che riescono a sfruttare maggiormente le potenzialità di gettito aggiuntivo. I comuni più interni della regione, invece, più poveri di base imponibile e di capacità fiscale, non traggono molti vantaggi da questo strumento di fiscalità locale. Non sono pochi, poi, i comuni che hanno scelto di non utilizzare i margini di intervento concessi per non aumentare la pressione fiscale sui propri cittadini (Fig. 2.22).

La composizione dell'extra-gettito per capoluogo di provincia, illustrata nel grafico 2.23, consente di cogliere l'effetto delle politiche locali in maggior dettaglio. In generale i margini di manovra concessi ai comuni hanno gravato soprattutto sul patrimonio diverso dall'abitazione principale, come evidente dal dato riportato nel grafico, ciononostante proprio sulla abitazione principale sono state applicate aliquote molto differenziate. In particolare Siena, Livorno e Grosseto sono i capoluoghi che hanno aumentato le aliquote anche sulla abitazione principale.

Infine, L'articolazione dell'extra-gettito per classe demografica e livello di turisticità dei comuni fa emergere la maggiore capacità di gettito dei grandi comuni e delle località turistiche (Grafici 2.24 e 2.25).

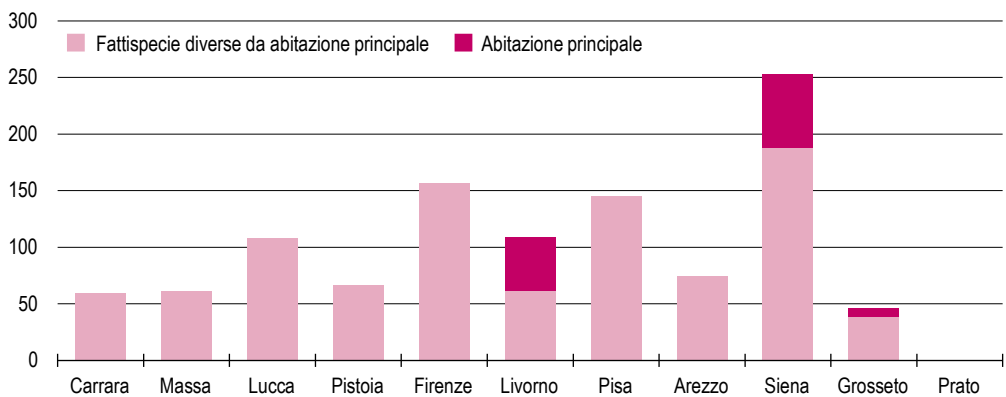
In conclusione, quindi, le politiche dei comuni sono intervenute sulla struttura impositiva statale accentuando proporzionalmente il carico fiscale sul patrimonio diverso dall'abitazione principale.

Figura 2.22  
EXTRA-GETTITO IMU COMUNALE. 2012  
Valori pro capite in euro



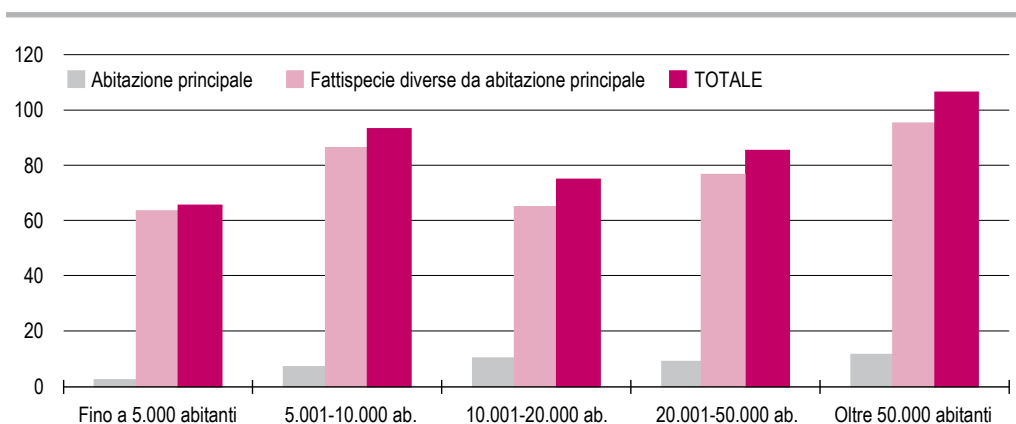
Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze (gettito IMU 2012 aggiornato alle deleghe del 5 febbraio 2013)

Grafico 2.23  
EXTRA-GETTITO IMU NEI CAPOLUOGHI DI PROVINCIA. 2012  
Valori pro capite in euro



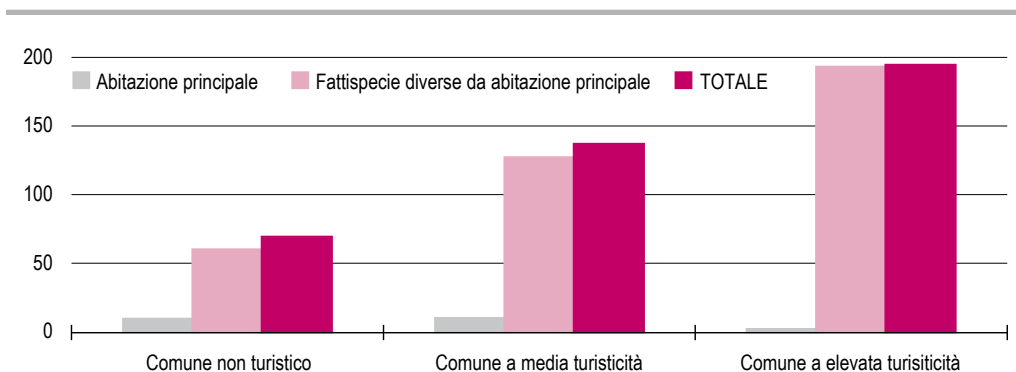
Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze (gettito IMU 2012 aggiornato alle deleghe del 5 febbraio 2013)

Gráfico 2.24  
EXTRA-GETTITO IMU PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2012  
Valori pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze (gettito IMU 2012 aggiornato alle deleghe del 5 febbraio 2013)

Gráfico 2.25  
EXTRA-GETTITO IMU PER LIVELLO DI TURISTICITÀ DEI COMUNI. 2012  
Valori pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze (gettito IMU 2012 aggiornato alle deleghe del 5 febbraio 2013)

### 2.3

#### Il carico fiscale sul patrimonio immobiliare: quali funzioni e quali obiettivi tra controprestazione, risanamento e redistribuzione?

Come precedentemente considerato, l'imposta patrimoniale sugli immobili viene introdotta in Italia negli anni '90 con lo scopo principale di agevolare il processo di decentramento amministrativo. In realtà, presto diventa prevalente l'interesse per l'imposta patrimoniale quale strumento utile alla raccolta di gettito necessario alla stabilizzazione del debito pubblico. Tra le proprietà dell'imposta patrimoniale sugli immobili che la rendono di particolare interesse in questa fase recessiva, c'è la base imponibile, diversa dal reddito da lavoro, e la considerazione che consente un accertamento fiscale molto

semplice e a basso costo ed è pertanto poco soggetta al fenomeno dell'evasione fiscale. L'imposta sul patrimonio delle persone fisiche dal punto di vista dell'efficienza ha, inoltre, il vantaggio di incentivare l'allocazione produttiva delle risorse.

Proprio dal punto di vista della base imponibile l'imposta patrimoniale è da intendersi come una specifica forma di prelievo gravante sullo stock ovvero sia commisurata al valore dei singoli cespiti, nel caso di beni immobili – o al patrimonio netto, nel caso di beni mobili e immobili appartenenti ad un soggetto o ad una società. La commisurazione dell'imposta all'entità patrimoniale complessiva e non già alla rendita o al reddito ottenibile dal suo impiego è alla base delle posizioni contrapposte nel dibattito, dal momento che la naturale fonte di finanziamento è legata alla riduzione (ablazione) del patrimonio stesso. Per questo motivo, è in ogni caso necessario porsi con cautela di fronte alle molte – troppe – funzioni che oggi si vorrebbero attribuire a questa imposta: finanziamento dell'offerta di servizi locali; fonte di gettito finalizzato al risanamento; funzioni redistributive per classi di reddito; funzioni di stimolo all'efficienza attraverso la ricomposizione lavoro – risparmio, investimento produttivo e improduttivo.

In particolare secondo il principio del beneficio, come già precedentemente considerato, i proventi risultanti dalla applicazione dell'imposta servirebbero a finanziare una serie di servizi pubblici quali strade, trasporto pubblico, illuminazione i cui benefici ricadono direttamente sui proprietari degli immobili accrescendone, peraltro, la rendita ed il valore. Guardando, invece, dalla prospettiva della capacità contributiva l'imposta deve essere commisurata alla capacità di pagare del soggetto contribuente al fine di garantire l'equità sia orizzontale che verticale e finanziare non solo l'erogazione di servizi pubblici, ma anche eventuali politiche redistributive. Sotto questo profilo la capacità contributiva di un soggetto dipende oltre che dal suo reddito, dalla ricchezza accumulata, dal momento che, a parità di reddito, il possesso o meno di un patrimonio corrisponde ad una diversa capacità contributiva se non altro perché questo può essere consumato e quindi trasformato in ulteriore reddito. Inoltre, alla disponibilità di patrimonio si collega la possibilità di conseguire dal suo utilizzo un reddito patrimoniale (quindi maggiore capacità contributiva) che pone a sua volta le basi per beneficiare di maggiori opportunità che conducono anche ad un maggior reddito da lavoro. L'obiettivo in questo senso è quello di redistribuire le ricchezze patrimoniali al fine di consentire il raggiungimento di un'uguaglianza (o perequazione) delle condizioni di partenza<sup>17</sup> (uguaglianza di opportunità) dei soggetti all'insegna di una maggiore libertà individuale e capacità/possibilità di partecipazione alla vita sociale<sup>18</sup>. Tali considerazioni giustificano sia un'imposta generale patrimoniale che un'imposta sulle successioni. Inoltre a differenza del reddito da lavoro quello patrimoniale è “indipendente da ogni sforzo attuale del suo possessore”<sup>19</sup>, in quanto risultato di un'accumulazione precedente, permanente, poiché non essendo frutto del lavoro non dipende dalla vita e dalla prestazione personale del contribuente ed è, in più, trasmissibile a soggetti terzi. Infine tra le ragioni per l'introduzione di un'imposta patrimoniale sono da menzionare quelle che traggono origine da considerazioni di efficienza e che vedono in tale forma d'imposizione un incentivo ad un impiego più produttivo del patrimonio. Tale è, ad esempio, quello che gli economisti chiamano il paradosso dell'imposta patrimoniale secondo cui l'imposta farebbe aumentare la domanda di investimenti che a loro volta, generando importanti rendimenti,

<sup>17</sup> Ad esempio uguali opportunità di accesso all'istruzione universitaria.

<sup>18</sup> Cfr. Mirrlees Review (2011), *Dimensions of Tax Design*, Institute for Fiscal Studies, Oxford University Press.

<sup>19</sup> Cosciani C. (1940, ), *L'imposta ordinaria sul patrimonio nella teoria finanziaria*, STEU, Urbino, p. 153.

portano ad un incremento dell'accumulazione e della formazione netta di capitale nel settore privato<sup>20</sup>.

Per indagare questo tema, qui di seguito descriveremo alcune caratteristiche dell'attuale configurazione dell'IMU, guardando alla articolazione della base imponibile del patrimonio immobiliare (derivante dagli attuali valori catastali su cui oggi si pagano le imposte); successivamente vedremo l'articolazione dell'IMU. Infine, proporremo alcune semplici evidenze sull'articolazione territoriale dell'Imposta e sul conseguente carico fiscale su individui e famiglie. La debolezza su questo aspetto rappresenta indubbiamente un freno ad una eccessiva fiducia in questo strumento di manovra fiscale.

- *La distribuzione del patrimonio immobiliare*

Consideriamo in primo luogo il patrimonio di proprietà delle persone fisiche. Analizzando la distribuzione della ricchezza immobiliare risulta evidente come questa sia più concentrata della distribuzione del reddito lordo disponibile in Toscana. L'indice di Gini del valore catastale è infatti pari a 0,53, di 10 punti percentuali maggiore del reddito lordo (0,44) (Tab. 2.26). Questo è dovuto alle caratteristiche della prima casa, il cui valore può essere molto diverso da abitazione ad abitazione (per prestigio dell'immobile, per dimensione e per localizzazione), ma è ancora di più dovuto all'accumulazione di proprietà diverse nelle mani della stessa persona (seconda e terza casa, garage e annessi). Il confronto, molto approssimativo dal momento che non tiene conto di quanti non possiedono una abitazione (quindi il valore è per difetto), fornisce comunque una idea piuttosto chiara della relazione tra i due cespiti patrimonio e reddito. Anche confrontando le curve di Lorenz (Fig. 2.27) del valore catastale e del reddito lordo si vede subito come il primo sia maggiormente concentrato del secondo, confermando anche a livello toscano quanto già osservato a livello italiano<sup>21</sup>.

Tabella 2.26

DATI DI SINTESI SULLA CONCENTRAZIONE DI VALORE CATASTALE REDDITO LORDO PER I PROPRIETARI PERSONE FISICHE

Indice	Valore catastale	Reddito lordo
Indice di Gini	0,53	0,44
Rapporto interdecilico P90/P10	14,72	11,34
Rapporto interdecilico P50/P10	4,42	5,17
Coefficiente di Variazione %	170,82	137,52

Fonte: elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano 2011 e su Dichiarazione dei Redditi 2009 dei residenti in Toscana

Questo risultato è ben sintetizzato anche dagli altri indici di variabilità e di concentrazione (vedi Tab. 2.26). Il coefficiente di variazione – cioè il rapporto tra la deviazione standard e la media – assume valori decisamente elevati per entrambe le variabili, evidenziando una forte dispersione dei valori attorno alla media e quindi un'elevata variabilità, in misura maggiore per il valore catastale. Allo stesso modo i rapporti interdecilici P90/P10 o P50/P10 – che misurano il rapporto tra il valore della ricchezza detenuta dai soggetti che si trovano al limite del nono decile (o della mediana) della popolazione e quello detenuto dai soggetti che delimitano il primo decile – mostrano come il valore catastale abbia una distribuzione più “estrema” rispetto al reddito, con una maggiore differenza tra i più ricchi ed i più poveri.

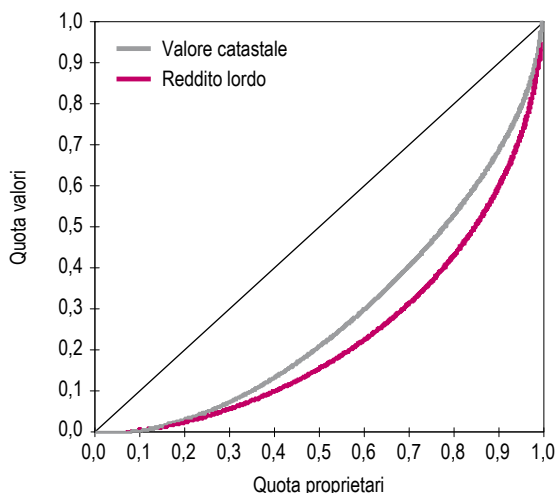
<sup>20</sup> Cfr. Russo V. (1973), *L'imposta patrimoniale nella teoria e nell'esperienza della riforma tributaria italiana*, Giuffrè, Milano.

<sup>21</sup> Per un approfondimento sul rapporto tra ricchezza immobiliare e reddito si rimanda al rapporto “Gli immobili in Italia 2012” pubblicato dal Dipartimento delle Finanze e dall'Agenzia delle Entrate (<http://www.agenziaterritorio.it/site.php?id=13000>).



Sulla base degli attuali valori catastali, il 50% delle persone fisiche in Toscana dispone di patrimonio immobiliare per un valore fino a 62mila euro, il 40% dispone di un patrimonio del valore catastale tra 60mila e 200mila euro e l'1% (circa 23mila proprietari) beneficia di un patrimonio del valore catastale pari a oltre 700mila euro, fino ad un massimo di 41 milioni (Tab. 2.28). La distribuzione per quantili evidenzia, dunque, la concentrazione del patrimonio in quest'ultimo gruppo di proprietari<sup>22</sup>.

Figura 2.27  
CONCENTRAZIONE DEL VALORE CATASTALE E DEL REDDITO LORDO DELLE PERSONE FISICHE  
Curve di Lorenz\*



\* Le curve di Lorenz sono costruite sulla popolazione ordinata secondo la variabile di riferimento di volta in volta considerata. Questo implica che, ad esempio, il primo 10% della popolazione più "povera" in termini di ricchezza immobiliare non coincide con il 10% della popolazione più "povera" in termini di reddito.

Fonte: elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano 2011 e su Dichiarazione dei Redditi 2009 dei residenti in Toscana

Tabella 2.28  
QUANTILI DELLA DISTRIBUZIONE DI VALORE CATASTALE, IMU E REDDITO LORDO  
PER I PROPRIETARI PERSONE FISICHE.

Valori assoluti in euro

Quantili*	N. proprietari	Valore catastale	Gettito IMU (ad aliquota standard)	Reddito lordo
5%	113.621	6.197	0	812
10%	227.243	14.178	2	3.119
25%	568.109	32.602	57	8.414
50%	1.136.218	62.696	177	16.137
75%	1.704.327	116.916	445	24.125
90%	2.045.192	208.639	997	35.366
95%	2.158.814	304.548	1.627	48.323
99%	2.249.711	683.273	4.220	97.264
100%	2.272.436	41.207.810	313.163	11.358.938

\* I quantili sono calcolati sulla popolazione ordinata secondo la variabile di riferimento di volta in volta considerata

Fonte: elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano 2011 e su Dichiarazione dei Redditi 2009 dei residenti in Toscana

<sup>22</sup> I dati del patrimonio provengono dall'archivio catastale, quindi l'universo è composto dai proprietari degli immobili localizzati in Toscana; i dati del reddito provengono dalle dichiarazioni dei redditi 2009 dei residenti in Toscana.

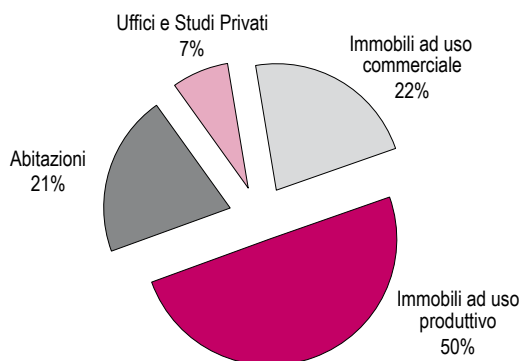
Se spostiamo l'attenzione sulle altre categorie di proprietari, ed in particolare sulle "altre persone giuridiche" – cioè le persone giuridiche non enti o pubblica amministrazione – osserviamo che ad esse è riconducibile solo il 10% delle unità immobiliari, per un valore patrimoniale del 17% (Tab. 2.29). Considerando l'IMU dovuta ad aliquote standard (quindi trascurando le politiche fiscali dei comuni), questo patrimonio produce una quota di gettito IMU pari ad un quarto del totale. Il 50% di tale gettito proviene da immobili ad uso produttivo (categoria D), il 22% da commerciale, il 7% da studi e uffici ed il restante 20% da abitazioni (Graf. 2.30). Queste ultime saranno presumibilmente composte tanto da proprietà di agenzie immobiliari o di gestione patrimoniale, quanto da abitazioni a carico di società.

Tabella 2.29  
PATRIMONIO IMMOBILIARE E GETTITO IMU PER CATEGORIA DI PROPRIETARIO. 2011

	Unità immobiliari	Valore catastale	Gettito IMU (ad aliquota standard)
Persone fisiche	86 %	74 %	67 %
Pubblica Amministrazione ed Enti non commerciali	4 %	9 %	7 %
Altre persone giuridiche	10 %	17 %	26 %

Fonte: elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano

Grafico 2.30  
COMPOSIZIONE DEL GETTITO IMU (AD ALIQUOTA STANDARD) PER I PROPRIETARI "ALTRE PERSONE GIURIDICHE". 2011  
Valori %



Fonte: elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano

- *L'effetto delle attuali detrazioni*

Degli oltre 2 milioni di toscani che – da fonte catastale – risultano proprietari di una abitazione, uno ogni tre possiede un'ulteriore abitazione diversa dall'abitazione principale, mentre la metà possiede altri immobili, quali garage o pertinenze diverse. Proprio questi altri immobili presentano una forte concentrazione nei valori catastali e nel prelievo.

Nell'attuale struttura impositiva dell'IMU ad oggi sono vigenti due tipi di detrazioni: la detrazione di 200 euro sull'abitazione principale e di 50 euro per i figli a carico di età inferiore ai 26 anni. Considerando l'imposta dovuta ad aliquote standard (quindi trascurando le politiche fiscali dei comuni che non interessano in questa sede) si ricostruisce il carico fiscale per contribuente, corrispondente alla proprietà immobiliare così come ricostruibile dagli archivi catastali (Tab. 2.31): la media dei versamenti per proprietario in Toscana è di 440 euro, il 10% della popolazione più ricca versa più di

mille euro alle casse pubbliche, l'1% (23mila proprietari) versa più di 4mila euro (e circa 8mila euro in media). Gli importi massimi del carico fiscale individuale sono rilevanti, anche se riguardano una quota ridotta di popolazione, l'importo massimo può raggiungere i 300mila euro.

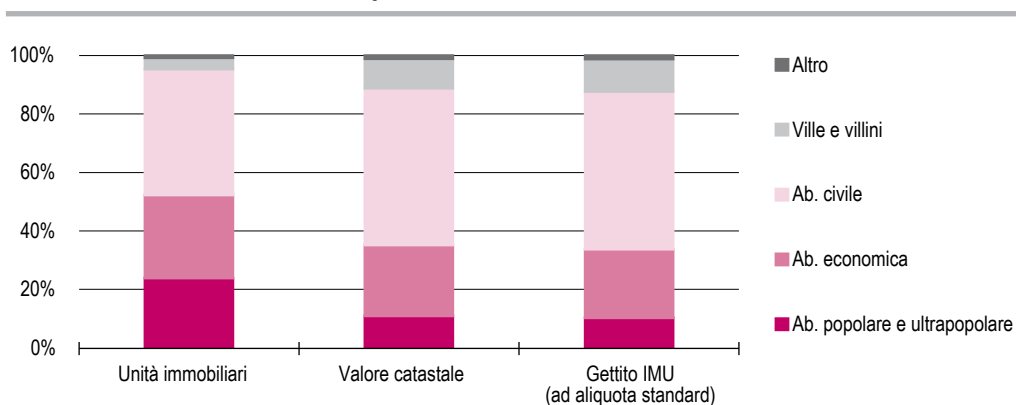
Tabella 2.31  
VALORI MEDI DI VALORE CATASTALE, IMU E REDDITO LORDO PER CLASSI PERCENTUALI E TOTALE  
PER I PROPRIETARI PERSONE FISICHE  
Valori medi in euro

Classi della distribuzione*	Valore catastale medio	Gettito IMU medio (ad aliquota standard)	Reddito lordo medio
0%-10%	6.914	1	1.285
10%-25%	23.907	30	6.100
25%-50%	47.073	113	12.431
50%-75%	85.719	286	19.794
75%-90%	153.500	658	28.650
90%-95%	248.816	1.258	40.685
95%-99%	424.884	2.439	64.824
99%-100%	1.218.175	7.935	162.861
TOSCANA	102.061	443	19.629

\* I percentili sono calcolati sulla popolazione ordinata secondo la variabile di riferimento di volta in volta considerata  
Fonte: elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano 2011 e su Dichiarazione dei Redditi 2009 dei residenti in Toscana

L'effetto delle detrazioni è certamente equitativo, visto che l'indice di Gini del prelievo IMU (ad aliquote standard) raggiunge valori pari a 0,68. Questa evidenza emerge anche dalla rappresentazione della composizione del patrimonio a destinazione residenziale delle persone fisiche e del relativo gettito (Graf. 2.32).

Grafico 2.32  
COMPOSIZIONE DEL PATRIMONIO DELLE PERSONE FISICHE E DEL PRELIEVO. 2011  
Categorie a destinazione residenziale. Valori %



Fonte: elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano

- *Il carico fiscale sul patrimonio: il valore immobiliare rispecchia la ricchezza delle famiglie? Alcune considerazioni sull'equità territoriale*

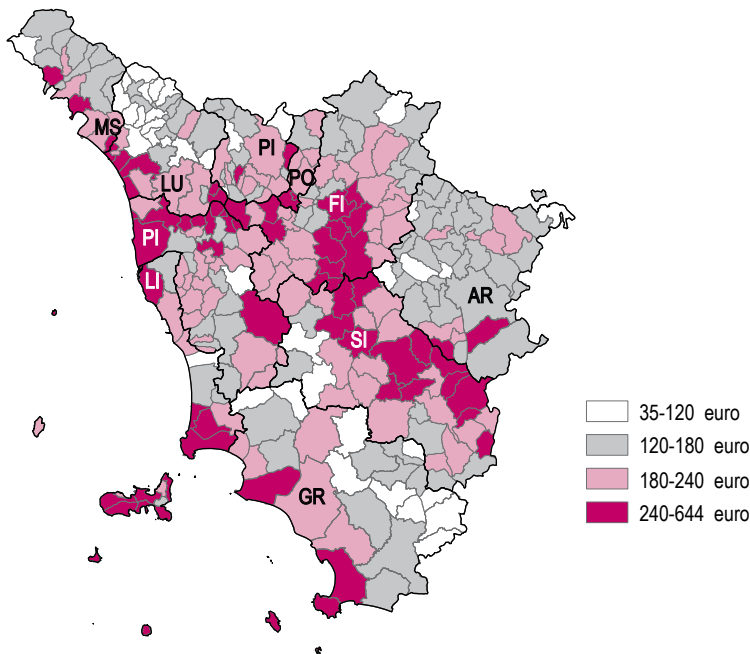
Per essere una buona base di prelievo nel rispetto dei criteri precedentemente trattati, ci si chiede se il patrimonio rappresenti correttamente oggi la ricchezza e la capacità di reddito individuale. Se certamente appropriato e condiviso è il ricorso a questa forma di prelievo all'interno del modello di federalismo municipale, fino a che punto è

giustificato gravare questa base imponibile di obiettivi di budget e più ancora redistributivi, tanto più secondo modalità non straordinarie ma continue nel tempo?

Senza voler affrontare approfonditamente la questione<sup>23</sup>, ci si limita in questa sede a portare alcune evidenze relative alla nostra regione e alla differenze nella distribuzione territoriale del patrimonio immobiliare, al fine di far emergere alcune perplessità su un eccesso di fiducia in questa imposta.

In particolare attraverso la figura 2.33, a titolo esemplificativo, si vuole rappresentare il gettito medio per contribuente relativo all'abitazione principale nei diversi comuni toscani, effetto della ricchezza del patrimonio e del suo valore, particolarmente elevato nei maggiori centri urbani e nelle aree turistiche della costa. In queste aree il prestigio dei territori aumenta il valore delle proprietà; i servizi pubblici locali e gli investimenti collettivi certamente arricchiscono ulteriormente il patrimonio privato e accrescono il risparmio potenziale accumulato. Nello stesso tempo, però, mentre il valore patrimoniale cresce, il costo dell'abitazione in queste aree si fa particolarmente pesante e la stessa rappresentazione cartografica può essere letta come il diverso costo per individui e famiglie della casa di proprietà.

Figura 2.33  
GETTITO IMU MEDIO PER CONTRIBUENTE RELATIVO ALL'ABITAZIONE PRINCIPALE. 2012  
Valori assoluti in euro



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze (gettito IMU 2012 aggiornato alle deleghe del 5 febbraio 2013)

In altri termini, una residenza di medie dimensioni e media tipologia ha un valore immobiliare più alto nel capoluogo regionale rispetto ad altre realtà urbane, e a parità di reddito e condizioni lavorative una famiglia in un comune potrà godere di una

<sup>23</sup> Per un approfondimento su questo tema si veda anche "IMU più equa con i valori di mercato" di Bocci C., Iommi S. e Marinari D., su *lavoce.info* del 08/11/2012 (<http://www.lavoce.info/imu-piu-equa-con-i-valori-di-mercato/>).

abitazione più ampia e confortevole, o sottoporsi ad uno sforzo minore in termini di costo e di imposte, rispetto a quanto necessario in un'altra località.

Per meglio illustrare questo risultato, è possibile utilizzare le tariffe d'estimo comunali per individuare il valore catastale di un determinato tipo di immobile e, quindi, calcolare l'imposta IMU corrispondente nel caso in cui tale immobile sia l'abitazione principale di una famiglia con o senza figli a carico. Ad esempio, in tabella 2.34 è calcolata l'imposta IMU spettante per le tipologie di abitazioni più diffuse per i comuni di Firenze e Pistoia, per varie dimensioni degli immobili e per 2 tipologie di nuclei familiari.

Confrontiamo, dunque, due immobili appartenenti alla categoria catastale delle abitazioni civili (A02) e della stessa dimensione (4 vani), ma collocati nei comuni di Firenze e Pistoia. I due appartamenti simili risponderanno alle necessità di due famiglie anch'esse simili per categoria sociale e per composizione del nucleo familiare (ipotizziamo una famiglia senza figli), ma sul reddito della prima graverà una imposta IMU pari a 258 euro, mentre sulla seconda graverà una imposta di 92 euro. Specularmente è possibile considerare che con la stessa imposta pagata a Firenze per 4 vani una famiglia potrà usufruire a Pistoia di 6 vani. Se la famiglia è invece composta da una coppia con due figli a carico, all'imposta IMU andranno sottratte 100 euro di detrazione. In questo caso, a Firenze la famiglia pagherà 158 euro, mentre a Pistoia l'imposta sarà nulla.

È evidente, quindi, che oggi, a parità di categoria catastale, a Pistoia rispetto a Firenze, una famiglia può permettersi standard di vita più elevati, ad esempio il proprietario di un abitazione popolare (A04) a Pistoia può disporre anche di 7 vani e rimanere esente dal pagamento dell'IMU, mentre il proprietario di abitazione a Firenze non potrà disporre di più di 2 vani per la stessa categoria catastale. Ecco, quindi, che larga parte del patrimonio immobiliare collocato nel primo dei due comuni non sarà gravato da IMU, ricadendo al di sotto della fascia di esenzione, al contrario di quanto avviene nell'altro comune. Tutto questo con evidenti conseguenze sulla capacità di gettito del territorio, ma anche sul carico fiscale della popolazione residente<sup>24</sup>.

Tabella 2.34  
IMPOSIZIONE PER TIPOLOGIE FAMILIARI: UN CONFRONTO TRA TERRITORI  
Valori di gettito IMU ad aliquote standard in euro

Comune	Categoria catastale	2 vani	3 vani	4 vani	5 vani	6 vani	7 vani
<i>COPPIA SENZA FIGLI (200 euro detrazione per abitazione principale)</i>							
Firenze	A02 - Civile	29	144	258	373	487	602
Firenze	A03 - Economica	2	104	205	306	407	509
Firenze	A04 - Popolare	0	31	108	185	262	339
Pistoia	A02 - Civile	0	19	92	164	237	310
Pistoia	A03 - Economica	0	0	0	17	60	104
Pistoia	A04 - Popolare	0	0	0	0	0	0
<i>COPPIA CON 2 FIGLI &lt; 26 ANNI A CARICO (200 euro detrazione per abitazione principale + 50 euro per figlio)</i>							
Firenze	A02 - Civile	0	44	158	273	387	502
Firenze	A03 - Economica	0	4	105	206	307	409
Firenze	A04 - Popolare	0	0	8	85	162	239
Pistoia	A02 - Civile	0	0	0	64	137	210
Pistoia	A03 - Economica	0	0	0	0	0	4
Pistoia	A04 - Popolare	0	0	0	0	0	0

<sup>24</sup> A Pistoia quasi tutte le abitazioni principali in categoria A04 – dai 2 ai 7 vani, da tipologia 1 a tipologia 8 – sono gravati da una imposta IMU inferiore ai 200 euro, imposta annullata dalla detrazione. Lo stesso vale per la metà delle abitazioni principali in categoria A03. Al contrario, nel capoluogo regionale l'esenzione riguarda un numero molto ridotto di abitazioni, solo quelle in Categoria A04 fino a 2 vani.

## 2.4

### L'archivio catastale per la stima del *fiscal gap*

La disponibilità di dettaglio sul patrimonio immobiliare proveniente dall'archivio catastale rende possibile calcolare il gettito IMU. Consente, quindi, di proporre analisi delle politiche locali e simulazioni di gettito ed è strumento di monitoraggio della rispondenza tra gettito stimato e gettito effettivo, utile ad incentivare dunque strategie locali di contrasto all'evasione. Naturalmente le stime del gettito dipendono dalle ipotesi di identificazione della prima casa e sulle conseguenti detrazioni e a quelle stabilite circa gli immobili esenti. In questo lavoro, per il calcolo del gettito pagato da ciascuna unità immobiliare si prendono a riferimento le aliquote e le detrazioni deliberate dagli enti comunali e si individuano gli immobili completamente esenti dall'imposta prendendo a riferimento l'art.9, comma 8, del Dlgs 23/2011 che definiva l'istituzione dell'IMU<sup>25</sup>. Rispetto all'ICI, risultano soggetti al pagamento dell'imposta municipale anche coloro che posseggono un fabbricato rurale ad uso strumentale nei comuni non montani o parzialmente montani, anche se per loro è prevista una aliquota agevolata dello 0,2%.

L'attribuzione della caratteristica di "abitazione principale" è stata effettuata tramite un confronto tra dati fiscali e dati catastali. Nei casi in cui non è stato possibile utilizzare tali informazioni, per ogni individuo è stata indicata come principale l'abitazione con la rendita catastale più elevata rispetto a tutte le altre eventualmente in suo possesso, considerando prima quelle non collocate in comuni turistici per evitare un'attribuzione eccessiva di "abitazioni principali" in comuni che tendenzialmente presentano rendite catastali più elevate.

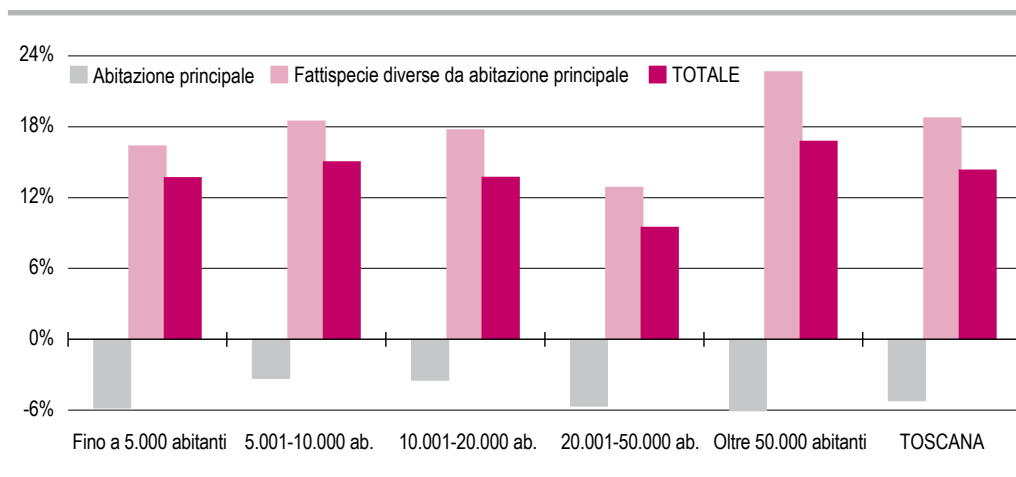
Date tutte le ipotesi appena elencate, in Toscana il gettito stimato IMU risulterebbe di 1985 milioni di euro: di questi, 309 milioni (16%) attribuibili a proprietari di abitazione principale mentre i restanti 1676 milioni (84%) a proprietari di altri immobili.

La differenza riscontrabile tra dati stimati e di gettito è in parte attribuibile ad inevitabili approssimazioni nei processi di stima, conseguenza delle ipotesi operative utilizzate, incompletezza delle informazioni o mancato dettaglio, ma può anche essere interpretabile come indizio di una possibile mancata corrispondenza tra quanto dichiarato e quanto dovuto (*fiscal gap*). Un indizio, dunque, che può sollecitare un approfondimento di indagine da parte dell'ente locale, il solo in grado di valutare correttamente la capacità di gettito del territorio.

Il grafico di seguito riportato evidenzia, in generale, una sottostima del dato relativo al gettito da abitazione principale e una sovrastima del gettito da "patrimonio diverso da abitazione principale". La lettura congiunta dei due valori, al di là di quanto attribuibile – come considerato – a eventuali errori di stima, è indizio di una possibile elusione sulla abitazione principale e una mancata dichiarazione sul patrimonio complessivo per una percentuale di *fiscal gap* pari al 14% del totale.

<sup>25</sup> Nel dettaglio, si considerano esenti gli immobili posseduti da Stato, Regioni, Enti Locali e dagli enti del servizio sanitario nazionale (se appartenenti alla categoria B), i fabbricati destinati ad uso culturale, all'esercizio del culto o appartenenti a organizzazioni internazionali, gli immobili destinati esclusivamente allo svolgimento di attività culturali, assistenziali, sanitarie, didattiche o sportive purché senza fini di lucro, in definitiva tutti gli immobili appartenenti alla categoria B.

Grafico 2.35  
 DIFFERENZA TRA STIME DEL GETTITO IMU E GETTITO OSSERVATO. 2012  
 Variazione percentuale per dimensione demografica dei comuni



Fonte: nostre stime su dati Catasto Edilizio Urbano

## Box 2.1

### L'USO DEI DATI CATASTALI PER LE POLITICHE DEL TERRITORIO

La banca dati del Catasto Edilizio Urbano può essere utilizzata per rispondere a molteplici quesiti di ricerca, in particolare costituisce un utile strumento sia per simulare i gettiti fiscali correlati al patrimonio edilizio esistente, sia per quantificare e qualificare tale patrimonio e le relative proprietà. Infatti questo tipo di archivio contiene i dati censuari individuali dei beni immobili edificati (unità immobiliari urbane) nonché l'evoluzione delle variazioni avvenute sia nella struttura delle unità immobiliari (frazionamento, ampliamento, ecc) che nella loro proprietà (compravendita, donazione, ecc.). L'intero archivio catastale, quindi, conserva ogni cambiamento intervenuto fino ad oggi sui singoli immobili, riportando di volta in volta, in corrispondenza di ciascuna modifica, le caratteristiche del fabbricato, dell'unità immobiliare, della tipologia di variazione realizzata e del proprietario. La sequenza storica con la quale vengono dettagliate le informazioni costituisce senza dubbio una caratteristica assai preziosa della banca dati, la cui ricchezza informativa consentirebbe addirittura di valutare l'evoluzione nel tempo e nello spazio del patrimonio immobiliare. Allo stesso tempo è anche evidente che l'archivio storico rappresenta uno strumento molto complesso da gestire. Ai fini della nostra elaborazione, si è deciso di selezionare le osservazioni in modo tale da rappresentare una fotografia dei beni immobili all'ultima data disponibile, cioè il 31 ottobre 2011. Nello specifico sono state estratte dalla banca dati del Catasto Edilizio Urbano le unità immobiliari produttive di redditi e cioè quelle a destinazione ordinaria (gruppi A, B e C e cioè le abitazioni, gli uffici privati e pubblici, le scuole, le biblioteche, i negozi e i laboratori artigiani), quelle a destinazione speciale (gruppo D, cioè gli opifici o in genere gli immobili costruiti per particolari esigenze di una attività industriale e commerciale che non possono essere destinati ad una funzione diversa se non dopo una trasformazione radicale) e infine quelle a destinazione particolare (gruppo E, cioè le unità immobiliari che per la singolarità delle loro caratteristiche non sono raggruppabili in classi) presenti sul territorio toscano alla data prestabilita. Per ciascuna unità immobiliare, le informazioni a disposizione riguardano: (a) i dati identificativi dell'unità immobiliare costituiti dai riferimenti cartografici (comune, foglio e particella catastale); (b) la categoria catastale che individua la destinazione d'uso dell'unità immobiliare di riferimento in relazione alle caratteristiche di costruzione e al loro ordinario utilizzo; (c) la consistenza catastale che rappresenta la dimensione dell'unità immobiliare e che viene espressa in vani equivalenti per le abitazioni e gli uffici, in metri quadrati per le categorie C (negozi, laboratori artigiani,

magazzini, stalle, scuderie e autorimesse) e in metri cubi per le categorie B (collegi, case di cura, uffici pubblici, prigioni, scuole e biblioteche); (d) i soggetti titolari, identificati con codice fiscale (persone fisiche) o partita IVA (persone giuridiche) e le quote di possesso dell'unità immobiliare.

La rendita catastale – variabile indispensabile per la valutazione della consistenza del patrimonio immobiliare e del suo valore imponibile potenziale – è direttamente indicata per gli immobili di categoria D e E, mentre si calcola a partire dalle tariffe d'estimo comunali per le categorie A, B e C. Nello specifico: (a) per le unità immobiliari di categoria ordinaria e cioè appartenenti alle categorie A, B e C, la rendita si determina attraverso la moltiplicazione della consistenza catastale con la tariffa d'estimo corrispondente alla classificazione catastale<sup>26</sup>; (b) per le unità immobiliari di categoria D ed E la rendita viene determinata attraverso attribuzione diretta da parte delle agenzie territoriali.

Per poter procedere con la stima del gettito IMU, è necessario distinguere le abitazioni e le pertinenze possedute da persone fisiche in due categorie: "abitazione principale" o "altra abitazione". Poiché tale informazione non è direttamente desumibile dal Catasto, si è proceduto ad attribuire la caratteristica di "abitazione principale" tramite un confronto tra dati fiscali e dati catastali. Nei casi in cui tale confronto non si è rivelato utile, per ogni individuo è stata indicata come principale l'abitazione con la rendita catastale più elevata rispetto a tutte le altre eventualmente in suo possesso, considerando prima quelle non collocate in comuni turistici per evitare un'attribuzione eccessiva di "abitazioni principali" in comuni che tendenzialmente presentano rendite catastali più elevate.

Una volta classificate tutte le abitazioni e le pertinenze in principali e non, è possibile calcolare il gettito IMU derivante da ciascun immobile e per ciascun proprietario, sia utilizzando le aliquote standard stabilite dallo Stato, sia le aliquote deliberate dai singoli comuni.

---

<sup>26</sup> Per le unità immobiliari di categoria ordinaria, i dati che classificano un immobile e quindi individuano la tariffa d'estimo da utilizzare ai fini del calcolo della rendita sono: il Comune, la zona censuaria catastale, la categoria e la classe. La zona, ove presente, suddivide il territorio comunale in zone con differente valore estimale e serve a diversificare, a fronte della stessa categoria, classi e tariffe differenti.



### 3.

## VERSO UNA STIMA DEL TAX GAP: UNA PRELIMINARE APPLICAZIONE PER LA TOSCANA

---

### 3.1

#### Premessa

L'ultimo anno è stato un anno molto difficile per la gestione dei conti pubblici. Le tensioni dei mercati finanziari hanno infatti compromesso la credibilità delle politiche di rientro del debito, generando un clima di sfiducia che rende ogni giorno sempre più urgente il risanamento delle finanze pubbliche di molti paesi.

In questo contesto, un contributo importante al miglioramento dei conti pubblici è rappresentato dalla capacità di recuperare il gettito fiscale. Questo obiettivo si traduce operativamente nella misurazione del c.d. *tax gap*, ovvero dalla differenza fra quanto i contribuenti dovrebbero a vario titolo versare e quanto viene da loro effettivamente versato.

Le metodologie di stima della perdita di gettito da evasione fiscale si dividono sostanzialmente in due filoni principali: approccio macroeconomico (*top down*) e microeconomico (*bottom up*). Il primo si basa sul confronto tra dati fiscali e, generalmente, dati di contabilità territoriale; il secondo confronta i redditi dichiarati dal contribuente con quelli rilevati attraverso le indagini campionarie oppure quelli osservati per mezzo di accertamenti.

Nell'ambito di questa impostazione, il presente lavoro illustra i risultati preliminari dell'applicazione alla Toscana di un esercizio di misurazione del *tax gap*, riguardo ai seguenti tributi: i) l'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF); ii) l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP). L'imposta municipale propria (imposta sugli immobili) IMU viene, invece, analizzata all'interno di uno specifico capitolo di questo rapporto al quale si rimanda al precedente capitolo 2.

Per l'IRPEF e l'addizionale regionale è applicato un approccio che impiega il modello di micro simulazione microReg dell'Irpet, in cui le poste di reddito lordo sono state però preliminarmente vincolate ai dati macro della contabilità: le stime così ottenute sono state poi confrontate con i dati amministrativi delle dichiarazioni dei redditi dei toscani<sup>27</sup>.

Per l'IRAP si utilizza un approccio macroeconomico confrontando la base imponibile potenziale, desumibile dalle tavole input-output regionali stimate da IRPET, con i dati fiscali delle dichiarazioni dei redditi.

Il lavoro è strutturato in tre parti. La prima espone una breve rassegna della letteratura esistente, mentre le successive illustrano la metodologia e i risultati per i due tributi considerati.

---

<sup>27</sup> L'accesso ai micro dati delle dichiarazioni dei redditi (modelli Unico, 730 e 770) è stato reso disponibile dalla Regione Toscana. Si ringraziano per la preziosa collaborazione il Dott. Luigi Idili e la dott.ssa Lucia Pagliazzi del settore Politiche Fiscali.

## 3.2

### Una breve rassegna della letteratura

Le metodologie impiegate per la stima del *tax gap* si suddividono in due filoni principali: l'approccio macroeconomico o *top down* e quello microeconomico o *bottom up*.

L'approccio macroeconomico si basa sul confronto tra dati amministrativi di fonte fiscale e dati statistici macro di contabilità nazionale. Questi ultimi sono inclusivi di una stima dell'economia non osservata (Istat, 2011); pertanto il *tax gap* è diretta espressione della base imponibile non dichiarata. Nello specifico, il primo passo consiste nella quantificazione, attraverso le grandezze di contabilità nazionale, della base imponibile potenziale che differisce da quella dichiarata per la presenza di evasione, elusione e erosione; successivamente, la base imponibile potenziale è distinta da quella effettiva al fine di tener conto delle esclusioni, esenzioni e deduzioni previste dalla stessa normativa tributaria; infine, la base imponibile effettiva è messa a confronto con quella risultante dai dati fiscali per ottenere una misura della base imponibile evasa (Isae, 2006).

Uno dei maggiori vantaggi di questo approccio è che si basa su una procedura relativamente standardizzata, che permette confronti nel tempo e tra paesi. Tra i limiti vi è invece la difficoltà di giungere ad una stima dell'imposta evasa soprattutto per le imposte progressive e per quelle per le quali l'aliquota cambia al cambiare della base imponibile. Inoltre le stime prodotte per la base imponibile evasa non scendono a livello molto disaggregato.

L'approccio microeconomico confronta i dati fiscali con quelli delle indagini campionarie sulle famiglie, oppure con quelli rilevati dalle autorità fiscali in sede di accertamento. Con questa metodologia è possibile ottenere una stima del *tax gap*, come anche della base imponibile evasa, ad un livello più disaggregato di quello ricavabile applicando una mera impostazione macro; pertanto le simulazioni possono variare per tipologia di contribuente e classe di reddito, oppure a seconda delle caratteristiche sociali e demografiche dei contribuenti.

Il confronto con i dati delle indagini campionarie si basa sull'assunto che gli intervistati dichiarino un reddito più veritiero di quello che dichiarano alle autorità fiscali. D'altra parte i dati relativi al reddito e alla ricchezza dichiarati da parte degli intervistati possono essere caratterizzati dal problema dell'*under reporting* o da altri errori. Quando invece il confronto è effettuato utilizzando i dati derivanti dall'attività di accertamento dell'autorità fiscale (*auditing* fiscale) la stima del *tax gap* può essere influenzata dai criteri con cui sono scelti i soggetti da sottoporre ad accertamento. Se infatti i soggetti sono scelti con l'obiettivo di recuperare gettito evaso il rischio è quello di una sovrastima dell'evasione fiscale.

In Italia sono state condotte numerose analisi per la stima dell'evasione fiscale per i principali tributi, sia con l'approccio macroeconomico sia microeconomico. Nel seguito sono riportati i riferimenti ai principali lavori sulla stima dell'evasione fiscale sull'IRAP e sull'IRPEF.

Sull'IRAP l'agenzia delle entrate effettua analisi della base imponibile evasa confrontando i dati delle dichiarazioni dei redditi con i flussi di contabilità nazionale seguendo quindi un approccio macroeconomico (si veda Pisani e Polito, 2006). La metodologia di stima della base imponibile IRAP evasa si basa sulla definizione di PIL come somma dei redditi distribuiti come remunerazione ai fattori produttivi che lo hanno generato. La base imponibile dell'IRAP è data dalla differenza tra componenti

positive e componenti negative del processo di produzione; tra le componenti positive sono escluse le imposte indirette sulla produzione, sui prodotti e l’IVA mentre sono inclusi i contributi alla produzione. Per come è definita la base imponibile IRAP può essere assimilata al concetto di valore aggiunto al costo dei fattori che rappresenta la somma della remunerazione dei fattori produttivi impiegati.

Per la stima del *tax gap* sull’IRPEF invece sono stati condotti alcuni studi che hanno seguito un approccio macroeconomico altri un approccio microeconomico. Come recentemente indicato in Marino e Zizza (2010) gli studi che seguono un approccio macroeconomico per stimare il *tax gap* sull’IRPEF (Bernardi e Bernasconi (1996), Bernardi (1996), SOGEI (1999)) si basano su una stima della base imponibile non dichiarata, mentre difficilmente misurano il *tax gap* sull’imposta dovuta. Dalle stime dei citati studi risulta un tasso di evasione sulla base imponibile complessiva che va dal 22% al 26%, mentre il tasso di evasione sulla base imponibile per reddito da lavoro dipendente si aggira attorno al 60%. Tra gli approcci microeconomici sono invece da ricordare i lavori di Bernasconi e Marenzi (1997), Cannari *et al.* (1997), Fioro e D’Amuri (2005), basati sul metodo del confronto con i dati delle indagini campionarie sulle famiglie, e Bordignon e Zanardi (1997) basato invece sul metodo dell’*auditing* fiscale. Nonostante le diverse metodologie i vari studi citati sono unanimi nell’individuare nell’area del lavoro autonomo la quota principale della imposta evasa.

### 3.3

#### *Tax gap* dell’IRPEF

Le stime dell’imposta sul reddito delle persone fisiche e della relativa base imponibile sono, come sopra ricordato, riconducibili a due principali filoni: uno di tipo macro, l’altro di tipo micro.

Nell’impostazione macro la base e l’imposta potenziale sono stimate attraverso la contabilità e successivamente messe a confronto con le grandezze dichiarate; nella impostazione micro il confronto è invece fra i micro dati di un’indagine campionaria e quelli dichiarati, sul presupposto che i primi siano più veritieri dei secondi<sup>28</sup> perché la partecipazione all’indagine è anonima e non ha specifiche finalità di controllo.

La metodologia di stima adottata nel lavoro si configura come un approccio misto, collocato a metà strada fra un’impostazione a carattere macroeconomico ed una di carattere microeconomico.

Questo perché, da un lato, come in ogni paradigma macro o *top down*, i dati di natura microeconomica sono allineati alle grandezze di contabilità territoriale; dall’altro, come in ogni tipico paradigma micro, o *bottom up*, la metodologia utilizzata preserva però la possibilità di cogliere l’eterogeneità del fenomeno osservato.

Più in particolare: dell’approccio micro si utilizza l’idea di misurare la discrepanza fra l’imposta dovuta e quella osservata, mediante il confronto dei micro dati rilevati attraverso un’indagine campionaria e quelli delle dichiarazioni fiscali del Ministero dell’Economia e delle Finanze disponibili presso Regione Toscana; dell’approccio macro si replica il preventivo bilanciamento dei micro aggregati alle principali voci di reddito, per fonte, desunte dai dati di contabilità.

<sup>28</sup> Appartiene all’approccio micro anche il confronto fra i dati fiscali dichiarati e quelli imputati a seguito di accertamenti (*auditing* fiscale).

Il vantaggio di una tale procedura è duplice. Il primo vantaggio risiede in una stima della evasione complessiva più accurata di quella che si otterrebbe da un mero approccio microeconomico: perché se è lecito supporre che i micro dati di una indagine siano più veritieri di quelli fiscali<sup>29</sup>, è altrettanto vero che i dati macro di contabilità colgono il sommerso più di quanto possano fare i micro dati di una indagine sui redditi. Il secondo vantaggio sta in una misurazione del *tax gap*, che riflette e tiene conto della variabilità delle propensioni all'evasione per caratteristiche demografiche e sociali dei contribuenti (genere, settore, qualifica, istruzione, ecc.), cosa invece non possibile in un mero approccio macro<sup>30</sup>.

Ripercorriamo ora in dettaglio la procedura di stima seguita. Essa si compone dei seguenti passi.

### 3.3.1 *Calibrazione della indagine campionaria alle principali caratteristiche della popolazione e dei contribuenti toscani*

La procedura di stima del *tax gap*, come anticipato, parte dai dati dell'indagine sui redditi e le condizioni di vita (EU-SILC) dell'Istat. Si tratta di una rilevazione sulle famiglie ad ampio raggio informativo, ma essenzialmente incentrata sulle tematiche del reddito e dell'esclusione sociale, condotta dalla Direzione Centrale per le Indagini su condizioni e qualità della vita e il Servizio Condizioni economiche delle famiglie dell'Istat.

Sebbene inserita nell'ambito di un progetto dell'Unione Europea che richiede solamente la produzione di indicatori a livello nazionale, in Italia la nuova indagine è stata disegnata per assicurare stime affidabili anche a livello regionale<sup>31</sup>. La rilevazione dei dati reddituali si riferisce al reddito da lavoro dipendente ed autonomo, alle prestazioni pensionistiche, ai trasferimenti e ai redditi da capitale, questi ultimi derivanti sia dalla proprietà di fabbricati – fitti effettivi e figurativi – sia dagli investimenti finanziari (titoli, azioni, libretti di risparmio, ecc.). A partire dal 2007, l'indagine si è arricchita delle informazioni sui redditi lordi e sulle imposte, sebbene una quota preponderante dei redditi da lavoro autonomo è ricavata attraverso un processo di imputazione.

Rispetto alla nota indagine della Banca d'Italia, comunemente utilizzata in quasi tutti i modelli di microsimulazione, EU-SILC garantisce una maggiore precisione delle stime, specie al livello regionale (Maitino, Sciclone 2010). Tuttavia, per migliorare la rappresentatività del campione, questo ultimo è stato sottoposto ad una opportuna procedura di calibrazione, che vincola i pesi campionari congiuntamente alle principali variabili socio-demografiche (genere, età, ecc.) relative al totale degli individui e famiglie e alla distribuzione di frequenza dei contribuenti osservata dai dati di fonte MEF. Quella utilizzata in questo lavoro è una procedura di calibrazione integrativa (Betti, Maitino, Sciclone 2012), che consente di allineare i pesi campionari alle seguenti distribuzioni: popolazione per età, genere, titolo di studio; frequenza di percettori e non percettori, numero di componenti per famiglia. Complessivamente sono stati quindi introdotti nel modello 25 vincoli, che consentono di rispettare le distribuzioni osservate nella popolazione e nei contribuenti toscani (Tab. 3.1).

<sup>29</sup> In quanto i primi dovrebbero almeno in parte cogliere i redditi che non sempre sono dichiarati all'anagrafe, come ad esempio quelli da lavoro autonomo dei pensionati o dei dipendenti. Ed è questo il motivo per cui si usa EU Silc come base informativa di partenza.

<sup>30</sup> In questo ultimo caso, infatti, si ragiona per grandi aggregati e generalmente l'unica eterogeneità considerata è quella per fonte di reddito

<sup>31</sup> Eccetto che per le regioni minori e le province autonome.

Tabella 3.1  
DISTRIBUZIONI DI FREQUENZA DOPO E PRIMA DELLA CALIBRAZIONE

	Prima della calibrazione (a)	Dopo la calibrazione (b)	a/b
Obbligo, femmina, 0-14	230.781	221.878	1,0401
Obbligo, femmina, 15-64	480.782	541.365	0,8881
Obbligo, femmina, 65+	420.914	426.622	0,9866
Obbligo, maschio, 0-14	248.112	234.756	1,0569
Obbligo, maschio, 15-64	562.224	604.199	0,9305
Obbligo, maschio, 65+	271.096	284.485	0,9529
Diploma, femmina, 0-14	0	0	
Diploma, femmina, 15-64	508.658	451.748	1,1260
Diploma, femmina, 65+	52.318	45.904	1,1397
Diploma, maschio, 0-14	0	0	
Diploma, maschio, 15-64	475.658	435.925	1,0911
Diploma, maschio, 65+	62.386	49.465	1,2612
Laurea, femmina, 0-14	0	0	
Laurea, femmina, 15-64	184.805	190.038	0,9725
Laurea, femmina, 65+	20.003	16.951	1,1801
Laurea, maschio, 0-14	0	0	
Laurea, maschio, 15-64	132.975	136.407	0,9748
Laurea, maschio, 65+	22.817	22.808	1,0004
Percettori	2.703.094	2.721.741	0,9931
Non percettori	970.433	940.809	1,0315
Comp = 1	470.994	469.685	1,0028
Comp = 2	950.253	903.670	1,0515
Comp = 3	1.078.254	1.061.794	1,0155
Comp = 4	900.800	900.328	1,0005
Comp > 5	273.225	327.073	0,8354

\* Dati ISTAT e MEF

### 3.3.2 Allineamento delle definizioni e dei micro dati a quelli macro

Il passo successivo è stato quello di vincolare i micro dati ai corrispondenti aggregati macro. Ciò ha richiesto di individuare, in primo luogo, le tipologie di reddito che concorrono alla formazione del reddito complessivo a fini IRPEF<sup>32</sup>. Quelle considerate sono:

- reddito da lavoro dipendente e assimilati;
- reddito da lavoro autonomo;
- redditi da trasferimenti;
- reddito da capitale reale;
- redditi da capitale finanziario.

I redditi da lavoro dipendente, autonomo e da capitale finanziario sono stati vincolati alle grandezze di contabilità territoriale. Sono stati vincolati ai dati di fonte MEF, e non a quelli di contabilità, gli aggregati relativi ai trasferimenti da pensione e ai redditi da fabbricati. I primi, perché abbiamo ipotizzato un *tax gap* nullo per la previdenza pubblica; i secondi perché il concetto di fitto figurativo<sup>33</sup> presente in contabilità è molto lontano dal valore dei fabbricati che concorre alla formazione del reddito complessivo e per questo motivo è inutilizzabile.

Una volta individuati i redditi soggetti alla tassazione dell'Irpef, l'operazione successiva è stata quella di selezionare dalle fonti macro (contabilità territoriale e MEF) le fattispecie conformi alle tipologie di reddito presenti nei dati EUSILC e viceversa.

Dalla contabilità territoriale sono state quindi selezionate le seguenti grandezze.

- reddito da lavoro dipendente al netto dei contributi versati dai lavoratori (ed ovviamente dai datori);

<sup>32</sup> Ad esempio, non tutto il reddito da capitale concorre al reddito complessivo a fini IRPEF; analogamente le retribuzioni lorde da lavoro dipendente devono essere considerate al netto di tutti i contributi, ecc.

<sup>33</sup> Per fitto figurativo si intende il valore a prezzi di mercato che il proprietario dell'immobile riceverebbe se cedesse in locazione l'immobile.

- nella fattispecie di reddito da lavoro autonomo sono stati invece inclusi: i) il reddito misto trasferito dalle famiglie produttrici alle famiglie consumatrici (al netto degli affitti effettivi<sup>34</sup>); ii) gli altri utili distribuiti dalle società (si tratta fundamentalmente di redditi distribuiti agli addetti indipendenti presenti nelle società di capitali e nelle società cooperative, che sono o sindaci e amministratori non iscritti sui libri paga dell'impresa o soci delle cooperative);
- nella tipologia di reddito da capitale sono stati conteggiati: i) redditi prelevati dai membri di quasi società (assimilabili ai redditi di impresa di società di persone); ii) dividendi<sup>35</sup>.

Mentre dal MEF sono state individuate le seguenti grandezze:

- reddito da pensione;
  - redditi da terreni e fabbricati.
- A queste sono state associate le seguenti variabili tratte da EU SILC:
- reddito da lavoro dipendente e reddito di coloro che si dichiarano collaboratori;
  - reddito da lavoro autonomo al lordo dei contributi sociali quando percepito in imprese con meno di 5 addetti;
  - reddito da capitale come somma del lavoro autonomo, quando percepito in imprese con più di 5 addetti, e del guadagno ottenuto da investimenti finanziari;
  - reddito da pensione (vecchiaia e reversibilità);
  - reddito da fabbricati: in questa casistica rientrano i valori catastali<sup>36</sup> delle prime case; il più alto fra il valore catastale delle seconde case e gli affitti percepiti (da conteggiarsi nella misura dell'85%) e la rendita catastale delle seconde case rivalutata in assenza di affitti.

La seguente tabella illustra il raccordo fra micro e macro dati.

Tabella 3.2  
CONFRONTI AGGREGATI PER FONTE INFORMATIVA

Fonte	CN	EUSILC	MEF
Redditi da capitale	Redditi prelevati dai membri di quasi società (da contabilità territoriale) + Dividendi da partecipazione qualificate (nella misura del 40% come da normativa)	Reddito da lavoro autonomo al lordo dei contributi se percepito in una impresa con più di 5 addetti (Yautl if addetti>5 + risgue_e)	Reddito da partecipazione, plusvalenze di natura finanziaria, reddito da capitale, redditi diversi, tassazione separata con opzione tassazione ordinaria (Modello Unico quadri RH, RT, RL, RM)
Redditi da lavoro autonomo	Reddito misto trasferito dalle famiglie produttrici alle famiglie consumatrici al netto degli affitti effettivi e dei contributi sociali + Altri utili distribuiti dalle società	Reddito da lavoro autonomo al lordo dei contributi se percepito in una impresa con meno di 5 addetti (Yautl if addetti<5)	Reddito da lavoro autonomo, reddito di impresa in contabilità ordinaria e semplificata (Modello Unico quadri RE, RF, RG)

<sup>34</sup> I fitti effettivi sono stati stimati incrociando le seguenti fonti: Censimento 2001 e proporzione fra fitti effettivi e totali nei consumi di contabilità nazionale.

<sup>35</sup> Di questi ultimi occorre però conteggiare solo la quota che concorre alla formazione del reddito a fini Irpef, ovvero quelli che derivano dalla qualifica di socio a partecipazione qualificata. Tale frazione è stata stimata utilizzando la proporzione fra azioni e partecipazioni quotate sul totale azioni e partecipazioni in società di capitale (La ricchezza delle famiglie italiane, Banca d'Italia, 2011, Tavola 3°). Il presupposto, in mancanza di altre informazioni, è che le società quotate siano quelle a partecipazione non qualificata.

<sup>36</sup> I valori catastali sono stati stimati sia per le prime sia per le seconde case attraverso il modello di microsimulazione MICROREG a partire dal gettito dichiarato ai fini ICI.

Fonte	CN	EUSILC	MEF
Reddito da lavoro dipendente	Retribuzioni lorde al netto dei contributi sociali a carico dei lavoratori	Reddito lordo da lavoro dipendente al netto dei contributi a carico dei lavoratori (Ydipl + Ytdisocg)	Reddito da lavoro dipendente e assimilato a lavoro dipendente (Modello Unico quadro RC)
Reddito da fabbricati	Reddito da terreni e fabbricati MEF	Reddito da fabbricati ottenuto a partire dai fitti effettivi [gufab_e + (alraf_e/numero percetton)] e dalla rendita catastale su abitazioni ( stimata con modello microReg )	Reddito da terreni e fabbricati (Modello Unico quadri RA, RB)
Reddito da pensione	Reddito da pensione MEF	Pensioni di vecchiaia e reversibilità (py100g+py110g)	Reddito da pensione (Modello Unico quadro RC)

### 3.3.3 *Calcolo imposta da microReg*

Una volta ricostruito il valore del reddito complessivo è stata applicata la legislazione fiscale per ricavarne l'imposta dovuta e confrontarla a quella dichiarata.

A tale scopo è stata impiegato, ai fini di stima, il modello di microsimulazione dell'Irpet *microReg* (Maitino, Sciclone 2010), nella parte che riproduce, passo dopo passo, gli stessi calcoli che ogni individuo effettua quando deve presentare – a fini fiscali – la propria dichiarazione dei redditi.

### 3.3.4 *Risultati*

Le seguenti tabelle illustrano la stima del *tax gap* sia in termini di reddito complessivo, sia in termini di imposta dovuta per fonte di reddito, tipologia di contribuente, e principali caratteristiche demografiche. Le tipologie di contribuenti sono state ovviamente ricostruite per rendere omogenei i dati EU SILC a quelli del MEF.

Il tasso di evasione è contenuto per i redditi da lavoro dipendente, mentre il 61% dei redditi da lavoro autonomo sarebbero evasi. Il tasso medio di evasione del reddito complessivo per contribuente sarebbe pari al 15%, mentre quello sulla imposta del 24%.

La propensione media all'evasione sarebbe maggiore per gli autonomi (46%), per i giovani (28% fra i 15-24 anni) e per gli stranieri (39%).

Tabella 3.3  
TAX GAP SUL REDDITO COMPLESSIVO TOTALE PER FONTE DI REDDITO  
Milioni di euro. Anno di imposta 2008

Fonte di reddito	MEF	EU SILC	TAX GAP (%)
Dipendente	26.476	28.743	8
Pensione	15.260	15.260	0
Autonomo	4.990	12.922	61
Altro	6.794	7.857	14
TOTALE	53.520	64,782	17

Tabella 3.4  
TAX GAP SUL REDDITO COMPLESSIVO MEDIO PER TIPOLOGIA DI CONTRIBUENTE  
Anno di imposta 2008

Tipologia di contribuente	MEF	EU SILC	TAX GAP
Dipendente	21.236	23.374	9
Pensionato	15.866	16.231	2
Autonomo	25.212	46.814	46
Altri redditi prevalenti	20.003	20.379	2
TOTALE	19.497	22.899	15

Tabella 3.5  
TAX GAP SUL REDDITO COMPLESSIVO MEDIO PER GENERE  
Anno di imposta 2008

GENERE	MEF	EU SILC	TAX GAP
Maschio	23.574	29.178	19
Femmina	15.120	16.808	10
TOTALE	19.494	22.899	15

Tabella 3.6  
TAX GAP SUL REDDITO COMPLESSIVO MEDIO PER CLASSE DI ETÀ  
Anno di imposta 2008

Classe di età	MEF	EU SILC	TAX GAP
Fino a 35	13.973	19.470	28
Tra 35 e 60	23.785	28.289	16
Oltre 60	17.824	18.181	2
TOTALE	19.494	22.899	15

Tabella 3.7  
TAX GAP SUL REDDITO COMPLESSIVO MEDIO PER NAZIONALITÀ  
Anno di imposta 2008

Nazionalità (stato di nascita)	MEF	EU SILC	TAX GAP
Esteri	12.082	19.715	39
Italia	20.180	23.138	13
TOTALE	19.494	22.899	15

Tabella 3.8  
TAX GAP SULL'IMPOSTA NETTA MEDIA PER TIPOLOGIA DI CONTRIBUENTE  
Anno di imposta 2008

Tipologia di contribuente	MEF	EU SILC	TAX GAP
Dipendente	4.079	4.424	8
Pensionato	2.414	2.611	8
Autonomo	5.225	12.996	60
Altri redditi prevalenti	4.435	5.354	17
TOTALE	3.608	4.757	24

Tabella 3.9  
TAX GAP SULL'IMPOSTA NETTA MEDIA PER GENERE  
Anno di imposta 2008

Genere	MEF	EU SILC	TAX GAP
Maschio	4.768	6.565	27
Femmina	2.369	3.003	21
TOTALE	3.610	4.757	24

Tabella 3.10  
TAX GAP SULL'IMPOSTA NETTA MEDIA PER CLASSE DI ETÀ  
Anno di imposta 2008

Classe di età	MEF	EU SILC	TAX GAP
Fino a 35	2.150	3.587	40
Tra 35 e 60	4.723	6.430	27
Oltre 60	3.194	3.357	5
TOTALE	3.610	4.757	24

Tabella 3.11  
TAX GAP SULL'IMPOSTA NETTA MEDIA PER NAZIONALITÀ  
Anno di imposta 2008

Nazionalità (stato di nascita)	MEF	EU SILC	TAX GAP
Esteri	1.685	3.746	55
Italia	3.788	4.836	22
TOTALE	3.610	4.757	24



Tabella 3.12  
TAX GAP SULL'IMPOSTA NETTA MEDIA PER CLASSI DI REDDITO COMPLESSIVO  
Anno di imposta 2008

Classi reddito complessivo	MEF	EU SILC	TAX GAP
Fino a 15.000	503	783	36
Tra 15.000 e 30.000	3.251	3.832	15
Tra 30.000 e 45.000	7.842	9.119	14
Oltre 45.000	25.093	25.407	1
TOTALE	3.608	4.757	24

### 3.4

#### *Tax gap dell'IRAP*

La stima del *tax gap* relativo alla base imponibile IRAP 2007 è affrontata adottando un metodo che pur partendo da informazioni di carattere macro-economico non può essere considerato, *sic et simpliciter*, di tipo *top down* in quanto si avvale anche di evidenze tratte da indagini campionarie rivolte alle singole unità elementari (le imprese e i lavoratori). Come descritto di seguito, al livello regionale, si sono presi in considerazione, oltre ai dati aggregati, anche diversi metodi indiretti di stima per quelle grandezze non disponibili da fonti ufficiali.

Il percorso effettuato è composto da diverse tappe intermedie. Qui di seguito si illustrano i principali passaggi.

- *La stima del valore della produzione lorda*

Innanzitutto, per definire il punto di partenza dell'operazione è necessario ricordare come la base imponibile IRAP venga calcolata partendo dal concetto di *valore della produzione* (ottenuto come differenza tra componenti positive e negative del processo produttivo di ogni singola azienda), che in una certa misura rappresenta una grandezza assimilabile, al di là del nome, quantomeno in linea teorica al concetto di valore aggiunto tipico della Contabilità Nazionale.

I dati di contabilità regionale forniti da ISTAT, e rielaborati poi da IRPET per costruire le tavole Input-Output regionali, all'interno dei quali troviamo espressamente il valore aggiunto a prezzi base rappresentano quindi un punto di partenza utile per la stima della base imponibile teorica dell'IRAP. In particolare, l'aggregato di partenza è il valore aggiunto regionale a prezzi base distinto in diverse branche produttrici (i 22 settori produttivi rintracciabili anche nella disaggregazione utilizzata nelle tabelle di fonte MEF), che viene trasformato in valore aggiunto al costo dei fattori<sup>37</sup>, un aggregato più coerente con il concetto di "valore della produzione" che si vuole rappresentare, attraverso coefficienti desunti dalle imposte indirette nette sui prodotti e sulla produzione disponibili per le stesse branche a scala nazionale. In buona sostanza, attraverso questo primo passaggio, si perviene ad un concetto di valore aggiunto che è più compatibile con quello implicitamente inteso dalle aziende<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Il valore aggiunto al costo dei fattori si ottiene dal valore aggiunto a prezzi base sottraendo le imposte indirette sulla produzione al netto dei contributi alla produzione, tale aggregato è disponibile da contabilità solo a scala nazionale ed è stato perciò necessario applicare i coefficienti nazionali (rapporto tra imposte nette e valore aggiunto a prezzi base) per stimare il dato regionale del valore aggiunto al costo dei fattori.

<sup>38</sup> Il dato di Contabilità Nazionale e regionale riferito al settore "attività immobiliari" contiene, all'interno dell'aggregato "valore aggiunto al costo dei fattori", anche il valore dei fitti imputati. Si tratta di valori fittizi attribuiti a tutte le famiglie proprietarie di case in relazione al servizio prodotto dall'immobile di proprietà e goduto dalle famiglie stesse. Si tratta in poche parole di un servizio autoprodotta e consumato. Per coerenza con la normativa fiscale si è eliminato dal computo della base imponibile del settore il valore di tali fitti imputati.

- *La stima degli ammortamenti*

Il passo successivo è stato quello di eliminare dal calcolo del valore aggiunto il valore degli ammortamenti. In questo passaggio sorge però un problema di non poco conto. Il dato di contabilità regionale ricostruito attraverso le stime delle tavole input-output regionali fornisce infatti, coerentemente con il concetto contenuto nel SEC95, un ammortamento “economico” dei beni strumentali del sistema produttivo<sup>39</sup>, mentre all’interno delle componenti negative stornate per il calcolo del valore della produzione da parte delle singole imprese il concetto di ammortamento utilizzato è di natura strettamente “finanziaria”.

Per chiarire questo punto si tenga conto che, mentre il concetto “finanziario” riguarda la parte di costo d’acquisto che ogni singola impresa riconduce ad uno specifico anno, il primo concetto (quello di ammortamento “economico”) contenuto nei dati aggregati, rappresenta la misura di quanto del valore complessivo del bene strumentale è stato consumato dal sistema economico durante il processo produttivo (sia nella sua componente materiale riconducibile all’utilizzo e alla consumazione fisica del bene strumentale sia, nella sua componente di riduzione del valore economico legato all’introduzione sul mercato di nuovi e più avanzati beni strumentali).

Dalle due definizioni deriva una sostanziale differenza che soprattutto in momenti di rallentamento del ciclo degli investimenti, come sono stati gli ultimi dieci anni sia per l’intero Paese che per la Toscana, può dar luogo a notevoli differenze tra le due misure; si è ritenuto così che fosse più adeguata la decisione di non utilizzare il valore degli ammortamenti “economici” calcolati sui dati di Contabilità Nazionale e Regionale tramite inventario permanente<sup>40</sup>, come stima del valore degli ammortamenti “finanziari” effettuati nel sistema produttivo regionale. La decisione di non considerare tout court il valore degli ammortamenti “economici” porterebbe necessariamente a sovrastimare la base imponibile e per questo motivo si è scelto di utilizzare una stima degli ammortamenti finanziaria ottenuta sfruttando il rapporto che viene osservato all’interno delle dichiarazioni fiscali tra il dato degli ammortamenti (in questo caso necessariamente ammortamenti di tipo finanziario) e quello del valore della produzione così da calcolare un tasso di ammortamento implicito. Il tasso così calcolato è stato applicato al valore aggiunto al costo dei fattori in modo da calcolare un ammortamento coerente con quello contenuto nelle dichiarazioni IRAP.

- *La correzione fiscale dei valori civilistici*

Dopo questa prima operazione che ha portato a definire un valore aggiunto “netto” in linea con la definizione di valore della produzione il nostro algoritmo di calcolo ha trasformato questi valori, che possiamo definire “civilistici”, in valori coerenti con la normativa fiscale. Questo è avvenuto considerando, per ogni settore produttivo e per ogni tipologia di soggetto (soggetti in regime di contabilità ordinaria, soggetti in regime di contabilità semplificata, ecc...), un coefficiente di trasformazione ottenuto anche in questo caso utilizzando il dato effettivamente rilevato dal Ministero dell’Economia e delle Finanze. Le variazioni fiscali in aumento e in diminuzione ci hanno consentito questo passaggio che, a questo punto, ha portato al calcolo di una base imponibile teorica lorda (al lordo delle deduzioni previste dalla normativa).

<sup>39</sup> L’inventario permanente è stato eseguito sulla serie di investimenti regionali per branca proprietaria dal 1951 al 2009 resi disponibili per gentile concessione di SVIMEZ.

<sup>40</sup> Vedi Paci e Pusceddu (1999), ISTAT (2002a e 2002b).

- *Le deduzioni da lavoro*

Il passaggio successivo è stato quello di ricalcolare le deduzioni ex art. 11 riferite alla componente lavoro. Queste si compongono di una deduzione dei contributi INAIL per ogni dipendente e di una deduzione INPS per ogni contratto a tempo indeterminato assunto in azienda; a queste si aggiungono delle deduzioni relative ai costi per contratti di formazione e lavoro, per contratti di apprendistato, per disabili, per contratti finalizzati allo svolgimento di attività di ricerca e sviluppo; infine, sono ricomprese sempre all'interno di questa categoria le deduzioni forfait di 5.000 euro per ogni dipendente assunto a tempo indeterminato.

I calcoli relativi alla Toscana sono stati effettuati prendendo a riferimento diverse fonti informative. In particolare, il dato relativo ai contributi sociali pagati a favore degli enti previdenziali e assicurativi dai datori di lavoro per i lavoratori dipendenti e distinti per branca produttrice, è stato reperito nei dati della Contabilità Regionale. Visto che si tratta di una deduzione che coinvolge solo in parte tutti i dipendenti (solo per la parte assicurativa) mentre per la parte restante (quella previdenziale) si riferisce ai soli dipendenti a tempo indeterminato si è utilizzata l'informazione di fonte ISTAT contenuta nell'indagine campionaria sulle forze lavoro<sup>41</sup> dalla quale si è desunto il numero di dipendenti rispetto al totale degli addetti e quello dei tempi indeterminati sul totale dei dipendenti, mantenendo il dettaglio settoriale.

Per quanto riguarda le altre deduzioni ex art.11 (forfettaria e contratti di formazione, ecc.) si è introdotta l'ipotesi che ogni qualvolta l'azienda abbia la possibilità di dedurre dei costi in funzione del numero di individui occupati a diverso titolo, l'impresa tenda a dichiarare effettivamente il numero di lavoratori presenti all'interno dell'azienda senza quindi commettere nessun atto di alterazione dei dati reali. Questo di fatto implica che sulle deduzioni in oggetto non ci sia evasione e il dato nazionale osservato per i singoli settori sia un'informazione attendibile. La regionalizzazione delle deduzioni forfettarie osservate nelle pubblicazioni del MEF è stata effettuata anche in questo caso, mantenendo anche la disaggregazione settoriale, attraverso i dati relativi alla Toscana contenuti nella indagine continua sulle forze lavoro effettuata da ISTAT. Si sono utilizzati in particolare, il peso degli addetti settoriali a tempo indeterminato in regione rispetto a quello nazionale.

Per quanto riguarda la deduzione sugli apprendisti, ecc. si è effettuata un'operazione simile utilizzando le informazioni relative ai contratti di formazione lavoro e apprendistato contenute sempre nell'indagine ISTAT.

Prima di effettuare la regionalizzazione è stato necessario attribuire alla Toscana le deduzioni non in funzione della sede legale dell'impresa (quelle contenute cioè nelle pubblicazioni del MEF) ma in funzione dell'effettiva regione in cui si è svolta l'attività produttiva. In particolare, è stato necessario imputare le varie deduzioni alle imprese che effettivamente operano in regione, attraverso l'utilizzo del rapporto tra gli addetti di imprese residenti rispetto agli addetti di imprese interne, disponibili entrambi a scala regionale e per diverse branche dagli archivi ASIA imprese ed ASIA unità locali.

- *Dal valore della produzione netta alla base imponibile*

Fatte queste deduzioni il calcolo ha generato un valore teorico compatibile con quello che nelle dichiarazioni fiscali è definito "valore della produzione netta". Per arrivare definitivamente alla stima della base imponibile teorica è stato necessario operare

<sup>41</sup> Rilevazione Continua sulle Forze Lavoro.

altre due deduzioni: la prima, ancora una volta sul lavoro (deduzione forfettaria si 2.000 euro per ogni dipendente fino a un massimo di 5 per le imprese con valori positivi inferiori a 400 mila euro e deduzione per incremento occupazionale); la seconda, forfettaria sulle imprese al di sotto di una certa dimensione (181 mila euro di fatturato).

Anche in questo caso si è avanzata l'ipotesi, probabilmente estremamente vincolante, che l'ammontare delle deduzioni fosse complessivamente esente da evasione essendo una posta che va a ridurre il carico dell'imposizione delle imprese. È chiaro che essendoci delle soglie per l'accesso l'evasione di fatturato da parte delle singole unità produttive può aver concesso a delle aziende che non ne avrebbero avuto titolo la possibilità di dedurre certe poste. L'ipotesi quindi porta con sé una tendenziale sottostima del fenomeno evasivo. Per quanto riguarda quindi le "ulteriori deduzioni sul lavoro" si è effettuata la regionalizzazione di quanto osservato a livello nazionale utilizzando i seguenti dati:

- Per la regionalizzazione della deduzione forfettaria di 2.000 per dipendente fino a un massimo di 5 si sono usati i dati aggregati dell'archivio Asia e l'indagine sulle PMI relativo ai conti delle imprese (entrambe di fonte ISTAT); grazie a queste informazioni si è potuto stimare il numero di imprese, di unità locali, di addetti, il valore del fatturato, il totale della produzione e quello del valore aggiunto per settore e per classe dimensionale e da questi si è giunti ad una stima dei medesimi aggregati per le imprese al di sotto dei 400 mila euro<sup>42</sup> di valore della produzione che erano presenti in Toscana.
- Per la regionalizzazione delle deduzioni legate all'aumento occupazionale si è scelto un'ipotesi di lavoro altrettanto vincolante ma che rappresentava, vista la complessità della normativa, una approssimazione lineare della evidente non linearità contenuta nel calcolo fiscale al quale ogni singola impresa è sottoposta. Si è scelto cioè di regionalizzare in base al numero di occupati a tempo indeterminato che erano stati assunti dal 2004 in poi in Toscana rispetto al totale nazionale.

La deduzione ulteriore che ci permette di arrivare alla base imponibile è riferita solo alle imprese con un fatturato al di sotto della soglia di 181 mila euro e si è effettuata la regionalizzazione del dato MEF utilizzando le informazioni, come sopra, contenute nell'indagine ISTAT sulle PMI.

Dopo queste operazioni di correzione e stima si è giunti alla definizione di una base imponibile teorica che ci ha consentito di stimare, per la Toscana, l'ammontare del tax gap, riferito al complesso dei settori che abbiamo definito market<sup>43</sup>, pari al 32,6% (in Italia il 32,2%).

In Toscana si evade più IRAP di quanto accada in Italia nel suo complesso solo ed esclusivamente nel settore dei servizi market, con una intensità che arriva al 45,4% rispetto al 43,5% stimato a livello nazionale. Il dato riferito all'industria in senso stretto è, al contrario, meno elevato di quanto non accada in media nelle altre regioni italiane, con una intensità di evasione che è pari al 4,5% rispetto al 6,0% nazionale.

<sup>42</sup> Dal momento che l'unica informazione disponibile prevedeva la disaggregazione per classi dimensionali e non classi di fatturato è stato necessario applicare ipotesi di linearità interne alla classe per stimare gli aggregati economici sotto le soglie fissate.

<sup>43</sup> Tutti i settori produttivi eccezion fatta per la Pubblica Amministrazione, la Sanità, l'Istruzione gli altri servizi sociali e la fornitura di acqua, gas e energia elettrica.

Tabella 3.13  
TAX GAP SULL'IRAP REGIONALE  
Anno di imposta 2007

	Valore aggiunto al costo dei fattori	Totale delle deduzioni da lavoro	Ulteriore deduzione	Base imponibile teorica	Base imponibile MEF	Gap imponibile
<b>ITALIA</b>						
Agricoltura	31.634	711	2.395	26.025	12.513	51,9%
Industria in senso stretto	249.900	53.783	2.575	188.453	177.132	6,0%
Costruzioni	85.041	12.143	4.291	65.545	51.263	21,8%
Servizi market	619.498	49.258	17.345	453.208	255.997	43,5%
Totale economia market	986.073	115.895	26.606	733.231	496.905	32,2%
<i>Totale generale</i>	<i>1.343.755</i>	<i>190.918</i>	<i>30.772</i>	<i>1.012.297</i>	<i>729.983</i>	<i>27,9%</i>
<b>TOSCANA</b>						
Agricoltura	2.074	43	176	1.691	852	49,6%
Industria in senso stretto	16.765	3.462	269	12.699	12.125	4,5%
Costruzioni	5.521	801	363	4.163	3.418	17,9%
Servizi market	42.782	3.095	1.505	30.330	16.560	45,4%
Totale economia market	67.142	7.401	2.314	48.883	32.955	32,6%
<i>Totale generale</i>	<i>89.148</i>	<i>11.320</i>	<i>2.621</i>	<i>66.152</i>	<i>46.971</i>	<i>29,0%</i>

I dati così stimati appaiono coerenti con le stime rilasciate dall'Agenzia delle Entrate (Pisani e Polito 2006) in merito al periodo 1998-2002.

### 3.5 Conclusioni

La lotta alla evasione rappresenta un fondamento del vivere democratico: un fisco, incisivo ed equo, da un lato limita le distorsioni al regolare funzionamento dell'economia di mercato e, dall'altro, garantisce il finanziamento di prestazioni e servizi che concorrono a ridurre le distanze tra i più fortunati e i più deboli. Per questo motivo il contrasto alla evasione è una delle priorità della Regione Toscana, che ha messo a punto a tale scopo alcuni strumenti normativi ed operativi per contrastare i fenomeni di illegalità economica.

Rientrano in tale strategia gli accordi di cooperazione siglati tra la Regione, l'Agenzia delle Entrate, i Comuni e le Province per condividere e migliorare le basi informative necessarie per la lotta all'evasione (Nencini 2011), ma anche lo sviluppo di un quadro informativo di partenza in grado di fornire l'ordine di grandezza del gettito sommerso dei principali tributi a rilevanza locale.

A questo ultimo obiettivo risponde il presente documento, che rappresenta un preliminare sforzo conoscitivo in direzione della quantificazione dei fenomeni di evasione che riguardano: l'Irpef (e quindi la addizionale) e l'IRAP.

Il lavoro svolto può essere migliorato sotto molti punti di vista: ad esempio, introducendo alcune innovazioni metodologiche; inoltre, affinando il quadro delle conoscenze relative alle regole fiscali; quindi, rafforzando la coerenza fra i dati di fonte campionaria, quelli di natura amministrativa e di contabilità; infine, ampliando la gamma ed il dettaglio delle informazioni disponibili a scala locale. Sono operazioni non banali, che richiedono un supporto di competenze trasversali in campo economico, tributario e statistico, la collaborazione delle istituzioni locali per l'accesso alle fonti informative e l'interpretazione dei dati e, più in generale, un arco temporale superiore a quello fin qui disponibile (il gruppo di lavoro ha operato nel periodo maggio-giugno 2012).

Con i limiti e le prospettive di sviluppo descritte, l'auspicio è che questo primo documento dia comunque un impulso al miglioramento della *compliance* fiscale e rappresenti un punto di partenza sufficientemente solido per una sistematica analisi di monitoraggio sul tema dell'evasione fiscale.

Lo richiede il processo federalista in atto nel nostro paese, che riconosce agli enti locali la possibilità di trattenere parte del gettito da loro direttamente recuperato in sede locale, ma anche e soprattutto l'esigenza di garantire livelli accettabili di equità nella distribuzione del carico fiscale fra i cittadini e le imprese.

## 4.

# IL SERVIZIO IDRICO E DI IGIENE URBANA TRA QUADRO REGOLATORIO E ASSETTI INDUSTRIALI

---

### 4.1

Il quadro normativo sui servizi pubblici locali all'indomani della sentenza 199/2012 della Corte Costituzionale: un ritorno alle origini?

#### 4.1.1 *La disciplina pro-concorrenziale contenuta nell'articolo 23 bis del DL 25 giugno 2008, n. 112*

L'articolo 23 bis del DL 25 giugno 2008, n. 112 convertito nella L. 6 agosto 2008, n. 133, in seguito completato con l'emanazione dello strumento regolamentare di cui al DPR 7 settembre 2010, n. 168, ha sicuramente rappresentato un momento di rilievo nel faticoso cammino di riforma del quadro giuridico afferente l'organizzazione e la gestione dei servizi locali nel nostro paese.

In esso era infatti contenuta una gerarchia pro-concorrenziale delle forme di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali che stabiliva come di norma l'affidamento dovesse fondarsi su procedure ad evidenza pubblica, mentre l'affidamento senza gara *in house* veniva reso di fatto un'opzione residuale, e consentito solo nei casi che "non permettono un efficace ricorso al mercato", previo parere, peraltro non vincolante, dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM).

Tali principi sembravano confermati dalla sentenza 325/2010 della Corte Costituzionale che richiamava i principi della disciplina comunitaria della concorrenza. Sia quelli riguardanti la concorrenza nel mercato che la concorrenza per il mercato.

#### 4.1.2 *L'impatto del referendum del giugno 2011*

Su tale disciplina generale dei servizi pubblici locali aventi rilevanza economica<sup>44</sup>, è intervenuto, abrogandola (con il DPR 113/2011) il referendum popolare svoltosi il 12 e 13 giugno 2011. In via derivata, risulta, pertanto, abrogato il DPR n. 168 del 2010, che costituiva il regolamento di attuazione dell'articolo 23 bis. La *ratio* del primo quesito referendario, riguardante l'abrogazione dell'articolo 23 bis, è stata ravvisata dalla sentenza di ammissibilità della Corte Costituzionale

nell'intento di escludere l'applicazione delle norme, contenute nell'articolo 23 bis, che limitano rispetto al diritto comunitario, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, quelle di gestione *in house* di pressoché tutti i servizi pubblici di rilevanza economica, compreso il servizio idrico<sup>45</sup>.

Inoltre, secondo la Corte Costituzionale, dall'abrogazione dell'articolo 23 bis non è conseguita "alcuna reviviscenza delle norme abrogate da tale articolo", né, tanto

---

<sup>44</sup> Tale disciplina è contenuta nell'art. 23 bis del DL n. 112 del 2008, convertito nella L. 133/2008 e in seguito modificato dall'art. 15 del DL n. 135 del 2009 e convertito nella L. 166/2009.

<sup>45</sup> Corte Costituzionale, sent. n. 24 del 26 gennaio 2011, con la quale è stato dichiarato ammissibile il requisito referendario concernente l'abrogazione dell'art. 23 bis.

meno, alcun “vuoto normativo”, ma “l’applicazione immediata della normativa comunitaria” (sent. n. 24/2011, cit.)<sup>46</sup>. Il referendum di fatto ha riammesso l’*in house* su un piede di parità rispetto alle altre forme di affidamento. Relativamente al solo servizio idrico il referendum del giugno 2011 ha poi abrogato quella parte del metodo normalizzato (art. 154 del DL 3 aprile 2006, n. 152) di costruzione delle tariffe del Servizio Idrico Integrato (SII) che garantiva la remunerazione al gestore dei servizi idrici del 7% del capitale investito. A partire dal referendum, dunque, la disciplina relativa al SII ha preso una strada normativa autonoma e separata, come ha confermato l’azione successiva dei governi Berlusconi e Monti. Ma sulla incerta normativa di settore e sui suoi effetti torneremo più avanti.

Ciò detto, nei paragrafi che seguono verrà approfondita l’evoluzione della disciplina generale riguardante i servizi pubblici locali.

#### 4.1.3 *Un tentativo di bypass: da Berlusconi a Monti*

Le successive azioni del governo Berlusconi e in parte anche del governo Monti, al di là del merito delle intenzioni, hanno costituito un tentativo di bypassare gli esiti referendari. Con l’articolo 4 del DL n. 138 del 2011 si è infatti nuovamente intervenuti sulla materia dei servizi pubblici locali<sup>47</sup>, dettando una disciplina di carattere generale, ripresa in gran parte da quanto previsto dall’articolo 23 bis e, soprattutto, dal DPR 168/2010, facendo così “rivivere” norme che erano state abrogate con il referendum del 12 e del 13 giugno 2011, pur escludendo dall’applicazione di tali norme il servizio idrico. Le norme ribadivano il principio di liberalizzazione secondo il quale in primo luogo è necessario stabilire se vi siano o meno le condizioni per la concorrenza nel mercato. In caso contrario, qualora il servizio in questione abbia rilevanza economica, la forma di affidamento dovrà essere fondata sulla concorrenza per il mercato. La gara è dunque riaffermata quale via “normale” per l’affidamento del servizio. In secondo luogo la normativa riconduce l’*in house* a “caso eccezionale” che deve ricevere un parere preventivo ancorché non vincolante dell’Antitrust. Inoltre, chi sceglie l’*in house* ha l’obbligo di sottostare alle regole del patto di stabilità. Il terzo caposaldo è costituito dalla promozione della privatizzazione. A questo scopo si inserisce una possibilità di prorogare gli affidamenti diretti a società tutte pubbliche ma già quotate in borsa con la contropartita di cessione del capitale azionario pubblico sotto una soglia non superiore al 40% entro il 30 giugno 2013 e non superiore al 30% entro il 31 dicembre 2015.

Da più parti queste ultime norme sono state sottoposte a critica di incoerenza rispetto al 23 bis e all’articolo 4. In particolare la norma che prevede l’affidamento diretto alle quotate purché cedano la maggioranza delle quote pubbliche configura evidentemente il rischio del passaggio dal monopolio pubblico al monopolio privato con esiti negativi per il benessere collettivo. Oltre a ciò, la particolare congiuntura economica entro la quale si inserivano quelle norme configurava anche il rischio di svalutazione degli *asset* pubblici e di ulteriori processi di concentrazione.

#### 4.1.4 *Gli esiti della sentenza della Corte Costituzionale 199/2012*

Sulla normativa appena descritta interviene la Consulta. A giudizio della Corte, le modifiche introdotte nella regolazione dei servizi locali si pongono in diretta

<sup>46</sup> Il riferimento è chiaramente rivolto alle disposizioni dell’art. 113 del TU 267/2000 – c.d. TUEL – abrogate, implicitamente, dall’art. 23 bis ed esplicitamente, dall’art. 12 del DPR 168/2010).

<sup>47</sup> Con l’art. 4 del DL n. 138 del 2011 (convertito dalla L. n. 148 del 2011) modif. dall’art. 9 dalla L. n. 183 del 2011 e dall’art. 25 del DL n. 1 del 2012.



contrapposizione con l'esito referendario, violando l'articolo 75 della Costituzione. L'articolo 4 del DL 138/2011 reintroduce infatti surrettiziamente le norme contenute nell'articolo 23 bis, che rendevano obbligatorio il confronto concorrenziale e limitavano a casi residuali gli affidamenti *in house* (Pezzoli, 2012). Si era ignorato l'esito referendario e si erano imposti limiti più restrittivi di quelli previsti dal diritto comunitario (artt. 106 e 107 del Trattato europeo).

D'altro canto, nella sentenza della Corte Costituzionale di ammissione del referendum (sent. 24/2011) era già detto esplicitamente che dall'abrogazione delle norme derivante da un'eventuale vittoria referendaria non derivava una normativa inconciliabile né in contrasto con l'ordinamento comunitario.

Il nuovo quadro è dunque costituito dal diritto comunitario e dalle normative settoriali e dovrà probabilmente essere integrato da una direttiva comunitaria sulle "Concessioni". La normativa comunitaria sui servizi pubblici locali trova i propri riferimenti nel "Libro verde" del 2004, nella Comunicazione della Commissione del 5 febbraio 2008, che a proposito del Partenariato Pubblico Privato Istituzionale (PPPI) non prevede alcun limite specifico alla partecipazione del capitale privato, e nella sentenza della Corte di giustizia europea sul caso Teckal, che stabilisce i tre requisiti dell'*in house*:

- capitale interamente pubblico;
- controllo analogo ad una propria articolazione amministrativa da parte della PA concedente sul concessionario;
- attività prevalente del concessionario (90%) a favore della PA concedente.

L'articolo 106 del Trattato europeo afferma poi esplicitamente, al comma 2, che la gestione diretta dei servizi da parte della PA è ammessa quando la gestione in concorrenza ostacola lo specifico fine istituzionale per cui il servizio deve essere erogato:

Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione.

Quindi l'abrogazione dell'articolo 4 del DL n. 138 del 2011 ha dato la facoltà agli enti locali di scegliere l'*in house* o meno con la limitazione posta dalla sentenza Teckal, ossia i tre requisiti: capitale tutto pubblico, controllo analogo, attività prevalente.

#### 4.1.5 *Il decreto della spending review. Il quadro si complica di nuovo (ne avevamo bisogno?)*

Su questo quadro interviene il decreto sulla *spending review* che ha avuto due versioni. La prima del 6 luglio (DL 6 luglio 2012, n. 95), aveva una *ratio* chiara, diretta soltanto alle società strumentali, dunque i Servizi Pubblici Locali (SPL) ne erano esclusi. La seconda versione, del 30 luglio, che è il frutto di un maxiemendamento, invece è successiva alla emissione della sentenza della Corte Costituzionale e lì il testo cambia. L'esclusione dall'applicazione dell'articolo 4 alle società cui si riconducono gli SPL (quali servizi di interesse generale aventi rilevanza economica) è disposta rispetto al solo comma 1. Per cui sembrerebbe di dover concludere che agli SPL si possa applicare il comma 8, secondo il quale l'affidamento diretto *in house* è possibile

soltanto “a condizione che il valore economico del servizio o dei beni oggetto dell’affidamento sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro annui”<sup>48</sup>.

Il decreto sembra dunque riproporre ancora una volta la volontà *tout court* di limitare gli affidamenti *in house* anche alle società titolari di SPL. Dalla lettura del testo del decreto nascono tre possibili interpretazioni:

- una versione letterale forte, secondo la quale il comma 8 si applica alle società titolari di SPL; ma in questo caso si riapre un profilo di incostituzionalità;
- due versioni deboli. Secondo la prima, che potremmo definire adeguatrice, si ribadisce che la *ratio* è disciplinare le società strumentali. Di conseguenza tutto l’articolo 4 non si applica agli SPL. La seconda sostiene invece che, pur essendo vero che il comma 8 si applica alle società titolari di SPL, tale comma deve comunque essere letto contestualmente al comma 1, e quindi non si applica.

Un ulteriore aspetto derivante dalla mancata chiarezza circa l’applicazione dell’articolo 4 (ad esclusione del solo comma 1) agli SPL riguarda l’applicazione del patto di stabilità, in particolare in materia di nuove assunzioni, per cui agli SPL si applicherebbero le disposizioni limitative previste per l’amministrazione controllante (art. 4, c. 9) (Pozzoli, 2012).

Morale della favola. È urgente un intervento di chiarificazione e di manutenzione della normativa, anche se sembra di poter escludere che il comma 8 in definitiva possa essere applicato agli SPL, pena l’incostituzionalità.

#### 4.1.6 Conclusioni: punti fermi e questioni aperte

In conclusione, l’esito referendario e il pronunciamento della Corte Costituzionale non producono un vuoto normativo. Si ritorna ai principi comunitari e alla normativa settoriale<sup>49</sup>. Viene meno la distinzione tra servizi generici e servizi nominati e la preferenza per la liberalizzazione. Non vi sono più obblighi di provare che non è possibile condurre quel servizio in concorrenza, per cui vanno sullo stesso piano:

1. la gara;
2. il partenariato pubblico privato con gara a doppio oggetto (da questo punto di vista c’è da chiedersi se non sia, come effettivamente sembra, ancora in vigore il limite minimo al 20% presente nel decreto 533 ancora vigente);
3. l’*in house* secondo i requisiti europei da provare, ma non si tratta di un’eccezione.

Qual è l’impatto dell’evoluzione della normativa sugli affidamenti in corso? In generale la sentenza della Corte Costituzionale fa decadere le scadenze delle cessazioni per gli affidamenti non conformi. L’unica eccezione è costituita dalle società miste con partner non selezionato con gara a doppio oggetto e che non abbiano i requisiti dell’*in house*. Qui in assenza di nuove norme gli affidamenti continuano fino all’intervento di una nuova normativa o sino all’eventuale intervento dell’antitrust.

<sup>48</sup> Art. 8: “A decorrere dal 1° gennaio 2014 l’affidamento diretto può avvenire solo a favore di società a capitale interamente pubblico, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione in house e a condizione che il valore economico del servizio o dei beni oggetto dell’affidamento sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro annui. Sono fatti salvi gli affidamenti in essere fino alla scadenza naturale e comunque fino al 31 dicembre 2014. Sono altresì fatte salve le acquisizioni in via diretta di beni e servizi il cui valore complessivo sia pari o inferiore a 200.000 euro in favore delle associazioni di promozione sociale di cui alla legge 7 dicembre 2000, n. 383, degli enti di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, delle associazioni sportive dilettantistiche di cui all’art. 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, delle organizzazioni non governative di cui alla legge 26 febbraio 1987, n. 49, e delle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381”.

<sup>49</sup> Le regioni hanno poi contestato il fatto che l’art. 4 del DL n. 138 del 2011, che attribuiva di fatto la competenza sull’affidamento del servizio agli enti locali, contrastava con una precisa competenza di carattere regionale in merito, stabilita dalla costituzione. Su questo la sentenza della Corte non si pronuncia. Oggi in teoria ogni ente ha la possibilità di stabilire lui come affidare, salvo che non vi sia una normativa regionale che ad esempio abbia definito degli ambiti e disposizioni delle modalità di affidamento.

Per quanto riguarda la Toscana il nuovo quadro normativo non ha impatto nell'ambito del SII, ad eccezione parziale del gestore dell'ex ATO 1 Toscana Nord, oggi Conferenza territoriale 1. In quel contesto il referendum ha infatti stoppato sul nascere un processo di parziale privatizzazione iniziato con la delibera del 4 aprile 2011, e determinato dagli effetti dell'articolo 23 bis del DL n. 112 del 2008<sup>50</sup>. Tale procedimento è stato interrotto dall'esito referendario con delibera del CdA del 22 giugno 2011 e la gestione *in house* è stata confermata con un allungamento al 2034 della convenzione di affidamento al gestore *in house* del servizio.

Parzialmente diverso è l'effetto del referendum nell'ambito della gestione dei servizi di igiene urbana. In particolare la sentenza della Corte Costituzionale ha rimesso in discussione la decisione da parte dell'ATO Centro di selezionare il partner privato per l'affidamento del Servizio di igiene urbana dell'ambito, in attuazione della LR n. 61 del 2007, tramite gara. Tuttavia, per ragioni che esulano da vincoli normativi non più vigenti circa la forma dell'affidamento, si è ritornati a privilegiare un percorso di affidamento tramite procedura ad evidenza pubblica. Ma su quest'ultimo punto torneremo nei paragrafi successivi.

## 4.2

### Il servizio idrico integrato: normativa di settore, governance regolatoria e assetti industriali

#### 4.2.1 *La normativa di settore e la governance regolatoria nazionale e regionale*

Come si è già accennato, proprio il recepimento del referendum del 2011 da parte dei governi Berlusconi e Monti ha rappresentato una svolta che ha separato, seppur in modo discutibile dal punto di vista giuridico, il quadro normativo relativo al servizio idrico rispetto agli altri SPL. Tale quadro normativo è stato recentemente interessato da tre novità principali:

1. L'abolizione degli AATO determinata dalla L. 25 gennaio 2010, n. 42.
2. L'individuazione di un organismo nazionale per la regolazione del servizio, l'Agenzia nazionale di vigilanza sulle risorse idriche, istituita con il DL 13 maggio 2011, n. 70 e la sua successiva eliminazione, con l'attribuzione di vere competenze regolatorie all'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas (AEEG), ad opera del D.Lgs. 6 dicembre 2011, n. 201 convertito nella L. 22 dicembre 2011, n. 214 e del DPCM 20 luglio 2012 (GU 3 ottobre 2012, n. 231).
3. Il referendum del 12-13 giugno 2011, con le sue implicazioni sia in termini di affidamenti che in termini di remunerazione degli investimenti in tariffa.
4. La definizione di un nuovo Metodo Tariffario Transitorio (MTT) ad opera dell'AEEG.

Il referendum del giugno 2011 ha determinato anche per il SII l'abrogazione del precedente articolo 23 bis, le cui conseguenze abbiamo esposto poc'anzi, e dall'altro ha poi abrogato quella parte del metodo normalizzato (art. 154 del DL 3 aprile 2006, n. 152) che, nel determinare la costruzione delle tariffe del SII (fornitura di acqua potabile, e del servizio di fognatura e depurazione), garantiva la remunerazione al gestore degli investimenti fatti ad un tasso del 7%, comprensivo dei costi del finanziamento. Tuttavia, se da un lato il quesito referendario abolisce l'inciso relativo all'"adeguatezza della remunerazione del capitale investito", non abolisce il principio, stabilito dallo stesso articolo 154, comma 1 nella successiva riga di testo, in base al quale la tariffa deve

<sup>50</sup> La delibera del 4 aprile 2011 in ottemperanza del 23 bis apriva un procedimento di selezione del partner privato al 49% del capitale, tramite gara, invitando ad una manifestazione di interesse di soggetti privati in tal senso.

garantire la copertura dei costi, comprensivi degli investimenti. Dire che la tariffa deve coprire gli investimenti significa che, in ogni caso, il costo del capitale dovrà essere coperto: con cosa si ripagherebbero i debiti contratti con le banche, altrimenti? Come coprire dunque il costo degli investimenti senza remunerare il capitale investito, e quale dunque il costo del capitale preso a prestito per gli investimenti, comunque coperto dalla tariffa? L'incertezza su questo, insieme alla crisi finanziaria e al *credit crunch* generalizzato, ha avuto come conseguenza immediata l'insostenibilità finanziaria di molti dei piani di investimento previsti dalle Autorità di ambito e la rimessa in discussione degli investimenti nel SII da parte dei gestori, preoccupati di remunerare il denaro investito dai propri azionisti<sup>51</sup> e non più in grado di accedere al credito del sistema bancario, con la motivazione da parte delle banche del peggioramento netto delle garanzie di sostenibilità finanziaria dei piani.

Come rileva giustamente Carlo Scarpa, la norma oggetto del referendum era sostanzialmente mal scritta prevedendo al tempo stesso sia la copertura integrale dei costi, incluso quello del capitale, sia la remunerazione del capitale stesso. Ma il costo dei fattori produttivi "non è altro che la remunerazione dovuta a chi fornisce tali fattori: così come il costo del lavoro è la remunerazione (lorda) del lavoratore così il costo del capitale rappresenta la remunerazione di tale input" (Scarpa, 2012).

Il dibattito politico e giuridico sull'interpretazione autentica del referendum, che spesso tenta di salvare la capra (l'esito referendario nella sua sostanza) e i cavoli (gli investimenti dei gestori) compie un esercizio a dir poco acrobatico, rinnovando l'attualità del noto episodio manzoniano dell'azzeccagarbugli. Sintetizzando al massimo, secondo una prima interpretazione, l'esito del referendum dovrebbe indurre le amministrazioni a rivedere le tariffe del servizio idrico, eliminando la componente di remunerazione del capitale. Secondo l'altra, un'eventuale revisione delle tariffe richiede comunque – quanto meno per i rapporti concessori in essere – l'individuazione di un diverso meccanismo di remunerazione.

L'incertezza estrema provoca dunque il blocco degli investimenti previsti per il settore, circa due miliardi di euro l'anno per i prossimi trent'anni, indispensabili spesso a migliorare acquedotti fatiscenti che sprecano risorsa idrica, e sistemi fognari e impianti di depurazione vecchi e incompleti. Per un approfondimento su questo punto anche in relazione ad alternative di policy disponibili si rimanda a IRPET (2012).

• *La costituzione di un vero e proprio organismo di regolazione nazionale dei servizi idrici*<sup>52</sup>  
Il primo passo verso la costituzione di un sistema di regolazione di livello nazionale è stato rappresentato dalla creazione dell'Agenzia nazionale di vigilanza sulle risorse idriche, istituita con il DL 13 maggio 2011, n. 70. Tuttavia tale creatura è nata debole e ha avuto vita breve, per due ragioni. La prima, perché scarsamente indipendente dal governo e con limitati poteri, la seconda, perché restava indefinita l'allocazione delle competenze tra centro e periferia, dopo l'abolizione delle Autorità di ambito del 2010, la cui attuazione era prevista per il 2011 ma ancora oggi è di fatto limitata ad alcune regioni tra cui la Toscana e con impostazioni tra loro differenziate (Scarpa, 2012).

Di ben maggior rilievo è invece risultata l'abolizione e il trasferimento dei poteri della neo-costituita Agenzia di vigilanza delle risorse idriche all'AEEG, disposto dall'articolo 21, comma 19, del DL 201/2011. In primo luogo perché l'AEEG si configura come

<sup>51</sup> Gli amministratori delle società di gestione sono infatti responsabili anche di fronte al giudice della buona amministrazione del capitale degli azionisti.

<sup>52</sup> Cfr. DL 13 maggio 2011, n. 70; D.Lgs. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella L. 22 dicembre 2011, n. 214; DPCM 20 luglio 2012, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 231 del 3 ottobre 2012.

una vera e propria autorità indipendente dal governo, e in secondo luogo perché assume funzioni da “vera” autorità di settore. Il decreto ha infatti stabilito che all’Autorità sono trasferite *ex lege* “le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici”, precisando altresì che tali funzioni “vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all’Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481”<sup>53</sup>.

• *La nuova tariffa del SII. Un processo ancora in itinere*

La definizione di un nuovo metodo tariffario è stato il primo importante obiettivo con cui si è confrontata la nuova autorità di settore. A questo proposito l’AEEG aveva prodotto, già nel maggio 2012, un primo documento di consultazione (204/2012/R/idr) contenente alcune linee guida di costruzione di un MTT, da applicarsi a partire dal 2012, in attesa di determinare una serie di regole più organiche e stabili nel tempo, anche a seguito di un’ampia raccolta ed elaborazione dei dati delle gestioni in essere. A questo documento ne era seguito un altro del luglio 2012 che definiva nei dettagli il nuovo metodo transitorio (290/2012/R/idr). I criteri proposti dall’AEEG per la ridefinizione della tariffa sembravano penalizzare fortemente la realtà delle gestioni toscane, in ordine a numerosi aspetti, e rischiavano di minare la possibilità, da parte dei gestori, di rispettare quegli indicatori economici richiesti dalle banche per i *Project Finance*, in buona parte già attivati, quali quelli relativi ad Acque, Nuove Acque, ASA e Acquedotto del Fiora, ma anche per coloro che i *project* sono in procinto di attivarli, come Publiacqua e Gaia.

In particolare, gli aspetti più incisivi sulle realtà toscane erano i seguenti.

- La definizione di un *X-factor* e *profit sharing* basati sul confronto con costi standard espressi da equazioni morfologicamente analoghe a quelle del MTN ma riformulate sui dati di un campione di imprese. Il punto relativo a quali gestioni sono comprese nel campione di imprese è molto delicato, visto l’incidenza di condizioni geo-morfologiche, strutturali, regolatorie e contrattuali specifiche sui costi delle imprese. Ad esempio, è chiaro che le imprese toscane operano in territori caratterizzati da una rete lunga in rapporto all’utenza servita, da bassa densità abitativa e presenza diffusa di abitati sparsi, ciò che limita strutturalmente la possibilità di sfruttare le economie di densità o di intensità di utilizzo della rete (utenti allacciati per km di rete) universalmente riconosciute come determinanti del rapporto costi/ricavi del settore. Senza un’adeguata considerazione di questi ed altri elementi caratteristici nella definizione della frontiera efficiente, le gestioni toscane rischiano di apparire quasi tutte particolarmente inefficienti e pertanto penalizzate dal nuovo metodo. Ma su questo il dibattito è in corso.
- Il ritorno ad un calcolo delle vite utili regolatorie allineato alla vita tecnica ossia il ritorno ad un sistema di ammortamento tecnico in luogo di un ammortamento finanziario degli investimenti effettuati. Anche in questo caso la Toscana risulterebbe penalizzata avendo adottato l’ammortamento finanziario degli investimenti realizzati sui beni in concessione e, conseguentemente, la minimizzazione del valore residuo, come strumento per l’accesso al credito bancario e agli strumenti di *Project Finance*.
- La deduzione completa dalla tariffa applicata per i servizi di acquedotto, fognatura e

<sup>53</sup> Il DPCM del 20 luglio 2012 costituisce da questo punto di vista un passo di dubbia valenza nel faticoso cammino di costruzione di un vero e proprio sistema nazionale di regolazione dei servizi idrici. Il decreto chiarisce infatti le funzioni di regolazione del SII in capo all’AEEG, ma dall’altro riserva alcune materie alla responsabilità del Ministero, in parziale contraddizione con quanto stabilito dal precedente decreto 201/2011. Particolarmente rilevante appare il ruolo che il DPCM attribuisce alle Regioni rispetto alla verifica della coerenza dei singoli piani di ambito con la pianificazione regionale e provinciale di settore, riconoscendone il ruolo di controllore del funzionamento della pianificazione, in una logica *top down* rafforzata.

depurazione alle utenze civili, dei margini relativi ad una serie di attività di mercato, ancorché parzialmente regolate, quali: fognatura e depurazione di acque industriali, allacciamenti lavori conto terzi per privati ed enti, altre prestazioni e servizi accessori (trattamento percolato e bottini). Si tratta di un'attività che in questi anni ha contribuito a garantire il sostegno ai flussi di cassa necessari al pagamento del servizio del debito.

Su questi due documenti si è aperto un processo di confronto tra l'AEEG, i gestori e i rappresentanti degli organismi di regolazione decentrati sul territorio (gli ex AATO), che ha determinato una messa in discussione del MTT proposto nel documento del luglio scorso e la definitiva definizione di un nuovo MTT.

- *Il nuovo MTT*

Il 28 dicembre 2012 con delibera 585/2012/R/idr l'AEEG ha varato il nuovo metodo transitorio di costruzione delle tariffe del SII, che individua la metodologia a livello nazionale per determinare le tariffe 2012 e 2013 del SII, anticipando le linee generali della metodologia definitiva prevista a partire dal 2014. La delibera individua inoltre il ruolo degli Enti d'ambito ai fini della determinazione tariffaria, definendo attività, metodologie e tempi. La delibera introduce un percorso di gradualità dagli attuali criteri di copertura dei costi (MNT) ai nuovi (MTT), introducendo anche alcuni specifici meccanismi a garanzia del mantenimento dei flussi di cassa dei gestori e degli attuali equilibri finanziari. A salvaguardia dell'impatto sugli utenti finali (e sui gestori) viene introdotto, per il biennio 2012-2013, l'obbligo di un'istruttoria specifica sulla validità delle informazioni fornite e la corretta applicazione dei nuovi criteri, nei casi di variazioni tariffarie superiori ai limiti previsti dal MNT. La nuova metodologia prevede che, nella fase transitoria, sia mantenuta un'articolazione tariffaria per gestore/ambito tariffario analoga alla preesistente. La nuova metodologia tariffaria concilia gli esiti referendari con la normativa europea e nazionale in tema di rispetto dei principi – confermati dalla stessa Corte Costituzionale – del recupero dei costi e di “chi inquina paga”.

1. Il nuovo metodo sopprime la “remunerazione del capitale” e riconosce il “costo della risorsa finanziaria”, in aderenza al principio della copertura integrale dei costi (*full cost recovery*). Con riferimento alla risorsa finanziaria, l'Autorità ha stabilito che tali costi non debbano essere riconosciuti a piè di lista – favorendo comportamenti inefficienti o opportunistici – bensì attraverso riferimenti standard (oneri finanziari e fiscali).
2. È stabilito inoltre il principio della garanzia dei ricavi, con la necessità di conguagliare eventuali differenze tra i ricavi assicurati dalle articolazioni tariffarie applicate agli utenti finali e quelli riconosciuti nel Vincolo aggiornato ai ricavi (al netto del contributo degli Altri ricavi).
3. Una fondamentale innovazione è che il MTT è basato su criteri di regolazione *ex post* in luogo della regolazione *ex ante* del MNT (che comunque prevedeva la verifica *ex post* all'atto delle revisioni tariffarie periodiche):
  - a) i dati contabili dell'anno n-2 sono il riferimento per il calcolo tariffario;
  - b) il costo degli investimenti è riconosciuto quando le opere entrano in funzione (*time lag* regolatorio) e non da quando inizia l'investimento;
  - c) i conguagli tariffari – volumi, costi passanti, modifiche di perimetro, ecc. – sono riconosciuti nell'anno n+2.
4. IL MTT fissa nuove vite utili regolatorie di ciascuna categoria di immobilizzazioni ai fini del calcolo degli ammortamenti nonché il principio che i cespiti – del gestore e di terzi – sono riconosciuti in termini di costo di realizzazione storico rivalutato. Ciò

significa la fine dell'applicabilità dell'ammortamento finanziario, un allungamento dei tempi di ammortamento rispetto al criterio in vigore sino ad oggi in molte delle gestioni toscane e dunque anche una messa in questione dei *Project Financing* attivati sugli attuali piani di ambito toscani.

5. Dal punto di vista della sostenibilità degli investimenti è stata introdotta un'ulteriore importante novità costituita da una componente tariffaria definita di anticipazione costi per il finanziamento di nuovi investimenti (FoNI) che è parte del vincolo dei ricavi ma ha la natura di un contributo a fondo perduto ed è soggetto ad un vincolo di destinazione. Di fatto si tratta di una sorta di “fondo di scopo” che, seppur vincolato alla presenza di un libro dei cespiti ben tenuto, ciò che non sempre è nella disponibilità dei gestori, può costituire uno strumento importante in futuro per la sostenibilità finanziaria degli investimenti e il rinnovo delle infrastrutture.
6. Il MTT introduce poi una dettagliata definizione delle Attività del SII e delle Altre attività idriche, ovvero delle attività attinenti i servizi idrici diverse da quelle comprese nel SII (Altri ricavi). Anche in questo campo l'innovazione appare rilevante. L'Autorità ha infatti stabilito che le “altre attività idriche” – diverse dal SII – rientrano negli ambiti di propria competenza regolatoria e che i rispettivi ricavi debbano concorrere alla copertura dei costi ammessi. D'altra parte poiché risulterebbe controproducente estrarre l'intera differenza tra ricavi e costi dell'impresa riferibile a tali altre attività, in quanto verrebbe a mancare un incentivo a svolgere le medesime attività (*sharing* degli altri ricavi), in assenza di una contabilità regolatoria, viene riconosciuta al gestore una marginalità forfettaria.
7. Un'ulteriore novità è rappresentata dal modo con il quale viene trattato l'adeguamento delle tariffe all'inflazione. Nel rispetto del principio di copertura dei costi, la nuova metodologia abbandona infatti il riferimento all'inflazione programmata ed adegua i costi operativi e di capitale all'inflazione reale. Nella valutazione del capitale investito netto del gestore è introdotta una quota a compensazione del capitale circolante netto valutata forfettariamente.
8. Dal punto di vista fiscale l'IRAP è considerato un costo operativo riconosciuto a piè di lista (insieme a IMU, TOSAP ed altre imposte), e gli accantonamenti fiscalmente indeducibili non sono riconosciuti in tariffa, tuttavia dal Capitale Investito Netto non si sottraggono le quote di fondo costituite da accantonamenti indeducibili.

Non è affatto semplice trarre un giudizio di merito rispetto al nuovo MTT, in primo luogo per la sua complessità e per i tecnicismi inevitabilmente presenti. Com'è noto, dal punto di vista degli esiti, il diavolo si nasconde nei dettagli, anche indipendentemente dall'intenzione dei regolatori. Inoltre, il decreto dell'Autorità lascia volutamente ad una successiva delibera di chiarimento, la definizione di una serie di aspetti centrali, tra i quali citiamo ad esempio la definizione dei sistemi di monitoraggio della qualità del servizio, l'introduzione del c.d. “bonus acqua” per gli utenti in condizioni economiche disagiate, i meccanismi di premialità e penalità per nuovi investimenti, le modalità di *unbundling*, il deposito cauzionale nonché le tematiche relative al recupero delle partite pregresse. Dunque occorrerà del tempo per comprendere a fondo opportunità e rischi del nuovo quadro regolatorio che si va delineando. Un fatto è certo, il metodo innova profondamente il modo con il quale potranno essere finanziati gli investimenti, dando un colpo forse mortale al meccanismo del *Project Finance* imponendo l'adozione del metodo dell'ammortamento tecnico in luogo dell'ammortamento finanziario, mentre non è ancora chiaro se e in che misura la costituzione del FoNI sarà capace di rendere sostenibili gli investimenti dei piani di ambito attuali, il cui costo finanziario ricade comunque in tariffa.

- *La governance regolatoria regionale*

La governance regionale del SII ha subito recentemente un'evoluzione significativa principalmente ad opera della LR 28 dicembre 2011, n. 69.

La legge si è posta tre obiettivi fondamentali:

1. la sostituzione dei sei Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), aboliti dalla L. 191/2009 (art. 2, c. 186 bis) con un Ambito unico regionale, e la relativa riattribuzione delle funzioni esercitate, al fine di garantire, attraverso il successivo processo di aggregazione dei soggetti gestori, maggiori economie di scala e quindi maggior efficacia ed efficienza del sistema.
2. il riordino della disciplina del SII (e di quello di gestione integrata dei rifiuti urbani) al fine di garantire la qualità, l'efficienza e l'efficacia di tali servizi, anche a tutela dell'utenza;
3. l'introduzione di norme volte a garantire la terzietà del controllo.

Per quanto riguarda il primo obiettivo, in sostituzione delle sei precedenti Autorità di ambito viene istituita un'Autorità idrica regionale, con funzioni di programmazione organizzazione e controllo. Tuttavia, la titolarità delle funzioni esercitate dall'Autorità di ATO (non solo per l'acqua ma anche per i rifiuti) sono attribuite ai comuni. L'Autorità idrica toscana è pertanto un ente rappresentativo di tutti i comuni dell'ATO di riferimento pur se dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia amministrativa, organizzativa, patrimoniale e contabile. L'Autorità idrica ha un'articolazione territoriale che corrisponde alle conferenze dei sindaci e dunque ai vecchi ATO.

La rappresentanza dei comuni all'interno dell'assemblea è garantita tramite un sistema di c.d. "grandi elettori", prevedendo che i membri dell'organo assembleare siano scelti da conferenze di sindaci corrispondenti ai precedenti sei ATO, alle quali è attribuita peraltro anche la facoltà di formulare proposte e indirizzi sulle principali delibere assembleari. Vi è inoltre un consiglio direttivo, costituito da un comitato ristretto di sindaci, che svolge funzioni di raccordo tra l'assemblea medesima ed il direttore generale, controllando l'attività di quest'ultimo e riferendo all'assemblea.

Il direttore generale è nominato dall'Assemblea dei Comuni, seppure d'intesa con il Presidente della Giunta regionale ed è da questa revocabile anche senza l'accordo con il presidente della Giunta regionale (a maggioranza dei due terzi dell'Assemblea) nel caso non si faccia esecutore degli indirizzi di quest'ultima. Al direttore generale sono attribuite non solo le funzioni di natura gestionale relative all'organizzazione e controllo sui servizi, ma anche le altre funzioni che le leggi regionali e la normativa nazionale hanno in passato assegnato alle Autorità di ATO e che, per effetto della legge, sono esercitate dalle nuove autorità. La Regione si riserva funzioni per l'individuazione e realizzazione degli interventi strategici di interesse regionale, da selezionare anche tra quelli già previsti nel piano di ambito. Si riserva l'esercizio dei poteri sostitutivi previsti dalla LR 35/2011.

Viene inoltre istituito presso la Giunta regionale l'Osservatorio regionale per il SII e di gestione integrata dei rifiuti urbani, con il compito di acquisire ed elaborare le informazioni ed i dati sulla programmazione, organizzazione e gestione dei servizi. A tutela dei consumatori e utenti è istituito presso il Consiglio regionale un comitato per la qualità dei servizi, composto dai rappresentanti dei soggetti interessati, con il compito di segnalare eventuali criticità e formulare proposte alle autorità.

- *Un giudizio complessivo sull'intervento normativo*

In termini generali il merito della legge è certamente costituito dal tentativo, riuscito per quanto era possibile, di rispondere con una legge regionale intelligibile, ai numerosi interventi normativi di carattere nazionale, non sempre coerenti tra loro.



Un merito più specifico della nuova normativa regionale consiste nel tentativo, circoscritto all'interno di un quadro normativo molto stringente e obiettivamente limitante, di inserire degli elementi di tutela del cittadino-utente e di trasparenza amministrativa e decisionale attraverso l'istituzione rispettivamente di:

1. un comitato per la qualità dei servizi, aperto alla partecipazione degli *stakeholders* interessati;
2. un Osservatorio regionale per il SII (che trova un corrispettivo anche nella governance dei servizi di igiene urbana);
3. una Relazione annuale del direttore dell'Autorità idrica toscana a tutti i soggetti interessati circa il grado di raggiungimento degli obiettivi e investimenti programmati, la quantità e qualità dei servizi prodotti, gli aspetti economico-finanziari e tariffari delle gestioni.

Il limite principale del nuovo assetto di governance disegnato dalla legge, ma si trattava di un limite difficilmente superabile se non attraverso un intervento normativo di carattere nazionale, attiene invece alla mancata soluzione del conflitto di interessi che riguarda i comuni, presenti in maggioranza negli assetti proprietari dei gestori del servizio e ancora pienamente titolari delle funzioni attribuite all'Autorità idrica dell'ambito unico. Anche da questo punto di vista, tuttavia, vi sono alcuni passi in avanti.

Il primo riguarda il rafforzamento del ruolo della Regione quale programmatore degli interventi strategici (art. 25), ciò che dovrebbe consentire di superare logiche localistiche e conflitti intorno allo sfruttamento della risorsa acqua e alla sua tutela, garantendo un maggiore coordinamento delle politiche dei territori in un quadro regionale, anche se la logica programmatoria e organizzativa resta di tipo *bottom up*.

Un secondo punto riguarda il direttore generale, ossia l'organo di amministrazione dell'Autorità idrica, cui sono riservate competenze essenziali, e che è eletto d'intesa tra il presidente della Regione e l'Assemblea dei Comuni, pur se è da questa revocabile a maggioranza qualificata nel caso non si faccia esecutore degli indirizzi di quest'ultima (art. 9). Aumenta dunque la capacità di incidere della Regione, seppur ancora una volta in una logica di compromesso, nella quale si certifica la "dipendenza" del Direttore dell'Autorità idrica dall'Assemblea dei Comuni, ed appare limitata la terzietà del regolatore e il ruolo della Regione Toscana nella governance complessiva del SII.

D'altra parte, la giurisprudenza costituzionale ha più volte ribadito la competenza esclusiva statale sulle materie relative alla concorrenza e dunque anche sulla regolazione dei servizi idrici. Questa fattispecie ha costituito senza dubbio un limite forte all'azione legislativa regionale.

• *A che punto siamo con l'implementazione della nuova governance regolatoria?*

Dopo che lo scorso 25 settembre 2012 il Consiglio regionale aveva dato il via libera all'articolazione della nuova Autorità Idrica Toscana (AIT), il primo novembre è stato eletto presidente il sindaco di Livorno e presidente di ANCI nazionale, Alessandro Cosimi e il Direttore, Alessandro Mazzei.

La nuova AIT è adesso in grado di svolgere il proprio compito, ed è *in itinere* il processo che porterà alla definizione del Comitato regionale per la qualità del servizio, istituito presso il Consiglio regionale e dell'Osservatorio regionale per il SII e di gestione integrata dei rifiuti urbani istituito presso la Giunta.

Di fatto l'operatività della autorità toscana è stata sino a poche settimane orsono fortemente condizionata dal processo di revisione del Metodo Tariffario Normalizzato (MNT) da parte dell'AEEG. Solo con la definizione del nuovo metodo tariffario, infatti, inizia la vera e propria attività di competenza dell'ATI, che si sostanzierà da un lato nel riformulare i nuovi piani di ambito per renderli coerenti e sostenibili in rapporto ai nuovi principi del metodo tariffario normalizzato, dall'altro di formulare le nuove proposte di tariffa del SII in Toscana.

#### 4.2.2 *Assetti industriali e convenzioni in essere*

Poco vi è da dire in merito all'evoluzione degli assetti industriali, dai primi anni 2000 sino ad oggi relativamente stabili e solo parzialmente interessati dalle conseguenze del referendum del 12-13 giugno 2011.

Il servizio idrico in Toscana è come noto gestito da sei società per azioni di cui cinque società miste a maggioranza pubblica (i Comuni delle rispettive Conferenze territoriali) con socio privato di minoranza scelto tramite gara a doppio oggetto. Il gestore del SII nella Conferenza territoriale Toscana Nord (ex ATO 1) è invece una SpA interamente a capitale pubblico partecipato dai Comuni dell'ambito.

Tabella 4.1  
QUADRO DELLE CONVENZIONI IN ESSERE TRA LE CONFERENZE TERRITORIALI (EX ATO) E I GESTORI DEL SII

ATO	Gestore	Quota azionaria dei soci pubblici (%)	Quota azionaria dei soci "privati" (%)	Socio "privato" più importante nella compagine dei privati	Anno affidamento	Durata affidamento	Scadenza affidamento	Anno estensione affidamento	Nuova scadenza affidamento
1	Gaia	100	–	–	2004	20	2024	2011	2029
2	Acque	55	45	ACEA	2001	20	2021	2011*	2026*
3	Publiacqua	60	40	ACEA	2001	20	2021		2021
4	Nuove Acque	54	46	Ondeo	1999	25	2024		2024
5	ASA	60	40	Iren	2001	20	2021	2007	2026
6	Acquedotto Fiora	60	40	ACEA	2001	25	2026		2026

\* Delibera estensione non ancora efficace

In questo caso, come si è già descritto poc'anzi, l'articolo 23 bis del DL n. 112 del 2008 ha imposto l'apertura di un procedimento di selezione del partner privato al 49% del capitale, procedimento interrotto dall'esito referendario.

Per quanto riguarda le concessioni in essere si è invece assistito ad una tendenza all'allungamento della durata delle concessioni dai vent'anni previsti ai 25 anni al fine sostanziale di migliorare la bancabilità dei piani di ambito e dunque le condizioni di accesso al credito. Ciò si è verificato nel 2007 per ASA e nel 2011 per GAIA e Acque. In quest'ultimo caso l'allungamento della concessione è stato condizionato al verificarsi di condizioni che non si sono verificate e pertanto la delibera n. 12 del 6 dicembre 2011 di revisione del piano di ambito, con prolungamento al 2026, resta sospesa. Il prolungamento dell'affidamento richiedeva infatti il nulla osta da parte delle banche finanziatrici ad un prolungamento e contestuale maggior finanziamento del gestore.

Questa condizione non si è fino ad oggi verificata, visto il quadro regolatorio incerto e il *credit crunch* generalizzato. Peraltro una procedura di valutazione del progetto di estensione della convenzione da parte dell'autorità garante della concorrenza e del mercato AGCOM è stata archiviata.

### 4.3

#### Il servizio di igiene urbana: normativa di settore, governance regolatoria e assetti industriali

Le novità di settore riguardanti il quadro regolatorio nazionale del servizio di igiene urbana, sono in gran parte già state descritte nel paragrafo precedente dal momento che la gestione dei rifiuti rientra nella disciplina dei servizi di interesse economico generale. Inoltre, a differenza del SII, per l'igiene urbana non è prevista né è all'orizzonte alcuna autorità di settore di carattere nazionale. Il quadro normativo nazionale è dunque relativamente più stabile e definito dal D.Lgs. 152/2006 e seguenti modifiche.

Per quanto riguarda la gestione del servizio di igiene urbana il decreto 152/2006 stabilisce alcuni principi recepiti e rafforzati dalla normativa regionale di settore. Tra questi i principali sono:

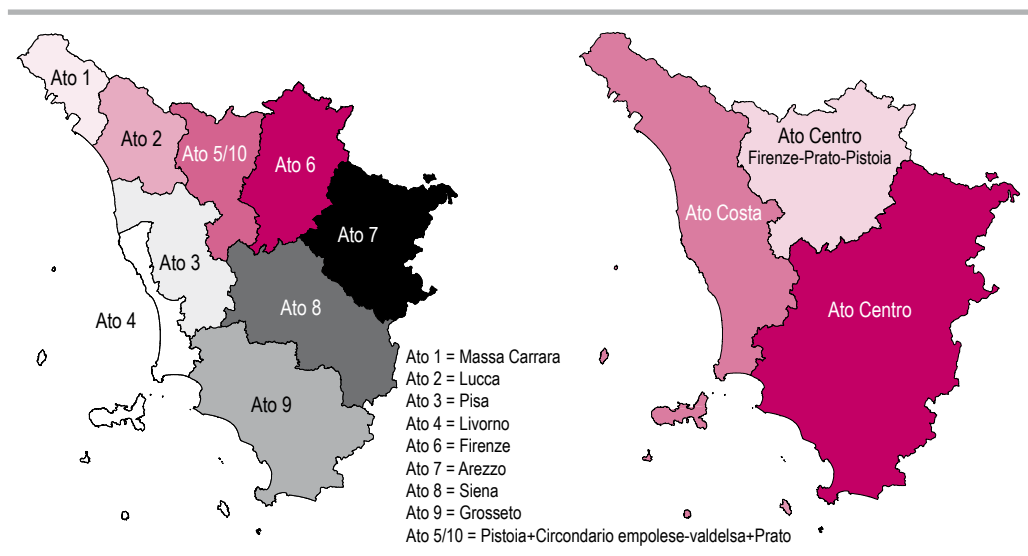
1. l'organizzazione della gestione dei rifiuti urbani sulla base di ATO delimitati dal piano regionale;
2. il superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti al fine di conseguire adeguate dimensioni gestionali, definite sia sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici sia sulla base delle ripartizioni politico-amministrative;
3. il raggiungimento dell'autosufficienza di smaltimento nell'ATO entro cinque anni.

#### 4.3.1 *Il quadro normativo e la governance regolatoria regionale*

Il quadro normativo regionale in materia di servizio di igiene urbana è definito dalla LR n. 61 del 2007 e dalla LR n. 69 del 2011.

La prima ha ridotto il numero degli ATO di gestione del servizio da dieci (le province) a tre, ATO Sud, ATO Centro, ATO Costa. Inoltre, recependo il concetto di gestione integrata dei rifiuti urbani presente nel testo unico sull'ambiente n. 152/2006, la legge ha previsto per la prima volta esplicitamente l'affidamento della gestione integrata del servizio di igiene urbana nel territorio dell'ambito ad un gestore unico.

Figura 4.2  
GLI ATO TOSCANI PRIMA E DOPO LA LR 61/2007



Fonte: Regione Toscana

Con LR 69/2011 la Regione Toscana ha provveduto alla riattribuzione delle funzioni esercitate dalle Autorità di ATO, soppresse con L. 191/2009, attuando al contempo il riordino della disciplina del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. A tal proposito non verranno trattati gli aspetti della LR 69/2011 comuni al SII, già commentati nel paragrafo precedente: in particolare il punto relativo all'istituzione dell'Osservatorio regionale e del Comitato regionale per la qualità del servizio. La legge regionale riconferma l'articolazione territoriale in tre ATO già prevista dalle disposizioni previgenti (art. 24 della LR 25/1998): a) ATO Toscana Centro, costituito dai comuni compresi nelle province di Firenze, Prato e Pistoia (con esclusione dei Comuni di Marradi, Palazzuolo sul Senio e Firenzuola); b) ATO Toscana Costa, costituito dai comuni compresi nelle province di Massa-Carrara, Lucca, Pisa e Livorno; c) ATO Toscana Sud, costituito dai comuni compresi nelle province di Arezzo, Siena e Grosseto. La norma stessa istituisce, a decorrere dal 1° gennaio 2012 e per ciascun ATO, un'Autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. L'Autorità al pari di quella idrica, è rappresentativa dei comuni dell'ATO di riferimento, ed è dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia amministrativa, organizzativa, patrimoniale e contabile con funzioni di organizzazione, programmazione, regolazione e controllo del servizio di gestione dei rifiuti secondo criteri di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza. In particolare compete all'Autorità: a) la pianificazione di dettaglio della gestione dei rifiuti urbani attraverso il piano di ambito; b) l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani; c) la regolazione delle tariffe e della qualità del servizio; d) l'esercizio di poteri sostitutivi in caso d'inadempienza del gestore. Al fine di garantire che la gestione unitaria risponda a criteri di efficienza ed efficacia, il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani è affidato ad un unico soggetto gestore per ciascun ATO, secondo quanto già previsto dall'articolo 26 della LR 61/2007. L'Autorità servizio rifiuti vigila sull'attività del soggetto gestore e controlla l'attuazione degli interventi previsti nel piano di ambito, interviene per garantire l'adempimento da parte del gestore, ai doveri contrattuali e di legge, esercitando tutti i poteri di legge e stabiliti dal contratto. In casi di inadempienza particolarmente grave l'Autorità servizio rifiuti, previa diffida, può sostituirsi al gestore provvedendo a far eseguire a terzi le opere, nel rispetto delle vigenti disposizioni in materia di appalti pubblici e in assenza di intervento dell'Autorità, la Regione può sostituirsi con le modalità previste dalla LR 53/2001. Inoltre, la Regione esercita i poteri sostitutivi di cui alla LR 35/2011, per la realizzazione degli interventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b ter, della medesima legge.

#### 4.3.2 *Gli assetti industriali*

Il processo di riforma avviato dal “decreto Ronchi” e proseguito con la LR 61/2007 ha determinato un processo di concentrazione industriale per aggregazione delle imprese che sembra oggi giungere ad un punto di avanzamento rilevante, seppur tardivo. Il settore della raccolta e gestione dei rifiuti solidi urbani era, infatti, sino ieri caratterizzato da un'elevata frammentazione e imprese piccole di volta in volta affidatarie di una o più fasi della filiera, dalla raccolta, al trattamento, recupero e smaltimento.

La LR n. 61 del 2007 ha ridotto il numero degli ambiti territoriali ottimali di gestione del servizio da dieci (le province) a tre, ATO Sud, ATO Centro, ATO Costa. Inoltre, recependo il concetto di gestione integrata dei rifiuti urbani presente nel testo unico sull'ambiente n. 152/2006, la legge ha previsto per la prima volta esplicitamente l'affidamento della gestione integrata del servizio di igiene urbana nel territorio dell'ambito ad un gestore unico. L'attuazione della legge regionale appare oggi in uno stato di avanzamento diverso nei tre ambiti.

Tabella 4.3  
FORMA DI GESTIONE DEI SERVIZI PER ATO. 2009

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

Fonte: Agenda Regionale Recupero Risorse (ARRR)

- *L'ATO Sud*

ATO Sud è il primo degli ambiti regionali a terminare il percorso per l'individuazione del gestore unico. Alla metà di ottobre del 2012 ha infatti comunicato l'aggiudicazione provvisoria della gara per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani ad un gestore unico, "Progetto 6". Progetto 6 è l'aggregazione nata dalle aziende che gestiscono i rifiuti nelle province di Arezzo, Siena e Grosseto (AISA, Casentino Servizi, CSA, CSAI, Sienambiente, COSECA), in partnership con altri soggetti industriali privati (STA, Cooplat, i soci costruttori UNIECO e La Castelnuovese, oltre a Revet, Ecolat, CRCM). Per dimensioni si tratta di una grande impresa, con quasi un migliaio di addetti, che nei prossimi vent'anni gestirà il servizio in un'area che per superficie rappresenta la metà dell'intera regione. L'Autorità di ambito per la gestione dei rifiuti Toscana Sud rappresenta infatti 103 comuni delle province di Arezzo, Grosseto e Siena, pari a circa metà del territorio della Toscana e corrispondente a 850.000 abitanti.

Progetto 6 nasce, a seguito della LR n. 61 del 2007, come aggregazione delle aziende di gestione dei servizi di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani presenti nelle province di Arezzo, Siena, Grosseto e di partner industriali che operano come soggetti nazionali e regionali nella valorizzazione delle raccolte differenziate e nel trattamento dei rifiuti.

La peculiarità del percorso di gara ha visto la partecipazione e il ritiro in fase di prequalifica di due soggetti molto importanti, Hera e il Raggruppamento Temporaneo d'Impresa (RTI) composto da Iren Ambiente SpA e Tekneko srl.

L'Autorità di ambito Sud ha delimitato il perimetro di servizio messo a gara definendo gli impianti esclusi ed inclusi. Una prima valutazione del perimetro della gara sembra evidenziare una tendenza a lasciare fuori dal perimetro di gara gli impianti più remunerativi, ed in particolare gli inceneritori e i compostaggi. Tra gli impianti più rilevanti e contenuti nel perimetro di gara, vi è certamente il raddoppio della potenzialità di smaltimento dell'inceneritore di Arezzo (San Zeno) aggiudicato assieme al servizio, ma anche del digestore anaerobico a Terranuova Bracciolini. Di recente si è cominciata a prefigurare la possibile costruzione di un digestore anaerobico da parte di Sienambiente.

- *L'ATO Costa*

L'ATO Costa ha deliberato a fine 2011 l'implementazione di un percorso che ha visto i seguenti passaggi:

1. Nel dicembre 2011 si è costituita Reti Ambiente SpA, la nuova società unica d'ambito, a capitale interamente pubblico, formata da 95 Comuni dell'ATO, compresi i quattro capoluoghi di provincia Livorno, Pisa, Lucca e Massa-Carrara, con amministratore unico Marco Frey, che ha raccolto tutte le gestioni esistenti. Si è scelto la forma della società mista a maggioranza pubblica quale forma societaria del gestore unico futuro dell'ambito, con affidamento diretto del servizio, e si è pertanto prevista la selezione del socio privato di minoranza con gara a doppio oggetto, comprendente quote e compiti operativi.
2. A fine 2011 sulla Gazzetta Ufficiale è apparso il comunicato del bando per la selezione del socio privato cui confluire 40% del capitale, una volta che la nuova società avrà acquisito tutti gli *asset* comunali inclusi nel perimetro di gara.
3. Nel 2012 è stato pubblicato un altro bando per aggiudicare la perizia sul valore degli *asset* come passaggio preliminare (sito ATO Costa) alla vera e propria aggiudicazione della gara.

La costituzione della società che selezionerà tramite gara il socio privato, costituisce un passo in avanti rilevante nella direzione dell'attuazione della L. 69/2011 e più in generale per il raggiungimento di economie di scala e organizzative essenziali per permettere la produzione efficiente dei servizi. Quello dell'ATO Costa è infatti un territorio molto ampio, comprendente circa 1.350.000 abitanti suddivisi in 111 comuni e quattro provincie, Livorno, Pisa, Lucca e Massa-Carrara, con una produzione di circa un milione di tonnellate di rifiuti ed un gettito complessivo, tra TARSU e TIA, di 260 milioni di euro, su base annua. Un territorio sino ad oggi caratterizzato da ben 22 gestori dei servizi di raccolta e trasporto e 17 gestori di impianti, non sempre sovrapponibili ai primi, oltre alle gestioni in economia e ad una moltitudine di contratti relativi a singole parti del servizio, per un totale complessivo di circa ottanta ulteriori affidamenti. Il nuovo soggetto imprenditoriale chiamato a gestire l'intero ciclo dei rifiuti urbani comprenderà il 90% dei servizi di raccolta, il trasporto, lo spazzamento e tutti gli altri servizi accessori, oltre alla gestione di circa il 50% impianti di smaltimento esistenti ed alla costruzione e gestione di quelli che dovranno essere realizzati. Ci si avvia dunque, seppure in ritardo evidente, al superamento della strutturale frammentazione gestionale che caratterizza il settore. Infine, la scelta della forma mista da parte dei Comuni dell'ATO Costa risponde ragionevolmente ad un giudizio positivo circa la prova data da questa forma societaria in altri servizi essenziali con rilevanza economica, quali ad esempio il servizio idrico, nella cui esperienza tuttavia non è difficile rilevare limiti e contraddizioni, sia in ordine alla capacità del privato di apportare sempre e comunque un miglioramento nell'efficienza della gestione, sia nella capacità del soggetto pubblico di controllare, caratterizzato com'è da un conflitto di interessi persistente, anche dopo il varo della nuova normativa regionale.

- *L'ATO Centro*

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

Nel marzo 2009, in ottemperanza alla LR 61/2007 viene costituito l'ATO Centro e viene deciso con la delibera 5 marzo 2009 l'affidamento del servizio tramite gara, dunque né tramite affidamento diretto nella forma *in house providing*, né nella forma di affidamento diretto a società mista con socio privato di minoranza al 40%, in ottemperanza all'articolo 23 bis del decreto 112/2008 convertito dalla L. 133/2008. Una delibera del 2010 aveva poi previsto (entro il 30 aprile) la pubblicazione del bando di gara per l'affidamento del servizio.

A questo scopo viene costituita formalmente la società Helios (Quadrifoglio-SAFI, ASM, Publiambiente) pur senza capitale sociale di rilievo conferito. La società doveva essere il veicolo della futura fusione dei gestori dell'Area metropolitana fiorentina con i gestori delle province di Empoli e Pistoia (Publiambiente e CIS) e Prato (ASM).

Il referendum del 12-13 giugno del 2011 ha, tuttavia, avuto l'effetto di rendere di nuovo disponibile tra le scelte sulle modalità di affidamenti del servizio anche quella dell'*in house providing*, cui i successivi interventi del governo Berlusconi e del governo Monti sembravano aver sbarrato nuovamente la strada.

Una prima delibera dell'ATO Centro dell'estate 2011 aveva fatto riferimento alla presentazione di un progetto da parte dei gestori circa la fusione delle aziende pubbliche sul territorio. E la medesima delibera dava mandato di verificarne la fattibilità. La delibera si era poi avvalsa di una normativa nazionale derogatoria promulgata dal governo Monti che permetteva l'affidamento diretto purché si arrivasse in tre anni alla costituzione di un'unica società mista risultante dalla fusione dei soggetti gestori preesistenti sul territorio. L'ATO Centro sembrava dunque di voler utilizzare l'articolo 25 del decreto "CrescitaItalia" (DL 24 gennaio 2012, n. 24) che permetteva l'affidamento *in house* all'azienda "risultante dall'integrazione operativa di preesistenti gestioni dirette o in house perfezionata entro il termine del 31 dicembre 2012". Si trattava di una proroga dell'affidamento del servizio al gestore unico (per gli ATO che non avevano ancora bandito la gara) comunque "non [...] superiore a tre anni". Il gestore unico sembrava dunque poter nascere dalla "fusione" delle società di gestione pubbliche o a maggioranza pubblica ASM (Prato), Publiambiente (Empoli-Valdelsa-Pistoia), CIS (Quarrata-Montale-Agliana), Quadrifoglio (Firenze). Il senso dell'operazione era quello di rafforzare il soggetto industriale pubblico prima di mettere a gara la gestione del servizio.

Nell'ottobre 2012 il quadro è nuovamente mutato. Difficoltà di ordine politico sono infatti sfociate nella bocciatura da parte dell'assemblea dell'ATO, della delibera presentata dal Consiglio direttivo il 18 ottobre 2012 all'assemblea, con cui quest'ultima avrebbe dovuto approvare il percorso per l'affidamento *in house* al nuovo soggetto unico dell'ambito. L'assemblea inaspettatamente non ha approvato tale percorso.

Questo ulteriore stop al processo di individuazione del gestore unico di ambito ha determinato la diffida da parte del presidente della Giunta regionale a pubblicare il bando pubblico di gara per individuare il nuovo gestore del servizio per i rifiuti, con la minaccia del commissariamento. Ciò ha determinato lo sblocco della situazione con il ritorno al progetto originario. L'ATO ha dunque pubblicato entro il termine stabilito dei 30 giorni, il 30 novembre 2012 il bando di gara europea per l'affidamento del servizio con scadenza il 28 febbraio 2012.





## 5.

# GLI INVESTIMENTI NEI COMUNI TOSCANI TRA PATTO DI STABILITÀ INTERNO E CARENZA DI RISORSE FINANZIARIE<sup>54</sup>

---

### 5.1

#### Premessa

Le amministrazioni locali hanno storicamente avuto un ruolo rilevante nel determinare il livello complessivo degli investimenti pubblici. Anche a seguito del processo di decentramento amministrativo avviato alla fine degli anni '90, all'inizio dello scorso decennio in Toscana, come nel resto del Paese, circa l'80% degli investimenti pubblici era realizzato dalle amministrazioni locali. Di questi la quota maggioritaria era attribuibile ai Comuni il cui ruolo è tuttavia calato nel tempo, passando da oltre il 60% del 2004, anno di massima espansione della spesa per investimenti comunali nell'ultimo ventennio, a poco meno del 45% del 2010.

Dalla metà degli anni duemila l'azione di bilancio dei Comuni ha, infatti, risentito dei vincoli imposti dalla politica di bilancio nazionale, anche attraverso il Patto di stabilità interno; ne ha sofferto in particolare la spesa in conto capitale, più facilmente comprimibile rispetto alla spesa corrente, costituita da componenti più rigide, come il costo del lavoro, la spesa per interessi e altre spese legate al soddisfacimento dei bisogni essenziali delle comunità locali. Negli anni più recenti le difficoltà degli enti locali si sono ulteriormente acuite, a seguito degli effetti delle manovre di consolidamento fiscale attuate dal governo, che hanno comportato un inasprimento dei vincoli imposti dal Patto e un ulteriore, significativo taglio dei trasferimenti erariali.

Lo scopo del lavoro è analizzare la flessione degli investimenti in atto dal 2005 nei Comuni toscani, anche in relazione agli effetti esercitati dal Patto e dalla riduzione delle risorse finanziarie<sup>55</sup>. Gli investimenti sono calcolati come la spesa in conto capitale al netto delle partecipazioni azionarie, dei conferimenti di capitale e delle concessioni di crediti e anticipazioni.

Il Patto di stabilità interno si applica a tutti i Comuni con più di 5.000 abitanti sulla base della popolazione iscritta nelle anagrafi a fine dicembre di due anni prima. Nelle regioni interessate dalla normativa nazionale<sup>56</sup>, tra il 2004 e il 2010, il Patto ha coinvolto in media 2.251 Comuni, pari al 30% del totale (l'84% della popolazione e il 74% degli investimenti). In Toscana, a causa della più limitata presenza di piccoli Comuni,

---

<sup>54</sup> Le opinioni espresse sono quelle degli autori, Paolo Chiades e Vanni Mengotto della Banca d'Italia, e non impegnano l'Istituto di appartenenza.

<sup>55</sup> Questo lavoro si basa su dati tratti dai *Certificati di conto consuntivo* (CCC) del Ministero dell'Interno, sulla base dei quali è possibile analizzare l'andamento della spesa per investimenti espressa sia in termini di competenza giuridica (impegni) sia di cassa (pagamenti). Come noto, i limiti informativi dei CCC rendono problematico un confronto omogeneo a livello territoriale. In particolare, un fattore distorsivo nell'analisi comparata dei bilanci è rappresentato dai differenti modelli organizzativi di cui si sono dotati i Comuni per la fornitura dei servizi pubblici. In particolare, il progressivo ricorso all'esternalizzazione di alcuni servizi pubblici locali di rilevanza economica ha comportato l'uscita dal bilancio delle relative entrate e spese.

<sup>56</sup> Si tratta delle Regioni a statuto ordinario, della Sicilia e della Sardegna dove, a differenza delle altre Regioni a statuto speciale, non si è inteso declinare il Patto in conformità a norme specifiche stabilite dagli statuti d'autonomia.

il Patto ha interessato il 52% degli enti pari al 92% della popolazione e all'84% degli investimenti.

Il Patto è stato caratterizzato fin dalla sua introduzione, nel 1999, da una profonda variabilità delle tipologie di vincolo (tetti di spesa o saldi finanziari), degli aggregati presi in considerazione e dei meccanismi sanzionatori e/o premiali eventualmente previsti. La spesa per investimenti fino al 2004 era esclusa dal Patto. Dal 2005, con il passaggio agli obiettivi espressi in termini di dinamica della spesa, gli investimenti sono stati inclusi fra gli aggregati soggetti a vincolo (sia in termini di cassa sia di competenza). Dal 2008 gli obiettivi, definiti in termini di saldo, sono calcolati con il criterio della competenza mista, ossia valutando le entrate e le uscite di parte corrente in termini di competenza giuridica (accertamenti per le entrate e impegni per le spese) e quelle in conto capitale in termini di cassa (incassi per le entrate e pagamenti per le spese).

Dal 2009, l'impianto del Patto è stato caratterizzato dalla possibilità fornita alle Regioni di derogare alla normativa nazionale, prevedendo la possibilità: a) di concedere "spazi finanziari", ossia di autorizzare un peggioramento del saldo di singoli enti per effetto di una maggiore spesa in conto capitale, compensandolo con un miglioramento dell'obiettivo programmatico della Regione in termini di cassa o di competenza (cosiddetto Patto regionale *verticale*); b) di rimodulazione degli obiettivi fra gli enti locali del proprio territorio, mantenendo invariato l'obiettivo complessivo a livello regionale (cosiddetto Patto regionale *orizzontale*). La Regione Toscana ha provveduto a deliberare una disciplina in deroga rispetto alle regole nazionali già dal 2009, rendendo disponibili spazi finanziari sia attraverso il Patto verticale sia orizzontale<sup>57</sup>.

## 5.2

### L'andamento degli investimenti in Toscana

La spesa per investimenti dei Comuni toscani, dopo essere cresciuta per un decennio, dal 2005 ha sperimentato un'intensa fase di declino: tra il 2004 e il 2010 gli *impegni* di spesa valutati in termini pro capite, sono calati del 21% circa. All'inizio del periodo, il livello della spesa pro capite in Toscana era inferiore di circa il 20% a quella media nazionale; nel 2010 il differenziale era diventato positivo e pari a oltre il 13% a causa della maggiore flessione registrata nel periodo a livello nazionale<sup>58</sup> (-44%).

L'andamento medio nasconde, tuttavia, un'elevata variabilità tra Comuni, superiore a quella mediamente riscontrata in altre regioni, soprattutto tra i Comuni con oltre 60.000 abitanti e tra quelli con meno di 5.000 abitanti<sup>59</sup>, come evidenziato nella figura 5.1a, dove è riportata la spesa per investimenti a inizio e fine periodo nei Comuni suddivisi per fascia di ampiezza demografica. Le linee rosse, il cui punto d'intersezione rappresenta i valori medi regionali, suddividono l'area in quattro quadranti: i Comuni che si collocano nel quadrante in alto (basso) a destra (sinistra) sono quelli che in entrambi gli anni hanno avuto una spesa superiore (inferiore) a quella media regionale. La distanza

<sup>57</sup> La Regione Toscana ha reso disponibili, attraverso il Patto *verticale*, spazi finanziari pari a 100 milioni di euro nel 2009, 60 milioni nel 2010 e 55 milioni nel 2011. Gli spazi finanziari derivanti dal Patto *orizzontale* (adottato nel biennio 2010-2011) sono ammontati a poco meno di due milioni.

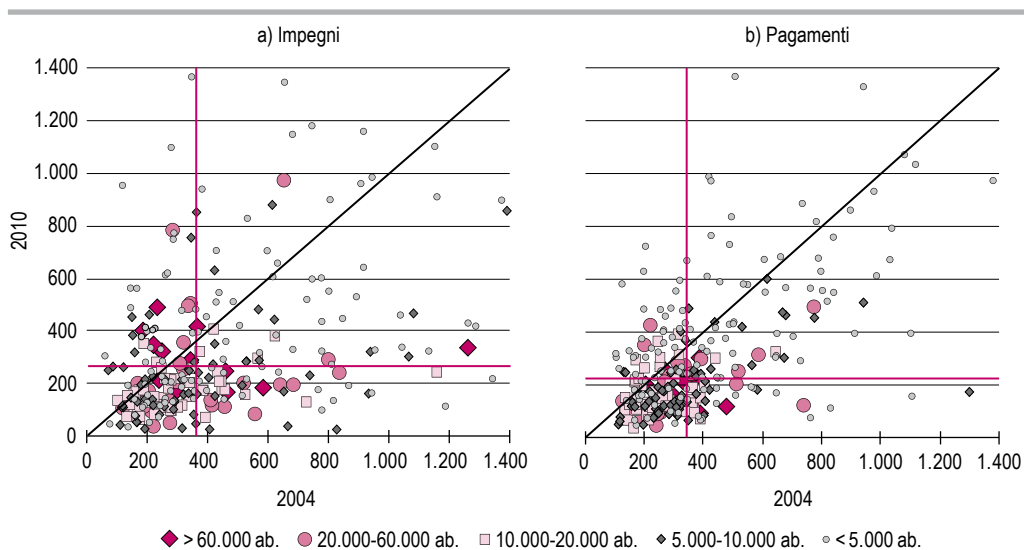
<sup>58</sup> In questo lavoro, la media nazionale è calcolata con riferimento ai Comuni ubicati nelle sole regioni soggette alla normativa nazionale del Patto di stabilità interno (Regioni a statuto ordinario, Sicilia e Sardegna).

<sup>59</sup> Tra i Comuni con oltre 60.000 abitanti l'elevata variabilità nella spesa riflette in larga misura le differenti disponibilità finanziarie derivanti da ingenti trasferimenti erariali e regionali di cui hanno beneficiato (in particolare nel 2008 e nel 2010) alcuni enti.

verticale dalla bisettrice (linea nera) misura l'entità del calo (per i Comuni posizionati sotto la bisettrice) o della crescita (per quelli posizionati al di sopra della bisettrice) tra il 2004 e il 2010.

Alla flessione degli impegni di spesa si sono associate le difficoltà nell'esecuzione degli investimenti già programmati. Tra il 2004 e il 2010 i *pagamenti* pro capite si sono ridotti di circa il 34%, una flessione in linea con quella registrata nella media nazionale. Alla riduzione più intensa rispetto a quella rilevata per gli impegni, si è associata una maggiore omogeneità negli andamenti all'interno delle singole classi di ampiezza demografica, come evidenziato dalla minore dispersione dei Comuni attorno alla bisettrice della figura 5.1b.

Figura 5.1  
SPESA PER INVESTIMENTI DEI COMUNI TOSCANI PER CLASSE DI AMPIEZZA DEMOGRAFICA\*  
Euro pro capite



\* Gli investimenti sono rappresentati dagli impegni di spesa (a) e dai pagamenti (b) in conto capitale al netto delle partite finanziarie. Fonte: elaborazioni su dati tratti da Ministero dell'Interno, *Certificati di Conto Consuntivo* e su dati ISTAT

Tra il 2004 e il 2010 gli impegni di spesa hanno superato, in media, del 9% circa i pagamenti complessivi. Il differenziale, che misura la difficoltà dei Comuni di tradurre in effettivi pagamenti le opere programmate, è inferiore rispetto alla media nazionale, dove gli impegni hanno superato, nella media del periodo, di oltre il 16% i pagamenti. Valori elevati del differenziale possono derivare da una maggiore difficoltà nella fase di realizzazione delle opere (mancato affidamento dei lavori o ritardi nell'esecuzione), da una scarsa capacità di programmazione, o infine, come da più parti lamentato, dal ritardo nel pagamento di lavori eseguiti imposto dai vincoli del Patto. Fino alla metà degli anni duemila, la crescita degli impegni di spesa in alcune realtà locali, in particolare nel Mezzogiorno, è avvenuta in modo non conforme ai vincoli posti ai pagamenti correlati o all'effettiva disponibilità di risorse finanziarie, determinando di conseguenza la formazione di un'ingente massa di residui passivi in conto capitale. Gli enti della Toscana, caratterizzati da un differenziale più basso, sembrano dunque aver adottato una maggiore rigidità nella costruzione dei bilanci di previsione, che ha indotto una più intensa correlazione tra le somme impegnate e quelle effettivamente spese.

In Toscana, come nel resto del Paese e, in particolare, nelle regioni del Centro-Nord, il calo degli investimenti è in parte collegato all'esternalizzazione di alcuni servizi pubblici locali di rilevanza economica, favorita dalle modifiche normative introdotte già dai primi anni '90 con l'avvio del processo di riforme dei servizi pubblici locali, oltre che da un utilizzo opportunistico teso a eludere i vincoli del Patto e quelli connessi all'indebitamento, come messo in evidenza in più occasioni dalla Corte dei Conti. Il fenomeno ha riguardato i servizi pubblici locali di rilevanza economica (o industriale) e, in particolare, quelli caratterizzati da maggiori livelli di redditività (come la produzione e distribuzione di energia elettrica, connessa anche alla fase di smaltimento dei rifiuti, e la distribuzione del gas); ha interessato, tuttavia, anche quelli connaturati da gestioni generalmente in perdita, come il servizio idrico integrato e la raccolta dei rifiuti solidi urbani. In particolare, è proprio in questi due ultimi comparti, a elevata intensità di capitale, stante la forte connotazione infrastrutturale che richiedono tali servizi, che si rileva un più elevato ricorso alle esternalizzazioni.

Al calo degli investimenti si è, infatti, associata una ricomposizione della tipologia di spesa per funzioni, a favore di quella destinata alla viabilità e ai trasporti che nel 2010 è diventato il settore più rilevante, con una quota sul totale della spesa del 26,5% (anche in relazione ai lavori per la tramvia di Firenze), al settore sociale (6,7%) e alla cultura e ai beni culturali (15%, a fronte del 4% circa della media nazionale; Tab. 5.2). La crescita degli interventi in quest'ultimo comparto è ascrivibile a rilevanti investimenti effettuati da alcuni Comuni di medie e grandi dimensioni, tra cui il Capoluogo regionale, e riflettono la spesa di risorse provenienti dai fondi comunitari, che hanno privilegiato questi settori.

Sono invece diminuite la quota delle spese per la gestione del territorio e dell'ambiente, che comprende il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani e il servizio idrico integrato, passata dal 29,4% al 19,5% (27,1% nella media nazionale), e quella relativa alle funzioni di gestione e amministrazione, scesa al 12,2% (16,5% nella media nazionale) dal 15,2% del 2004.

Tabella 5.2  
COMPOSIZIONE PER FUNZIONI DELLA SPESA PER INVESTIMENTI<sup>a</sup>  
Variazioni percentuali cumulate 2004-2010 e quote percentuali

Funzioni	TOSCANA			ITALIA <sup>b</sup>		
	Composizione		Variazione	Composizione		Variazione
	2004	2010	2004-2010	2004	2010	2004-2010
Amministrazione generale	15,2	12,2	-33,1	18,5	16,5	-48,5
Giustizia	0,4	0,3	-47,6	0,9	0,3	-78,8
Polizia locale	0,4	0,7	41,1	0,4	0,7	3,0
Istruzione pubblica	9,5	7,6	-33,4	7,8	8,4	-37,4
Cultura e beni culturali	5,1	15,1	146,8	3,7	3,9	-38,5
Settore sportivo e ricreativo	4,5	3,3	-39,1	4,5	4,0	-49,1
Turismo	1,3	2,5	66,3	1,0	1,3	-22,9
Viabilità e trasporti	26,1	26,5	-15,2	24,8	28,0	-34,7
Gestione del territorio e ambiente, di cui:	29,4	19,5	-44,7	29,5	27,1	-46,8
- servizio idrico <sup>c</sup>	5,8	1,4	-79,4	6,4	3,2	-71,5
- servizio rifiuti <sup>c</sup>	0,6	1,2	60,6	0,7	0,9	-21,0
Settore sociale	5,6	6,7	-0,2	4,8	5,9	-29,1
Sviluppo economico	2,0	4,0	64,5	2,9	2,2	-56,9
Servizi produttivi	0,4	1,7	217,1	1,0	1,7	-0,9
TOTALE	100,0	100,0	-21,1	100,0	100,0	-44,1

<sup>a</sup> La spesa in conto capitale (impegni) è al netto delle partite finanziarie.

<sup>b</sup> L'Italia comprende i Comuni delle Regioni a statuto ordinario e quelli ubicati in Sicilia e Sardegna per i quali vige la normativa nazionale del Patto di stabilità interno.

<sup>c</sup> In percentuale sul totale.

Fonte: elaborazioni su dati tratti da Ministero dell'Interno, *Certificati di Conto Consuntivo* e su dati ISTAT

### 5.3

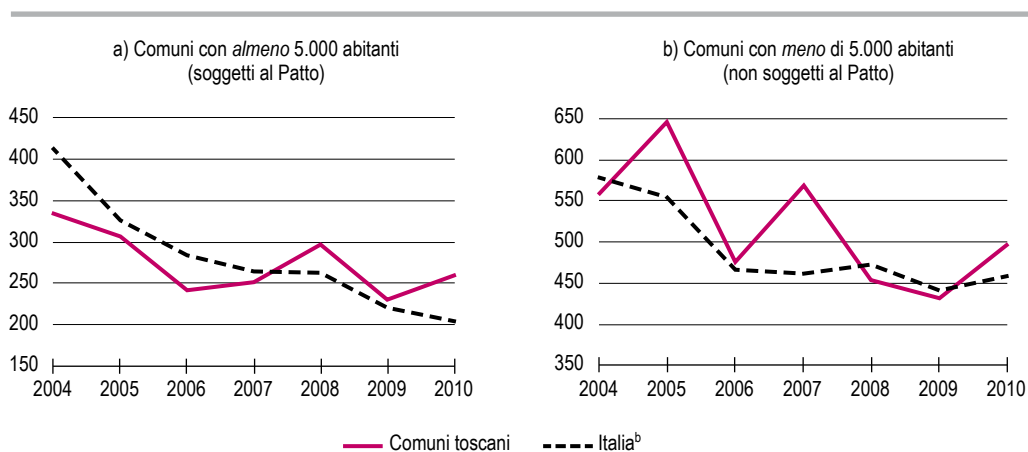
#### Confronto tra Comuni esenti e soggetti al Patto di stabilità interno

Con riferimento agli *impegni* di spesa, tra il 2004 e il 2010, la flessione degli investimenti pro capite nei Comuni con almeno 5.000 abitanti, soggetti al Patto di stabilità e che indicheremo d'ora in avanti come *maggiori*, è stata del 22% circa, a fronte di un dimezzamento nella media nazionale (Fig. 5.3a). La più contenuta flessione nei Comuni toscani è da ricondurre ad un triplice ordine di fattori. In primo luogo, ad un "effetto di base", ossia al fatto che essi mostravano a inizio periodo un livello di spesa pro capite più basso. In secondo luogo, ad un più intenso controllo della dinamica della spesa corrente che, nei Comuni toscani, si è mantenuta sostanzialmente stabile nel periodo (a fronte di una crescita del 10% circa a livello nazionale). Ciò ha implicato un minore effetto di "spiazzamento" rispetto alla spesa per investimenti: il rapporto tra spesa per investimenti e corrente si è ridotto tra il 2004 e il 2010 di soli 7,8 punti percentuali (dal 37,4 al 29,6%) mentre nella media nazionale, dove il rapporto è passato dal 52,3 al 23,7%, lo spiazzamento è stato decisamente più rilevante. Infine, al fatto che i Comuni toscani hanno subito un minore calo delle risorse finanziarie valutate al netto delle entrate da indebitamento (cfr. par. 5.4).

Nei Comuni non soggetti al Patto, che d'ora in avanti indicheremo come *minori*, la flessione è stata significativamente più contenuta (-11%), nonostante la crescita della spesa corrente (15,5%), e inferiore a quella registrata nella media nazionale, dove il calo è stato di oltre il 20% (Fig. 5.3b).

Il differenziale di spesa tra le due categorie di Comuni si è ampliato nel corso del periodo: in Toscana, nel 2010, la spesa pro capite dei Comuni *maggiori* si commisurava a circa il 52% di quella sostenuta dai Comuni *minori* (era pari a circa il 60% nel 2004). Il rapporto si attestava al 45% a livello nazionale (dal 71% nel 2004).

Figura 5.3  
IMPEGNI DI SPESA PER INVESTIMENTI DEI COMUNI TOSCANI<sup>a</sup>  
Euro pro capite



<sup>a</sup> Gli investimenti sono rappresentati dalla spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie.

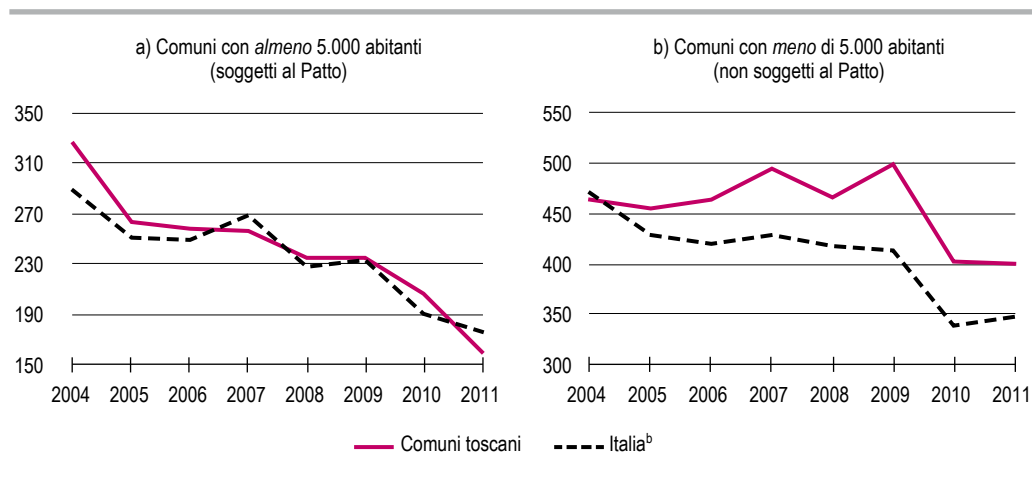
<sup>b</sup> L'Italia comprende i Comuni delle Regioni a statuto ordinario e quelli ubicati in Sicilia e Sardegna per i quali vige la normativa nazionale del Patto di stabilità interno.

Fonte: elaborazioni su dati tratti da Ministero dell'Interno, *Certificati di Conto Consuntivo* e su dati ISTAT

Tra il 2004 e il 2010, i *pagamenti* pro capite dei Comuni *maggiori* sono calati di circa il 36% (Fig. 5.4a). In linea con quanto avvenuto nel resto del Paese, alla forte flessione dei pagamenti di competenza (-50%), ossia riferiti a impegni di spesa assunti nell'esercizio e che rappresentano circa l'84% dei pagamenti complessivi, si è associato un calo meno marcato di quelli in conto residui (-34% circa), riferiti a impegni di spesa assunti negli esercizi precedenti. Ciò testimonierebbe da un lato la crescente difficoltà degli enti di tradurre impegni di spesa in effettivi pagamenti delle opere programmate a causa del disallineamento temporale tra gli stati di avanzamento delle opere e i margini finanziari consentiti dal Patto e, dall'altro, la priorità di destinare le disponibilità liquide *in primis* al pagamento degli impegni pregressi, favoriti in questo anche dall'allentamento dei vincoli sui pagamenti relativi ai residui passivi pregressi introdotto negli anni più recenti<sup>60</sup> e dagli spazi finanziari messi a disposizione dalla Regione nell'ambito dei Patti regionali.

I Comuni *minori*, dove i pagamenti avevano mostrato fino al 2009 una tendenza crescente, nel 2010 hanno subito una rilevante flessione, simile a quella rilevata nel resto del Paese, attestandosi a circa 400 euro pro capite (Fig. 5.4b).

Figura 5.4  
PAGAMENTI PER INVESTIMENTI DEI COMUNI TOSCANI<sup>a</sup>  
Euro pro capite



<sup>a</sup> Gli investimenti sono rappresentati dalla spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie.

<sup>b</sup> L'Italia comprende i Comuni delle Regioni a statuto ordinario e quelli ubicati in Sicilia e Sardegna per i quali vige la normativa nazionale del Patto di stabilità interno.

Fonte: elaborazioni su dati tratti da Ministero dell'Interno, *Certificati di Conto Consuntivo*, su dati SIOPE e ISTAT

Nel 2011, anno per il quale si dispone delle informazioni tratte dal Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE), il calo dei pagamenti ha subito una brusca accelerazione

<sup>60</sup> Nel 2009 e nel 2010 la base di riferimento cui applicare la manovra era rappresentata dal saldo finanziario del 2007. Per i Comuni che avevano rispettato il Patto l'anno precedente, i vincoli erano stati allentati, dando la possibilità di escludere dal calcolo del saldo i pagamenti in conto capitale (sia di competenza sia in conto residui) fino ad un massimo del 4% (nel 2009) e dello 0,75% (nel 2010) dei residui passivi in conto capitale risultanti dal rendiconto di due anni prima. Inoltre, nel 2009 un alleggerimento dei vincoli derivava dall'esclusione dal computo del saldo relativo al 2007, anno base rispetto cui calcolare la manovra, delle entrate straordinarie derivanti da cessione di azioni o quote di società operanti nei servizi pubblici locali e di quelle relative alla vendita del patrimonio immobiliare destinate alla realizzazione di investimenti o alla riduzione del debito. Poiché nel 2009 il saldo obiettivo era calcolato sulla base del saldo registrato nel 2007 cui si aggiungeva la manovra, il cui importo era calcolato in percentuale del saldo stesso, l'esclusione di queste entrate straordinarie comportava una riduzione del saldo obiettivo, rendendo dunque meno stringenti i vincoli del Patto.

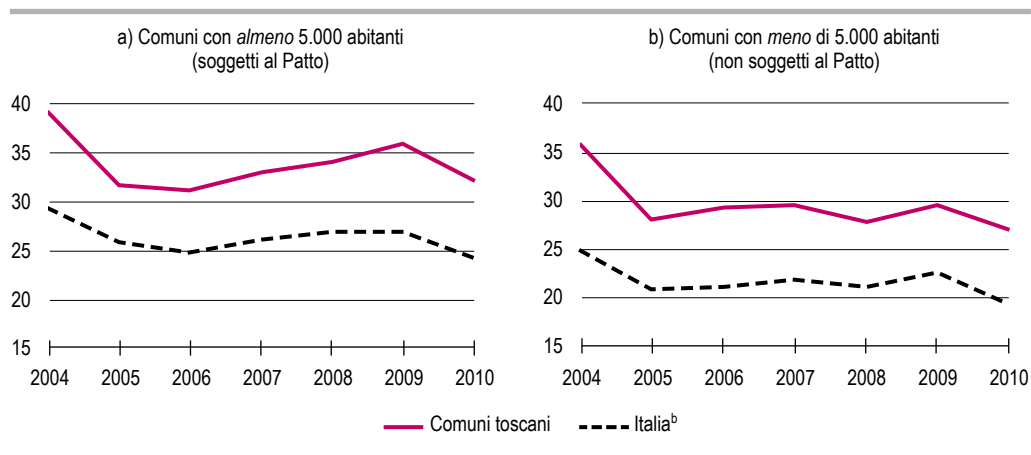
nei Comuni *maggiori* (-22% rispetto al 2010; -6,6% in Italia), mentre nei Comuni *minori* si rileva una sostanziale stabilità (-1,6%) su valori superiori del 15% circa alla media nazionale. Nonostante gli spazi finanziari concessi dalla Regione attraverso il Patto regionale *verticale*, la marcata flessione nei Comuni *maggiori* potrebbe aver riflesso, almeno in parte, gli effetti restrittivi derivanti dal cambiamento nelle regole del Patto introdotte nel 2011<sup>61</sup>.

• *Velocità di pagamento e tasso di smaltimento dei residui*

Nei Comuni *maggiori* la velocità di pagamento, data dal rapporto tra pagamenti di competenza e impegni, è scesa nel 2010 al 10,6% (dal 16,8% del 2004), un valore lievemente inferiore alla media nazionale (11,6%). I Comuni *minori* hanno mostrato una velocità di pagamento superiore e in crescita (dal 13,2% del 2004 al 16,7 del 2010).

Nonostante le misure di flessibilizzazione del Patto introdotte a livello nazionale nel biennio 2009-2010 e gli spazi finanziari resi disponibili dal Patto regionale, il tasso di smaltimento dei residui passivi (pari al rapporto tra i pagamenti in conto residui effettuati nell'anno e lo stock dei residui passivi a inizio anno) nei Comuni *maggiori* si è ridotto, attestandosi nel 2010 al 27%, un valore comunque superiore a quello medio nazionale (19,5%; Fig. 5.5a). Il differenziale negativo rispetto ai Comuni *minori* (per i quali il tasso di smaltimento è riportato nella Fig. 5.5b) si è accresciuto collocandosi, nel triennio 2008-2010, oltre i cinque punti percentuali.

Figura 5.5  
TASSO DI SMALTIMENTO DEI RESIDUI PASSIVI DELLE SPESE IN CONTO CAPITALE<sup>a</sup>  
Valori percentuali



<sup>a</sup> Pari al rapporto tra pagamenti in conto residui e residui passivi iniziali.

<sup>b</sup> L'Italia comprende i Comuni delle Regioni a statuto ordinario e quelli ubicati in Sicilia e Sardegna per i quali vige la normativa nazionale del Patto di stabilità interno.

Fonte: elaborazioni su dati tratti da Ministero dell'Interno, *Certificati di Conto Consuntivo*

<sup>61</sup> Le principali novità hanno riguardato l'abbandono della base di calcolo relativa al 2007 e il passaggio ad un concetto di saldo obiettivo stabile nel tempo, pari al pareggio di bilancio (saldo finanziario pari a zero) calcolato, come per il triennio precedente, con il metodo della competenza mista. Il contributo alla manovra era calcolato attraverso l'applicazione di una percentuale (nel 2011 pari all'11,4%) sulla spesa media corrente del triennio 2006-2008 (nei Comuni toscani pari a 855 euro pro capite; 815 nella media nazionale), cui era detratto un importo pari al taglio dei trasferimenti previsto dal DL 78/2010. Il passaggio alle nuove regole era mediato da un meccanismo che permetteva di ridurre della metà la differenza tra il saldo obiettivo calcolato con le precedenti regole e quello risultante dalla nuova modalità di calcolo. Il passaggio alla nuova formulazione del Patto avrebbe favorito (attraverso un alleggerimento della manovra correttiva richiesta) i Comuni caratterizzati, nel 2007, da elevati saldi (in avanzo o disavanzo) e che, nel biennio 2009-2010, avevano contribuito in misura relativamente maggiore alla manovra correttiva.

## 5.4

### Le fonti di finanziamento

La spesa per investimenti ha risentito, oltre che degli effetti del Patto, dell'andamento delle fonti di finanziamento potenzialmente utilizzabili<sup>62</sup>.

All'inizio del periodo la composizione delle fonti, valutate in termini di competenza giuridica (accertamenti), tra i Comuni *maggiori* e *minori* appariva diversa (Fig. 5.6). Nei Comuni *maggiori* rilevavano in misura particolare le entrate da indebitamento, che all'inizio del periodo rappresentavano circa un terzo delle fonti complessive, in linea con quanto avveniva a livello nazionale, mentre nei Comuni *minori* la principale fonte di finanziamento era rappresentata dai trasferimenti regionali.

Per l'insieme dei Comuni *maggiori*, tra il 2004 e il 2010 le fonti di finanziamento, valutate al netto delle entrate da indebitamento, sono calate del 7,6% (-22,3% a livello nazionale) a fronte di una sostanziale stabilità per i Comuni *minori* (-16,6% in Italia).

Le fonti di finanziamento dei Comuni *maggiori*, nonostante la crescita dei trasferimenti regionali (che tuttavia contribuivano in misura contenuta alle risorse complessive), hanno risentito della consistente riduzione degli introiti per oneri di urbanizzazione e da alienazioni di beni patrimoniali (in connessione anche con la persistente crisi del mercato immobiliare), introiti che all'inizio del periodo avevano un'incidenza maggiore (oltre il 32%) sulle fonti di finanziamento rispetto a quella dei Comuni *minori* (poco meno del 21%).

Per i Comuni *maggiori* il pieno utilizzo delle entrate da alienazioni patrimoniali sarebbe, inoltre, stato ostacolato dalle regole del Patto: come evidenziato negli anni più recenti dalla Corte dei Conti nel *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, il passaggio dal sistema dei tetti di spesa a quello dei saldi finanziari, ha indotto ad un utilizzo solo parziale di tali entrate, favorendo il loro impiego per l'abbattimento del debito.

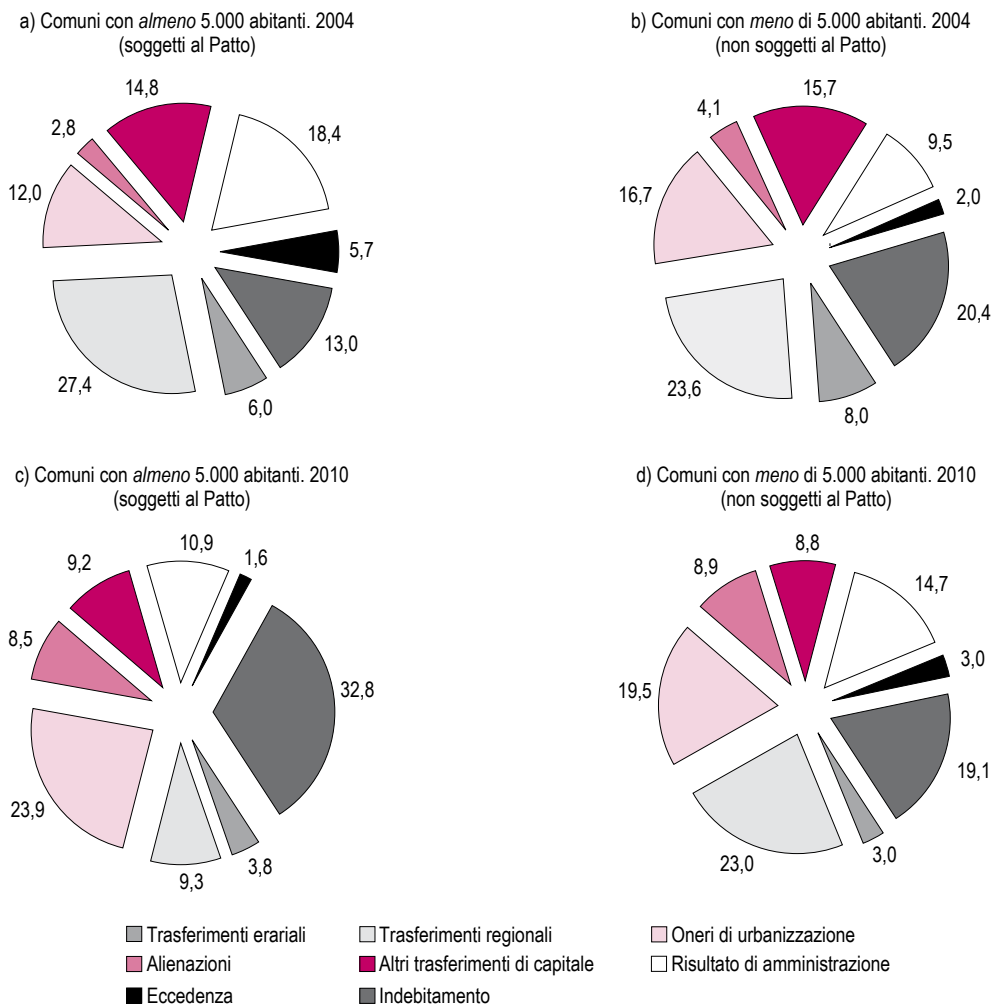
Inoltre, è presumibile ritenere che il ricorso all'avanzo di amministrazione (che si è mantenuto stabile nel periodo) e all'eccedenza di parte corrente (cresciuta in misura significativa) sia stato in larga misura limitato dalle regole del Patto. Da un lato, infatti, con il passaggio dal sistema dei tetti di spesa a quello dei saldi finanziari nel 2007, il Patto ha favorito l'impiego dell'avanzo di amministrazione per l'abbattimento del debito piuttosto che per il finanziamento delle spese di investimento<sup>63</sup>. Inoltre, le regole del Patto consentono di utilizzare l'eccedenza di parte corrente per il finanziamento degli investimenti solo nel momento in cui essa si traduce in un effettivo avanzo di cassa, pena il peggioramento del saldo finanziario rilevante ai fini del rispetto degli obiettivi.

<sup>62</sup> Le fonti di finanziamento con cui è possibile finanziare gli investimenti comprendono: a) i trasferimenti in conto capitale dallo Stato, dalle Regioni (inclusi i fondi comunitari) e da altri soggetti (inclusi i proventi da concessioni edilizie) e gli introiti derivanti da alienazioni di beni patrimoniali; b) il ricorso al debito; c) l'avanzo di amministrazione (formato dalla giacenza iniziale di cassa cui si somma la differenza tra residui attivi e passivi), che può essere destinato a finanziare spese in conto capitale nell'esercizio successivo a quello della sua formazione; d) l'eccedenza tra entrate correnti e spese correnti (queste ultime aumentate delle quote capitale di rimborso dei prestiti). La normativa stabilisce che i proventi delle concessioni edilizie possano essere parzialmente utilizzati per finanziare spese correnti. Per il triennio 2008-2010 era consentito destinare una percentuale massima del 50% di tali proventi al finanziamento di spese correnti e un'ulteriore percentuale massima del 25% per le spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale. Con la L. 10/2011, l'applicazione di tali percentuali è stata prorogata per gli anni 2011 e 2012.

<sup>63</sup> L'applicazione dell'avanzo, ossia il suo utilizzo per finanziare investimenti, avrebbe infatti peggiorato il saldo valido ai fini del Patto in quanto veniva escluso dal computo delle entrate. Dal 2008, con il passaggio al sistema di competenza mista, la possibilità di applicare l'avanzo di amministrazione si era nuovamente sbloccata. Tuttavia, come evidenziato dalla Corte dei Conti in un'analisi a livello nazionale, la concreta possibilità di un suo utilizzo potrebbe essere in alcuni casi limitata dalla sua parziale "insussistenza". La capacità dei Comuni di mantenere sostanzialmente stabile l'avanzo di amministrazione sarebbe in parte riconducibile al fatto che le amministrazioni continuano a mantenere in bilancio residui attivi, che sono una delle componenti positive dell'avanzo, formati in anni lontani e la cui esigibilità risulta spesso problematica. Ne consegue che parte dell'avanzo, corrispondente alla quota dei residui inesigibili, è in realtà "insussistente".



Figura 5.6  
LA COMPOSIZIONE DELLE FONTI DI FINANZIAMENTO DEI COMUNI TOSCANI\*  
Valori percentuali



\* Le fonti sono espresse in termini di accertamenti al netto delle riscossioni di crediti.  
Fonte: elaborazioni su dati tratti da Ministero dell'Interno, *Certificati di Conto Consuntivo*

Alla riduzione delle risorse finanziarie si è associata, nei Comuni *maggiori*, una più intensa contrazione delle entrate da indebitamento che, nel periodo considerato, sono calate di circa il 55% (14 punti percentuali in più rispetto ai Comuni *minori*). Sulla flessione potrebbero aver influito anche gli effetti esercitati dal Patto: nella formulazione basata su obiettivi espressi in termini di saldi finanziari le entrate derivanti dall'assunzione di nuovo debito non sono, infatti, comprese nelle voci rilevanti, mentre lo sono le spese effettuate a fronte di tali entrate. Di conseguenza, anche in questo caso il ricorso al debito determina, a parità di altre condizioni, un peggioramento del saldo e una maggiore difficoltà a rispettare gli obiettivi programmatici.

I vincoli indiretti allo stock di debito dei Comuni previsti dall'ordinamento<sup>64</sup> non hanno invece costituito un fattore rilevante nella contrazione del ricorso al debito: nel 2010 nessun Comune toscano aveva oltrepassato il limite in vigore (solo lo 0,1% a livello nazionale). L'impatto di tali vincoli è divenuto più rilevante dal 2012, a causa dell'irrigidimento previsto dalla normativa da quell'anno. Nel 2010, il 5,8% dei Comuni soggetti al Patto superava il limite previsto per il 2012 (il 6,5% a livello nazionale). La percentuale cresce al 17,3 e al 53,2% con riferimento ai limiti previsti per il 2013 e 2014.

## 5.5

### Conclusioni

In Toscana, come nel resto del Paese, la spesa per investimenti effettuata dai Comuni, dopo essere cresciuta per circa un decennio, dal 2005 ha subito un'ininterrotta e rilevante fase di contrazione.

La diminuzione degli investimenti, oltre a riflettere gli effetti del processo di esternalizzazione di alcuni servizi pubblici locali, è in larga misura imputabile alla minore disponibilità di risorse finanziarie che ha riguardato, in particolare, gli introiti da oneri di urbanizzazione e quelli da alienazioni di beni patrimoniali, e all'influenza delle norme sul Patto di stabilità interno.

I vincoli imposti dal Patto e la sua regolamentazione ondivaga, hanno condizionato la capacità di programmazione da parte degli amministratori locali, con un conseguente calo degli impegni di spesa. Il calo è stato tuttavia meno intenso di quello rilevato a livello nazionale, anche grazie al più stretto controllo della dinamica della spesa corrente che ha limitato l'effetto di spiazzamento della spesa per investimenti. Il passaggio agli obiettivi del Patto espressi in termini di saldo finanziario di competenza mista ha indotto gli enti locali a porre in essere una più attenta politica di bilancio, caratterizzata da un maggior rigore nella fase di impegno delle spese rispetto alle effettive disponibilità finanziarie.

Alla flessione degli impegni di spesa si sono associate le difficoltà nel pagamento degli investimenti già programmati; vi avrebbe contribuito la prudenza mostrata dagli enti nel gestire le spese a causa del disallineamento temporale tra gli stati di avanzamento delle opere e i margini finanziari consentiti dal Patto. Quest'ultimo, oltre a imporre vincoli ai pagamenti, ha limitato il pieno utilizzo delle risorse finanziarie potenzialmente disponibili, favorendone l'impiego per l'abbattimento del debito piuttosto che per il finanziamento degli investimenti.

L'obiettivo prioritario dei Comuni soggetti al Patto è stato di destinare le disponibilità liquide al pagamento degli impegni pregressi; negli anni più recenti, il perseguimento di tale obiettivo è stato favorito dall'allentamento dei vincoli sui pagamenti relativi ai residui passivi e dagli spazi finanziari messi a disposizione dalla Regione nell'ambito del Patto territoriale. Tuttavia, nel 2011, al maggior contributo richiesto al comparto dei Comuni per il conseguimento degli obiettivi di risanamento dei conti pubblici, si è associata una nuova, rilevante, contrazione dei pagamenti nei Comuni soggetti al Patto.

<sup>64</sup> L'ordinamento attuale prevede che la spesa per interessi non possa, infatti, superare una determinata percentuale delle entrate correnti relative ai primi tre titoli di bilancio (entrate tributarie, trasferimenti correnti ed entrate extra-tributarie). Tale limite, indicato nel 25% dal TUEL, è stato ridotto al 12% nel 2004. Nel 2006 è stato rivisto al rialzo, al 15%. Per effetto della legge di stabilità per il 2012 (L. 12 novembre 2011, n. 183) tale soglia decresce progressivamente nel triennio 2012-2014 (all'8% nel 2012, al 6% per il 2013 e al 4% a decorrere dal 2014).

## 6. IL FINANZIAMENTO DEGLI INVESTIMENTI DEGLI ENTI LOCALI E TERRITORIALI IN TOSCANA: GLI STRUMENTI ED IL LORO UTILIZZO<sup>65</sup>

---

### 6.1 Premessa

Il presente articolo mira a definire un quadro delle diverse modalità di finanziamento degli investimenti a cui gli Enti locali e territoriali possono far ricorso focalizzando, laddove possibile, l'attenzione sulle Amministrazioni della regione Toscana.

Dall'analisi dei dati disponibili per i singoli strumenti, siano essi tradizionali o meno, si punta a cogliere non solo le attuali dinamiche evolutive su base regionale, ma anche le eventuali analogie e differenze che sussistono con la macroarea di riferimento e con il più generale contesto nazionale.

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, da un lato, al ricorso al *Project Financing* – la cui applicazione è in crescente sviluppo – e, dall'altro, ai buoni obbligazionari. Per tale ultimo strumento, in particolare, si riportano i risultati di una recente indagine del Ministero dell'Economia e delle Finanze riferita al biennio 2009-2010; va in ogni caso notato come gli stessi siano negli ultimi anni in una fase di *phasing out* dalle scelte compiute dagli Enti pubblici, ciò soprattutto come conseguenza dell'abolizione dell'agevolazione fiscale collegata alla loro applicazione.

Di particolare interesse è, poi, l'approfondimento dedicato ai fondi comunitari messi a disposizione nell'ambito del *Quadro Strategico Nazionale 2007-2013*. Le risorse UE rappresentano, infatti, uno dei canali che gli Enti possono e devono utilizzare in modo efficiente ed efficace per poter incrementare il loro "portafoglio" di fondi per realizzare investimenti e, di conseguenza, costituiscono un'importante leva su cui puntare. Punto di riferimento per tale analisi sono le rilevazioni fornite dal Rapporto Ifel 2012.

Infine, prima di riportare una serie di considerazioni conclusive su quanto emerso dalle statistiche elaborate, viene tracciata una breve analisi dell'evoluzione del ricorso degli Enti locali agli strumenti di finanza derivata; strumenti che hanno avuto importanti ricadute sulla gestione finanziaria degli Enti stessi seppur ad oggi l'operatività ne sia sospesa in attesa di nuova disciplina.

### 6.2 Lo sviluppo dell'indebitamento degli Enti locali e territoriali

Gli ultimi dati della Banca d'Italia mostrano per il nostro Paese un indebitamento complessivo di Regioni, Province e Comuni pari ad oltre 100 miliardi di euro con un peso sul PIL del 6,3%; tale rapporto, pur se con lievissime oscillazioni, rispecchia la situazione degli ultimi 5 anni e fa registrare un calo di appena 0,1 punti percentuali in riferimento al 2010.

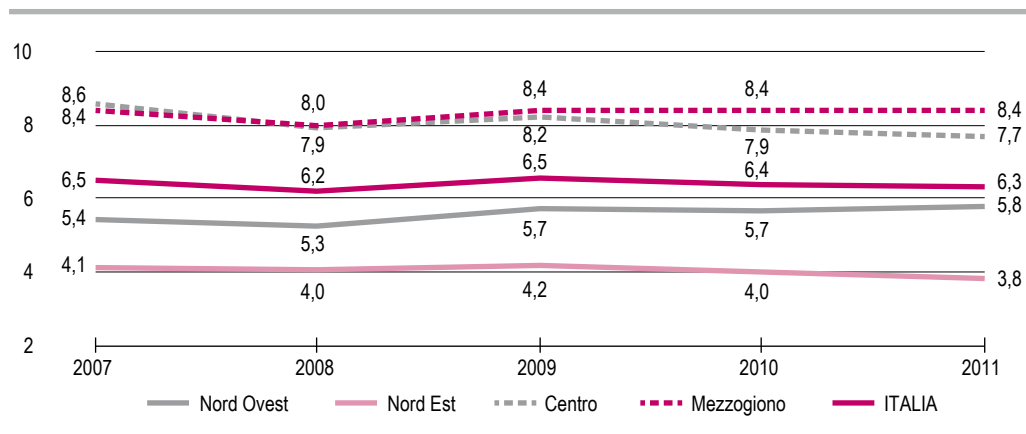
---

<sup>65</sup> Un ringraziamento all'*Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato*, promosso da Unioncamere, DIPE-UTFP e ANCE e realizzato e gestito da Cresme Europa Servizi, per aver concesso l'utilizzo dei dati sul *Project Financing*.

Maggior dinamicità si osserva per le singole partizioni territoriali i cui rapporti debito/PIL risultano in calo rispetto al 2010 con unica eccezione per il Nord Ovest.

Il Centro, in particolare, con un peso del 7,7% fa registrare un calo di 0,2 p.p. rispetto al 2010 e di 0,7 p.p. rispetto al 2007.

Grafico 6.1  
ANDAMENTO DEL DEBITO DEGLI ENTI LOCALI E TERRITORIALI IN % SUL PIL. 2007-2011



Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT e Banca d'Italia, 2012

Se si considerano i dati assoluti, il Centro è la terza macroarea per stock debitorio (dopo Mezzogiorno e Nord Ovest) con un indebitamento pari a circa 26 miliardi di euro.

Osservando la ripartizione del debito dell'anno 2011 per i singoli livelli di governo, si nota come la metà dell'indebitamento complessivo (50,1%) è attribuibile alle Amministrazioni comunali, mentre a Regioni e Province è ascrivibile, rispettivamente, una quota del 40,7% e del 9,2%.

Per le regioni del Centro, la quota di debito a carico dei Comuni è maggiore del dato nazionale e raggiunge il 54,1% del totale; a Regioni e Province competono, invece, il 38,5% ed il 7,3% del dato complessivo.

Tabella 6.2  
ANDAMENTO DEL DEBITO DEGLI ENTI LOCALI e TERRITORIALI. 2007-2011  
Valori assoluti in milioni di euro

Anno	Regioni	Province	Comuni	TOTALE
<b>NORD OVEST</b>				
2007	9.102	2.952	14.628	26.682
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	10.778	3.198	15.334	29.310
<b>NORD EST</b>				
2007	4.807	1.761	8.115	14.683
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	3.470	1.785	8.409	13.664
<b>CENTRO</b>				
2007	13.127	1.935	13.621	28.683
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	10.008	1.903	14.066	25.977

Anno	Regioni	Province	Comuni	TOTALE
<b>MEZZOGIORNO</b>				
2007	18.116	2.204	10.590	30.910
2008	16.548	2.260	11.012	29.820
2009	16.573	2.241	11.495	30.309
2010	16.468	2.224	11.867	30.559
2011	16.521	2.282	12.288	31.091
<b>ITALIA</b>				
2007	45.152	8.851	46.954	100.957
2008	40.860	8.965	47.734	97.559
2009	41.508	9.105	48.478	99.091
2010	40.916	9.109	49.283	99.308
2011	40.777	9.168	50.097	100.042

Fonte: elaborazione SRM su dati Banca d'Italia, 2012

Scendendo nel dettaglio regionale, per la Toscana il debito complessivo delle Amministrazioni locali al 2011 è pari a 6.960 milioni di euro; tale valore corrisponde al 22,4% del totale della macroarea (che, in considerazione di tutti gli Enti presenti, ammonta a circa 31 miliardi di euro) e fa registrare una crescita del 2% rispetto al 2010.

Dai dati forniti sulla base degli strumenti utilizzati è possibile, inoltre, osservare le diverse scelte effettuate nell'ambito di ciascun territorio. Per tutte le regioni del Centro, in particolare, si vede la prevalenza dei prestiti di IFM residenti e CDP spa; a seguire, invece, mentre per la Toscana ci sono i titoli emessi in Italia, per Umbria, Lazio e Marche sono prevalenti quelli emessi all'estero.

Tabella 6.3  
DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI. ANALISI PER STRUMENTI NELLE REGIONI DEL CENTRO. 2011  
Valori in milioni di euro

	Titoli emessi in Italia	Titoli emessi all'estero	Prestiti di IFM residenti e CDP spa	Altro	TOTALE
TOSCANA	863	341	4.852	904	6.960
Umbria	198	623	898	53	1.772
Marche	212	334	1.872	231	2.649
Lazio	269	3.002	12.702	3.659	19.632

Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT e Banca d'Italia, 2012

### 6.3

#### Il mercato dei mutui per gli investimenti: soggetti finanziatori e settori interessati

I risultati dell'*Indagine sui mutui contratti dagli Enti locali per il finanziamento degli investimenti* nel 2010, diffusa dalla Ragioneria Generale dello Stato nel 2012, mostrano un livello di nuove concessioni pari a 3.087 milioni di euro, valore che fa registrare una contrazione del 20,9% rispetto al 2009.

Tabella 6.4  
MUTUI CONCESSI AGLI ENTI LOCALI PER INVESTIMENTI. 2001-2010  
Valori assoluti in milioni di euro

Anno	Mutui concessi	Variazioni assolute	Variazioni %
2001	5.651	-671	-10,6
2002	4.862	-789	-14,0
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

Fonte: MEF-RGS, 2012

Sotto il profilo della distribuzione territoriale, è il Nord Ovest la macroarea in cui si registra il maggior ricorso allo strumento del mutuo con un importo di 945 milioni di euro corrispondenti al 30,6% del totale nazionale. Seguono il Sud ed il Centro con, rispettivamente, un peso del 29,9% e del 20,7%.

Tabella 6.5  
LA DISTRIBUZIONE DEI MUTUI CONCESSI AGLI ENTI LOCALI PER MACROAREA. 2010

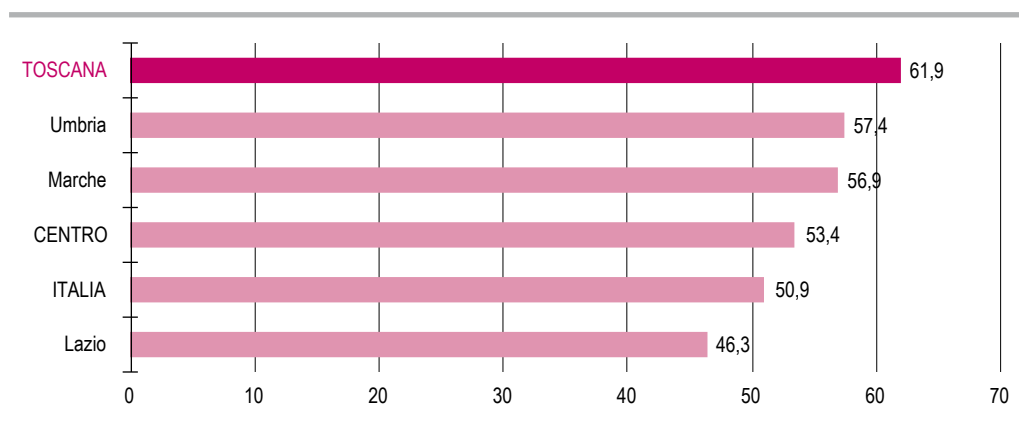
Regioni	Valori		Pro capite (euro)
	Milioni di euro	Valori %	
NORD OVEST	945	30,6	58,6
NORD EST	580	18,8	49,8
CENTRO	638	20,7	53,4
Lazio	265	8,6	46,3
<b>Toscana</b>	<b>232</b>	<b>7,5</b>	<b>61,9</b>
Marche	89	2,9	56,9
Umbria	52	1,7	57,4
SUD	924	29,9	44,2
ITALIA	3.087	100	50,9

Fonte: elaborazione SRM su dati MEF-RGS e ISTAT, 2012

A livello regionale, invece, al primo posto si trova la Lombardia che, con un importo di 680 milioni di euro, assorbe il 22% del dato Italia; seguono Campania e Lazio con un peso che ammonta, rispettivamente, al 12% ed all'8,6% del totale.

La Toscana si colloca al quarto posto della graduatoria nazionale con il 7,5% del dato complessivo; è, invece, seconda nella macroarea con il 36,4%. In termini di valori assoluti, la regione in esame fa registrare mutui per 232 milioni di euro che, in rapporto alla popolazione residente, corrispondono a 61,9 euro pro capite; tale valore è superiore sia a quello della macroarea (53,4 euro) sia a quello nazionale (50,9 euro).

Grafico 6.6  
MUTUI CONCESSI AGLI ENTI LOCALI NEL 2010 NELLE REGIONI DEL CENTRO  
Valori pro capite in euro



Fonte: elaborazione SRM su dati MEF-RGS, 2012

Analizzando la scomposizione del dato per singole classi di Enti si nota come, a livello nazionale, tra il 2009 e il 2010, vi sia stata una diminuzione del ricorso al credito per tutti gli Enti ad eccezione delle Comunità Montane che mostrano un aumento del dato di ben il 220%. Le contrazioni in esame, in particolare, hanno un valore assoluto

compreso tra i 160 ed i 273 milioni di euro e, in termini percentuali, sono i Comuni con un popolazione superiore ai 20.000 abitanti a far registrare il calo più rilevante con un -34,8%.

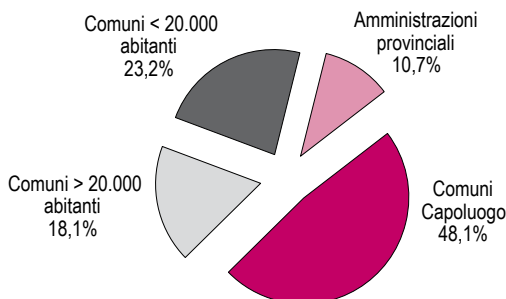
Tabella 6.7  
VARIAZIONE DEI MUTUI CONCESSI TRA IL 2009 E IL 2010 PER CLASSI DI ENTI

Enti	2009	2010	Variazioni	
	Mln euro	Mln euro	Mln euro	%
Amministrazioni provinciali	541	381	-160	-29,6
Comuni Capoluogo	1.445	1.191	-254	-17,6
Comuni > 20.000 abitanti	466	304	-162	-34,8
Comuni < 20.000 abitanti	1.436	1.163	-273	-19,0
Comunità montane	15	48	33	220,0
<b>TOTALE ENTI</b>	<b>3.903</b>	<b>3.087</b>	<b>816</b>	<b>-20,9</b>

Fonte: MEF-RGS, 2012

Per la sola regione Toscana, invece, si osserva come nel 2010 quasi la metà dei mutui complessivamente concessi sia stata a favore dei Comuni Capoluogo, seguiti dai Comuni con una popolazione inferiore ai 20.000 abitanti (con una quota del 23,2%) e da quelli che superano tale soglia (18,1%); non si registrano, invece, concessioni per le Comunità montane.

Grafico 6.8  
MUTUI CONCESSI AGLI ENTI LOCALI TOSCANI NEL 2010 PER CLASSI DI ENTI



Fonte: elaborazione SRM su dati MEF-RGS, 2012

Rispetto al 2009, inoltre, il ricorso a tale strumento da parte della regione Toscana è aumentato del 6,75%. In particolare, mentre, da un lato, si registra la crescita del 149,7% degli investimenti effettuati dai Comuni Capoluogo, dall'altro vi è stata una diminuzione (compresa tra il 25% ed il 35%) per tutte per le restanti categorie di Ente, oltre all'azzeramento di quelle a favore delle Comunità Montane.

Infine, in riferimento all'entità dell'intervento finanziario per oggetto del mutuo, è il settore delle "Opere varie" quello in cui si concentrano i maggiori investimenti degli Enti locali toscani con un importo di circa 59 milioni di euro, pari al 25,5% del totale regionale. Seguono il comparto della "Viabilità e trasporti" con 40,2 milioni di euro e quello dell'"Edilizia sociale" con 31,96 milioni di euro (rispettivamente il 17,2% e il 13,8% del valore complessivo).

Rispetto al 2009, inoltre, i settori che fanno registrare i principali incrementi dell'entità dell'intervento finanziario solo quelli delle "Opere igienico sanitarie" e delle "Opere varie" con una variazione pari, rispettivamente, al 128,5% e al 103,4%.

Tabella 6.9  
MUTUI CONCESSI AGLI ENTI LOCALI IN TOSCANA PER OGGETTO NEL 2010 E VARIAZIONE % 2009-2010  
Valori in migliaia di euro

Oggetto del mutuo	Amministrazioni provinciali	Comuni Capoluogo	Comuni > 20.000 abitanti	Comuni < 20.000 abitanti	TOTALE	
					Migliaia di euro	Var. % 2009/2010
Edilizia pubblica	590	16.839	5.209	4.349	26.987	54,9
Edilizia sociale	10.845	9.670	1.366	10.079	31.960	-15,8
Impianti e attrezzature ricreative	61	1.739	1.739	5.001	8.540	-33,9
Opere igienico-sanitarie	-	3.161	2.485	4.119	9.765	128,5
Opere idriche	110	375	359	600	1.444	-10,7
Opere marittime	700	76	-	434	1.210	32,1
Viabilità e trasporti	6.100	15.396	8.454	10.249	40.199	-32,7
Energia	-	3.850	360	5.318	9.528	53,9
Opere varie	3.458	24.887	19.320	11.441	59.106	103,4
TOT. OPERE PUBBLICHE	21.864	75.993	39.292	51.590	188.739	10,95
Altri scopi	2.850	35.405	2.628	2.127	43.010	-8,45
TOTALE	24.714	111.398	41.920	53.717	231.749	6,75

Fonte: MEF-RGS, 2012

## 6.4

### 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 e caratterizzati 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. Secondo gli ultimi dati disponibili, solo per tre Regioni (tra le quali la Toscana) è possibile registrare ancora il ricorso a tale tipologia di strumento.

Un'ulteriore possibilità è quella del ricorso al capitale privato attraverso interventi di *Project Financing*: i dati disponibili collocano la Toscana tra le regioni con un importo medio di gara compreso tra i 500 ed i 1.000 milioni di euro.

A tali strumenti si affianca un'analisi sui Fondi Comunitari al fine di verificare la partecipazione delle singole classi di Enti al loro utilizzo.

Infine, si riporta un breve monitoraggio statistico sullo stato dell'arte della finanza derivata con particolare riferimento alle operazioni stipulate con banche operanti in Italia.

#### 6.4.1 I prestiti obbligazionari

Una recente indagine del Ministero dell'Economia e delle Finanze<sup>66</sup> riferita al biennio 2009-2010 parla di un'emissione complessiva in buoni obbligazionari pari a circa 219 milioni di euro.

Prima di entrare nel merito dei risultati dell'indagine sono, tuttavia, necessarie due precisazioni:

- l'indagine si basa sulle informazioni fornite Istituti di credito e, quindi, non su dati provenienti direttamente dagli Enti territoriali;

<sup>66</sup> MEF-RGS (2010).



- il campione comprende soltanto gli Istituti di credito italiani e ciò esclude, di fatto, tutti quei titoli che vengono collocati direttamente sul mercato estero (fenomeno, questo, sempre più diffuso soprattutto per le Regioni).

In ogni caso, si specifica, tali elementi non inficiano la rappresentatività del campione.

Passando ai risultati, una prima considerazione riguarda la variazione annua osservata: tra il 2009 e il 2010 i prestiti obbligazionari di prima emissione sono calati del 73% passando da 173 a 46 milioni di euro. Essi sono indirizzati per lo più ad Opere Pubbliche e sono emessi nella maggior parte dei casi dai Comuni Capoluogo.

Tabella 6.10  
QUOTE DEI PRESTITI OBBLIGAZIONARI DI PRIMA EMISSIONE PER CLASSI DI ENTI E OGGETTO DEL MUTUO. 2009-2010  
Valori in milioni di euro

Enti	2009		2010	
	Opere Pubbliche	Altri Scopi	Opere Pubbliche	Altri Scopi
Regioni				
Amministrazioni provinciali	57	3		
Comuni Capoluogo	72	4	32	
Comuni > 20.000 abitanti	23		9	
Comuni < 20.000 abitanti	14		5	
Comunità montane				
TOTALE ENTI	166	7	46	

Fonte: MEF-RGS, 2012

Dal punto di vista della distribuzione geografica, per il 2010 si osserva come le emissioni interessano solo tre regioni; le più consistenti, in particolare, si registrano tra gli Enti dell'Emilia Romagna che, con 40 milioni di euro in termini assoluti, assorbono ben l'87% del totale nazionale. La quota restante è ripartita tra Toscana e Lombardia con, rispettivamente, 5 e 1 milioni di euro.

Considerando, invece, la consistenza dei prestiti obbligazionari in portafoglio degli Istituti di credito appartenenti al campione (comprendente anche i titoli emessi per ristrutturazione di operazioni già in essere, quali quelli per estinzione di mutui), a inizio 2011 essa è pari ad oltre 13,2 miliardi di euro ed è attribuibile per lo più a Regioni (37,7% del totale), Comuni Capoluogo e Amministrazioni Provinciali.

Tabella 6.11  
CONSISTENZA DEI PRESTITI OBBLIGAZIONARI PER ANNO, CLASSE DI ENTI E OGGETTO DEL MUTUO. 2009-2010  
Valori in milioni di euro

Enti	2009				2010			
	Opere Pubbliche	Altri Scopi	TOTALE	%	Opere Pubbliche	Altri Scopi	TOTALE	%
Regioni	3.308	1.662	4.970	37,1	3.295	1.711	5.005	37,7
Amministrazioni provinciali	1.632	832	2.464	18,4	1.602	796	2.398	18,1
Comuni Capoluogo	2.126	1.518	3.645	27,2	2.127	1.522	3.648	27,5
Comuni > 20.000 abitanti	584	635	1.220	9,1	564	586	1.149	8,7
Comuni < 20.000 abitanti	553	490	1.043	7,8	553	465	1.018	7,7
Comunità montane	30	19	49	0,4	28	18	47	0,4
TOTALE ENTI	8.233	5.156	13.391	100	8.169	5.098	13.265	100

Fonte: MEF-RGS, 2012

#### 6.4.2 L'utilizzo della finanza di progetto

I dati dell'Osservatorio Nazionale del Project Financing riferiti al periodo gennaio-novembre 2012 censiscono 2.990 gare di PPP (al netto degli avvisi di selezione di proposte) per un volume d'affari di circa 7,1 miliardi di euro. In confronto allo stesso periodo del 2011, il mercato risulta in crescita per numero di opportunità (+15%) ma è in calo per importo movimentato (-26%).

In ogni caso, in riferimento al mercato complessivo delle gare per opere pubbliche – così come registrato dall'Osservatorio Cresme-Edilbox – il peso delle gare di PPP si attesta su quote del 20% per numero (2.990 gare su 14.935 totali), tre punti percentuali in più rispetto allo stesso periodo del 2011, e una quota del 35,1% per importo (7,1 miliardi su 20,1 miliardi), oltre tre punti percentuali in meno di un anno fa.

Sotto il profilo della distribuzione territoriale, nel periodo considerato, il 25,4% delle iniziative (759 su 2.990) è localizzato nelle Regioni del Sud; seguono quelle delle Nord Ovest con il 24,3% e, quindi, quelle del Centro (19%). Situazione diversa si rileva in merito ai volumi finanziari movimentati (riferiti alle sole gare a importo noto): il 42,1% dell'importo registrato è ascrivibile al Nord Est, seguito dal Sud con una quota del 22,5% e dal Nord Ovest con il 17,2%. Alle regioni del Centro spetta, invece, circa il 10% del valore complessivo.

Tabella 6.12  
PPP: AVVISI PER MACRO AREE. GENNAIO-NOVEMBRE 2012  
Importi in milioni di euro

	Gennaio - Novembre 2012			
	Numero	Di cui a importo noto		
		N.	Importo	Importi medio
Nord Ovest	726	406	1220,2	3,0
Nord Est	504	256	2982,4	11,7
CENTRO	569	305	693,4	2,3
Sud	759	399	1595,3	4,0
Isole	418	180	585,3	3,3
Non ripartibile	14	1	0,0	0,0
TOTALE	2.990	902	7.076,6	4,6

Fonte: www. Infopieffe.it promosso da Unioncamere, Dipe-Utfp e Ance e realizzato dal CRESME, 2012

Concentrando l'attenzione sulla distribuzione a livello regionale, e con riferimento ai dati al 2011, emerge un importo medio delle gare pari a 676 milioni di euro a fronte di un'incidenza media sul totale delle OO.PP. del 44,7%.

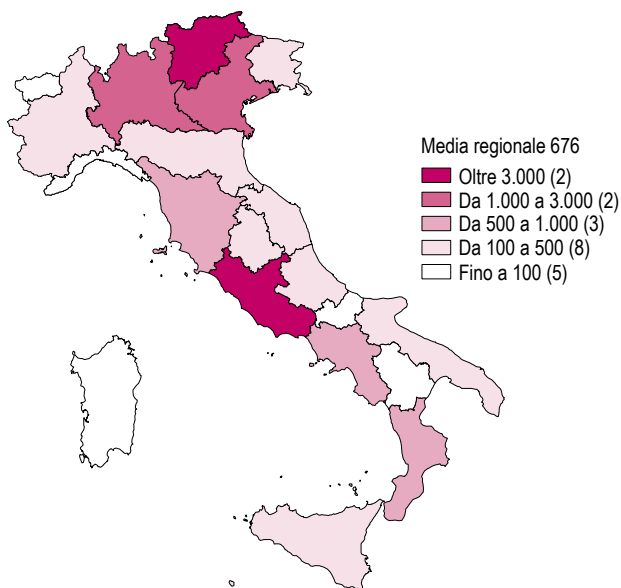
In linea con tali valori, la Toscana è una delle tre regioni con importo medio compreso tra i 500 ed i 1.000 milioni di euro e fa registrare un peso delle gare di PPP sul totale delle OO.PP. compreso tra il 40% ed il 60%.

L'analisi delle iniziative con riferimento ai settori d'attività di appartenenza (possibile solo a livello nazionale) indica, infine, la prevalenza del numero di gare per il comparto delle reti con 766 gare (per un corrispettivo finanziario pari a 895 milioni di euro riferito alle sole 332 iniziative ad importo noto). Segue il comparto degli "Impianti sportivi" con 734 gare e, quindi, quello del "Commercio e artigianato" (331).

In termini di volume d'affari e con riferimento alle sole opere ad importo noto, invece, si registra un picco per gli interventi riferiti ai "Trasporti" per i quali i 13 interventi ad importo noto raggiungono quasi 3,85 miliardi di euro. Seguono quelli per le "Reti" e per la "Sanità" con, rispettivamente, 895 e 502,7 milioni di euro.

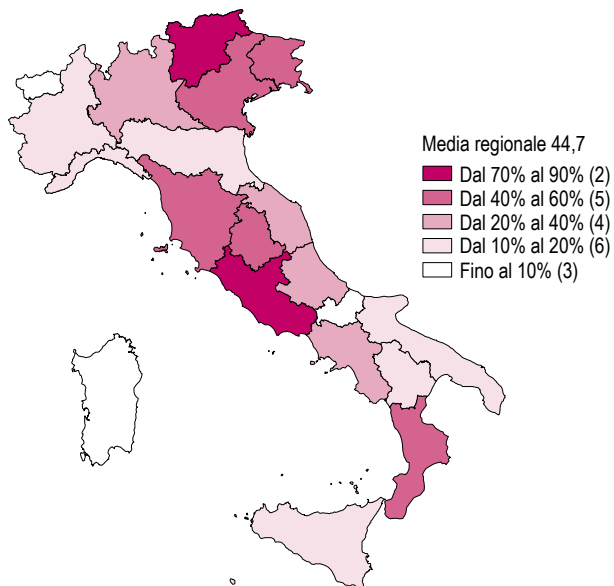
Lo strumento del *Project Financing*, quindi, vista la partecipazione attiva che implica per il comparto privato può costituire un'importante spinta agli investimenti, soprattutto in considerazione dei vincoli imposti alla finanza pubblica; tuttavia, permangono una serie di carenze strutturali di carattere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

Figura 6.13  
PPP: BANDI DI GARA PER REGIONE. IMPORTI 2011  
Milioni di euro



Fonte: Camera dei Deputati, VII Rapporto su "L'attuazione della legge obiettivo", 2012

Figura 6.14  
PPP: BANDI DI GARA PER REGIONE. IMPORTI 2011  
Incidenza % PPP su totale OO.PP.



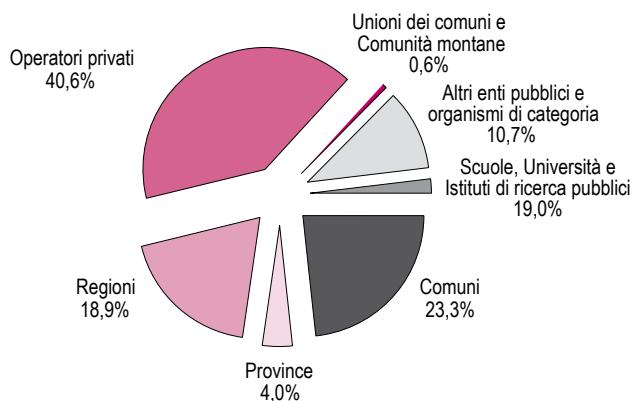
Fonte: Camera dei Deputati, VII Rapporto su "L'attuazione della legge obiettivo", 2012

### 6.4.3 I Fondi Comunitari

Il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 ha previsto un ammontare complessivo di risorse pubbliche pari a circa 124,7 miliardi di euro dei quali oltre l'80% per le aree del Mezzogiorno. Di tale importo oltre 17,8 miliardi di euro sono a valere sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) per il quale il Rapporto ANCI-IFEL *La dimensione territoriale nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013* riporta una scomposizione degli stanziamenti sulla base dei soggetti beneficiari, sia dell'Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione sia di quello Convergenza.

Dall'analisi condotta a inizio 2012, in particolare, emerge un livello di coinvolgimento dei Comuni nell'attuazione dei Programmi Operativi FESR pari ad oltre il 23,3% dei contributi pubblici complessivamente assegnati; quota, questa, seconda soltanto a quella degli operatori privati (imprese, consorzi, cooperative, ecc.) che assorbono circa il 40,6% del totale. Un'altra quota del 18,9% è assegnata, alle Amministrazioni regionali (seppur con notevoli differenze da Regione a Regione), seguite dalle Province con il 4%.

Gráfico 6.15  
POR FESR 2007-2013: CONTRIBUTO PUBBLICO ASSEGNATO PER TIPOLOGIA DI BENEFICIARI  
Valori percentuali



Fonte: ANCI-IFEL, 2012

L'analisi dei beneficiari finali evidenzia, quindi, un buon livello di partecipazione dei Comuni all'attuazione dei Programmi Operativi FESR, soprattutto nelle Regioni della Convergenza.

Osservando separatamente i dati relativi alle aree dei due Obiettivi comunitari, si nota come entrambe rispecchiano in linea di massima il quadro generale.

Tabella 6.16  
POR FESR 2007-2013: CONTRIBUTO PUBBLICO ASSEGNATO PER TIPOLOGIA DI BENEFICIARI  
Valori percentuali

	Regioni	Province	Comuni	Operatori privati	Unioni di comuni e Comunità montane	Altri enti pubblici ed organismi di categoria	Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici
Tot. Ob. Competitività	12,4	3,1	16,4	57,5	0,7	6,8	3,1
Tot. Ob. Convergenza	21,6	4,4	26,1	33,7	0,5	12,3	1,4
TOTALE OBIETTIVI	18,9	4,0	23,3	40,6	0,6	10,7	1,9

Fonte: ANCI-IFEL, 2012

Nelle regioni dell'Obiettivo Competitività (comprendenti la Toscana) la maggior quota di finanziamento comunitario (57,5% del totale) è stata assorbita dagli operatori privati, seguiti dai Comuni (16,4%) e dalle Regioni (12,4%).

Per le sole Amministrazioni comunali beneficiarie di risorse pubbliche, inoltre, un ulteriore approfondimento ha riguardato le politiche d'intervento intraprese.

Nelle regioni dell'Obiettivo Competitività sono stati finanziati principalmente interventi comunali volti all'efficientamento energetico ed alla promozione delle energie rinnovabili (44,9% del totale della macroarea a fronte di un analogo valore nazionale pari al 29%); interventi che assorbono il 19% delle risorse finanziate. I contributi, invece, sono stati principalmente finalizzati alla tutela e valorizzazione del patrimonio naturale, turistico e culturale (25,6% a fronte del 19,1% dei progetti finanziati) ed alla riqualificazione delle aree urbane, commerciali ed industriali (24% a fronte del 7,9% dei progetti).

I dati nazionali, infine, evidenziano una rilevante frammentazione delle risorse comunitarie: poco più della metà dei progetti (2.704 su 5.244 pari al 51,6%) ha, infatti, un importo unitario inferiore ai 150.000 euro.

Rispetto al 2011, è aumentato il numero di progetti a basso importo: quelli fino a 150.000 euro sono, infatti, passati dal 43,9% al 51,6%. Dei 5.244 progetti finanziati ai comuni con le risorse dei PO regionali FESR, solamente 74 hanno un importo unitario superiore ai 5 milioni di euro (1,4% dei progetti totali).

#### 6.4.4 *I derivati degli Enti Locali*<sup>67</sup>

A partire dal giugno del 2008, gli Enti non possono accedere a nuove stipule fino all'entrata in vigore di un Regolamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze che abbia ad oggetto il riordino delle norme sulle operazioni derivate.

Per quanto riguarda gli aspetti quantitativi del fenomeno, dagli ultimi dati della Banca d'Italia emerge come prosegue il calo del numero di Amministrazioni locali per le quali risultano ancora in essere operazioni in strumenti finanziari derivati con banche residenti (da 233 a fine 2011 a 204 a giugno 2012). Il calo, si specifica, riflette il divieto all'utilizzo di questi strumenti in vigore dal giugno 2008.

Osservando il numero complessivo degli Enti coinvolti è evidente la loro progressiva contrazione dopo il *boom* del biennio 2006-2007. Rispetto al picco delle 671 Amministrazioni locali con derivati in perdita potenziale del 2007, i 204 alla fine del primo semestre del 2012 mostrano un calo di quasi il 70%.

Dalla scomposizione del dato per partizione territoriale, emerge come per il Centro si passa da 57 a 52 operazioni, mentre per la Toscana vi è una sola operazione in meno per un valore di mercato pari a 97 milioni di euro a giugno 2012.

La tabella seguente riporta i dati del valore di mercato (negativo per l'ente locale e positivo per la banca)<sup>68</sup> superiore alla soglia del censimento della Centrale dei rischi, relativi all'ultimo quinquennio, per le macroaree italiane e per le 4 regioni del Centro.

<sup>67</sup> Per "strumenti finanziari derivati" si intendono gli strumenti finanziari il cui valore dipende ("deriva") dall'andamento di un'attività sottostante (chiamata *underlying asset*). Le attività sottostanti possono avere natura finanziaria (come, ad esempio, i titoli azionari, i tassi di interesse e di cambio, gli indici) o reale (come, ad esempio, il caffè, il cacao, l'oro, il petrolio, ecc.).

<sup>68</sup> Esso rappresenta il guadagno/la perdita potenziale che si determinerebbe per l'intermediario/l'Amministrazione locale se il contratto venisse chiuso al momento della rilevazione.

Tabella 6.17  
OPERAZIONI IN DERIVATI FINANZIARI CON BANCHE OPERANTI IN ITALIA. RIPARTIZIONE REGIONALE

	Valore di mercato negativo (*) Valori in milioni di euro						Numero di Amministrazioni Locali (**)					
	2007	2008	2009	2010	2011	giu. 2012	2007	2008	2009	2010	2011	giu. 2012
NORD OVEST	205	284	252	270	342	391	97	71	78	56	47	43
NORD EST	72	137	124	133	189	215	124	95	78	50	44	42
CENTRO	165	216	232	272	248	276	163	122	122	71	57	52
<b>Toscana</b>	<b>42</b>	<b>48</b>	<b>52</b>	<b>56</b>	<b>86</b>	<b>97</b>	<b>62</b>	<b>41</b>	<b>40</b>	<b>19</b>	<b>15</b>	<b>14</b>
Umbria	35	26	25	24	25	26	30	19	23	12	9	8
Marche	18	13	14	12	12	14	28	27	28	19	15	14
Lazio	70	129	141	180	125	139	43	35	31	21	18	16
SUD	462	423	416	369	390	413	287	186	205	132	85	67
TOTALE	902	1.061	1.023	1.043	1.169	1.295	671	474	483	309	233	204

(\*) Valore di mercato negativo per l'Amministrazione locale e positivo per la Banca; rappresenta il guadagno/perdita potenziale che si determinerebbe per l'intermediario/l'Amministrazione locale se il contratto venisse chiuso al momento della rilevazione.

(\*\*) N° di Amministrazioni locali sottoscrittrici ai contratti derivati aventi un valore di mercato negativo superiore alla soglia di censimento della Centrale dei rischi. L'incremento del numero di enti nel 2009 è dovuto alla modifica della soglia di rilevazione (da 75.000 a 30.000).

Fonte: Banca d'Italia, *Debito delle Amministrazioni locali*, 2012

Per quanto concerne solo le operazioni in derivati finanziari stipulati con banche operanti in Italia, il Documento fa specifica menzione del numero di Amministrazioni locali interessate, fornendo dati degli *swap* in perdita potenziale, ovvero del valore di mercato (*mark-to-market*) negativo del contratto se esso venisse chiuso al momento della rilevazione del valore stesso<sup>69</sup>.

Si evidenzia una diminuzione del valore nozionale degli strumenti in essere e del *mark-to-market* negativo. Alla fine del mese di giugno 2012, sulla base delle segnalazioni di vigilanza e della Centrale dei rischi, che rilevano solo i contratti conclusi con intermediari operanti in Italia, il valore nozionale dei contratti era pari a 10,67 miliardi di euro (contro i 12,6 ed i 17,65 rispettivamente, alla fine del 2011 e del 2010).

Tabella 6.18  
OPERAZIONI IN DERIVATI FINANZIARI CON BANCHE OPERANTI IN ITALIA. VALORE NOZIONALE DEI CONTRATTI  
Valori in milioni di euro

	2007	2008	2009	2010	2011	giugno 2012
Valore nozionale	31.520	26.053	22.499	17.648	12.588	10.674

Fonte: Banca d'Italia, *Debito delle Amministrazioni locali*, 2012

## 6.5

### Alcune considerazioni conclusive

L'articolo osserva una generale riduzione delle attività d'investimento degli Enti Locali e Territoriali, legata sia al venir meno della loro capacità d'indebitamento sia ad 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.

Come sottolineato nel *Documento di Economia e Finanza per il 2012* del MEF, Documento di Economia e Finanza 2012, Roma, 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.

<sup>69</sup> Il valore di mercato negativo per gli Enti è l'ammontare che dovrebbero versare agli intermediari se le operazioni in essere venissero chiuse anticipatamente.

A ciò si aggiungono le ulteriori disposizioni previste dal decreto sulla *Spending Review*<sup>70</sup> rivolto a ridurre ulteriormente gli eccessi di spesa delle pubbliche amministrazioni per la parte riguardante i beni ed i servizi. Sulla base di tale decreto, infatti, i trasferimenti dello Stato alle Regioni a statuto ordinario si riducono di 700 milioni di euro per l'anno 2012 e di 1 miliardo di euro a decorrere dall'anno 2013, escludendo dalla riduzione le risorse destinate al Servizio Sanitario Nazionale.

In ogni caso, va rilevato che se da un lato i limiti imposti 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 consentono in qualche modo di investire.

Lo strumento principe per gli investimenti continua ad essere il mutuo. I risultati dell'indagine condotta annualmente dalla Ragioneria Generale dello Stato mostrano per la Toscana una crescita del 6,75% nel 2010 rispetto all'anno precedente con nuove concessioni per un valore pari a 231,75 milioni di euro. Continua, quindi, l'andamento in crescita visto già nel biennio 2009/2010 (con una variazione positiva di circa il 23,4%).

Dai dati di dettaglio per singola tipologia di Ente emergono, inoltre, due considerazioni:

- in regione il ricorso al mutuo è in diminuzione per tutte le tipologie di Ente considerate fatta eccezione per i Comuni Capoluogo che vedono una crescita del 149,7%;
- si azzerano i mutui concessi alle Comunità montane il cui volume, al 2009, era pari a circa 1,15 milioni di euro (indirizzati per lo più ai settori dell'energia e delle opere varie).

In calo è, invece, l'andamento dei prestiti obbligazionari che, secondo l'indagine condotta dal MEF, passano dai 173 del 2009 ai 46 milioni del 2010 (-73%) e riguardano, ormai, solo 3 regioni. La Toscana è tra queste, con titoli obbligazionari per un importo pari a 5 milioni di euro.

Per quanto concerne il ricorso al capitale privato, dall'analisi del numero di gare di *Project Financing* per il periodo gennaio-novembre 2012 emerge, da un lato, una crescita del numero di opportunità (+15%) rispetto all'analogo periodo del 2011 e, dall'altro, un calo dell'importo movimentato (-26%). Alle regioni del Centro è ascrivibile circa il 19% delle opere per un volume pari al 10% del totale: si tratta, nello specifico, di 569 gare per 693,4 milioni di euro.

Il dettaglio regionale colloca la Toscana tra le tre regioni con importo medio compreso tra i 500 ed i 1.000 milioni di euro e con un peso delle opere di PPP sul totale delle OO.PP. compreso tra il 40% ed il 60%.

Per quanto riguarda la finanza di progetto sono attesi i risultati che si perseguiranno a seguito dell'introduzione (da parte del Decreto *Sviluppo*) e della messa a regime dei *Project Bond*, la generazione di titoli "garantiti" dal sistema finanziario per la realizzazione di infrastrutture sembra essere la prossima sfida cui il nostro Paese è chiamato a rispondere per accelerare quelle opere che non riescono più a essere completate per carenza di fondi. Sembra interessante ed appetibile lo sgravio fiscale disposto per le società di progetto che in futuro utilizzeranno questo strumento.

Passando ai Fondi Comunitari, bisogna sottolineare come essi, seppur caratterizzati da forti ostacoli prevalentemente burocratici che ne rallentano la spesa, possono rappresentare "linfa vitale" per gli Enti locali e territoriali.

Dall'indagine si rileva come gli Enti assorbano oltre la metà dei contributi pubblici complessivamente assegnati a valere sui POR FESR. Nelle regioni dell'Obiettivo Competitività (comprendenti la Toscana) la maggior quota di finanziamenti comunitari

<sup>70</sup> "Disposizioni urgenti per la riduzione della spesa pubblica a servizi invariati".

(57,5% del totale) è stata assorbita dagli operatori privati, seguiti dai Comuni (16,4%) e dalle Regioni (12,4%).

L'indagine, pur non riportando dati di dettaglio per la regione in esame, permette di effettuare alcune considerazioni generali in riferimento all'utilizzo dei Fondi:

- gli operatori privati sono i principali beneficiari delle risorse a disposizione e da ciò si intuisce come le stesse siano state per lo più utilizzate per compensare eventuali maggiori costi localizzativi delle imprese, piuttosto che i gap (infrastrutturali, economici e sociali) di contesto che li determinano;
- la distribuzione tra i diversi beneficiari mostra una rilevante polverizzazione. Il 30,7% dei Comuni italiani è beneficiario di almeno un progetto finanziato dal POR e ciò non risulta in linea con la concentrazione programmatica (in termini di beneficiari) che si auspicava in fase di definizione degli obiettivi strategici;
- gli interventi sono molto frammentati anche dal punto di vista dell'importo. Come già visto, più della metà di quelli comunali non supera i 150.000 euro e ciò è indice di come le assegnazioni, piuttosto che seguire delle strategie specifiche, rispondano per lo più a esigenze piccole ed impellenti, spesso legate alla congiuntura finanziaria dei comuni. Detto in altri termini, si tende a supportare con risorse straordinarie interventi che andrebbero finanziati con risorse ordinarie.

Per quanto concerne, infine, la finanza derivata, nell'ultimo anno è proseguita la riduzione dell'utilizzo di derivati da parte delle Amministrazioni locali, causata dalla chiusura anticipata dei contratti in essere e dal fatto che, a partire dal giugno del 2008, gli Enti non possono accedere a nuove stipule fino all'entrata in vigore di un Regolamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze che abbia ad oggetto il riordino delle norme sulle operazioni derivate. I dettagli di questo ridimensionamento sono evidenti osservando i dati pubblicati dalla Banca d'Italia in riferimento al debito delle Amministrazioni locali. Nel documento si legge come, alla fine del primo semestre del 2012, in Toscana sono 14 le operazioni in derivati ancora attive con banche operanti in Italia per un valore di mercato pari a 97 milioni di euro.

L'utilizzo dei derivati come strumento di gestione del debito da parte degli Enti locali è, comunque, ancora al centro di molteplici discussioni; e ciò, non solo per quanto concerne l'aspetto normativo (in fase di definizione), ma anche per quanto riguarda l'aspetto tecnico vista la complessità che tali strumenti possono raggiungere.

Sulla base dei risultati di questo saggio possiamo comunque concludere che prosegue il *dark period* del finanziamento agli investimenti degli enti locali.



## 7. OPERE PUBBLICHE: L'EFFETTO DELLA CRISI SULLA SCARSITÀ DI RISORSE E SULL'EFFICIENZA DEL MERCATO

---

### 7.1 Premessa

Di fronte alle storiche carenze della dotazione infrastrutturale, l'attuale fase di riduzione delle risorse disponibili per gli investimenti pubblici è destinata a penalizzare pesantemente la capacità di crescita del nostro Paese<sup>71</sup>. Dal mondo economico e produttivo si fa, inoltre, più pressante la richiesta di nuovo spazio per l'imprenditoria privata e di un minor peso della presenza pubblica nel sistema economico, a questa si chiede dunque massima attenzione agli investimenti pubblici e alla dotazione infrastrutturale quali precondizioni per attivare impresa e occupazione nel più alto sentiero di sviluppo economico potenziale.

Diventa, dunque, ancora più urgente migliorare l'efficienza degli interventi: nella corretta identificazione delle priorità che corrisponde all'impiego ottimale delle risorse finanziarie; nella rapida risposta alle necessità che emergono dal territorio; nella capacità di attivazione diretta e indiretta dell'imprenditoria privata. Per questo motivo è necessario rendere più efficiente e trasparente il mercato delle opere pubbliche attraverso il quale transitano le risorse destinate all'arricchimento del capitale pubblico collettivo e attraverso il quale viene trasferita una quota consistente di risorse pubbliche al mondo produttivo. Nel corso di questo documento rileveremo l'andamento delle aggiudicazioni per opere pubbliche che ha caratterizzato gli anni della crisi, e l'impatto di questa su dimensioni e caratteristiche dei lavori. L'effetto anticiclico delle risorse pubbliche risulta fortemente compromesso dalla contrazione delle disponibilità finanziarie, ulteriormente ridotte dalla manovre finanziarie di rientro del debito pubblico previste dal Patto di Stabilità Interno ed oggetto di discussione proprio in questi giorni<sup>72</sup>. Guarderemo all'efficienza delle procedure di aggiudicazione in termini di tempi e costi, sottolineando come elemento di criticità l'incertezza di questi, indotta da sistematiche sospensioni e varianti. La trasparenza e l'efficienza del sistema ne risulta, infatti, fortemente penalizzata.

Questo lavoro si basa sull'utilizzo dell'archivio OOPP AVPC – sezione regionale toscana – che ha natura amministrativa ed è finalizzato alla rilevazione e al monitoraggio delle aggiudicazioni da parte delle diverse stazioni appaltanti attive. L'ambito di riferimento è ai lavori aggiudicati dalle stazioni appaltanti toscane, integrate dai lavori aggiudicati da stazioni appaltanti centrali che ricadono sul territorio toscano<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> Sul piano della crescita, la situazione Toscana pur discostandosi in parte da quella del resto del paese è stata critica e tale rimane. Nel periodo successivo allo scoppio della crisi finanziaria internazionale, il PIL toscano ha subito infatti una contrazione complessiva di 2,5 punti percentuali a fronte di una nazionale del 4,4%.

<sup>72</sup> A proposito dell'effetto del PSI sulla spesa per investimenti pubblici si veda il capitolo 5.

<sup>73</sup> A questo scopo facciamo uso dei dati di monitoraggio delle opere pubbliche raccolti presso l'Osservatorio regionale dei contratti pubblici. Pur nati per finalità amministrative, le banche dati degli Osservatori costituiscono una utile base informativa per approfondire le caratteristiche dei lavori pubblici. L'Autorità per la vigilanza dei lavori pubblici (AVCP) è il soggetto responsabile dell'attività di monitoraggio in sede nazionale e agisce attraverso sezioni regionali dell'Osservatorio. È necessario osservare che si tratta di una raccolta informativa aggiornata in itinere, quindi soggetta ai ritardi e all'incompletezza della rilevazione.

Entrando brevemente nel merito dei principali aspetti che verranno affrontati nel corso del lavoro, una prima domanda che è possibile porsi è se la dinamica dell'importo complessivo e del numero delle aggiudicazioni di opere pubbliche toscane abbia avuto andamento anti-ciclico, ovvero abbia risposto all'esigenza di contrastare gli effetti della crisi sulla domanda aggregata. I dati sembrano fornire una risposta negativa, indicando una sostanziale flessione in numero e importo pro capite, peraltro in linea con il dato nazionale, determinata dalle condizioni di bilancio degli enti appaltanti, aggravate esse stesse dalla crisi. A questo proposito, la composizione per tipologia di ente appaltante del numero e dell'importo delle aggiudicazioni è un dato di particolare interesse. È vero infatti che le aggiudicazioni che sono a carico delle amministrazioni centrali dello Stato (ma anche delle società concessionarie quali ad esempio Anas), sono generalmente caratterizzate da una certa concentrazione nel tempo anche in ragione della complessa progettazione e degli ingenti importi che comportano. La spesa per investimenti che origina da tali aggiudicazioni si ripartisce dunque su un numero consistente di anni successivi e il loro andamento aggregato andrebbe valutato su scala nazionale. Il focus regionale di questo lavoro ci impone dunque di porre maggiore attenzione sull'andamento delle opere appaltate da livelli istituzionali inferiori, per cogliere una dinamica che risponda o meno al ciclo economico. Gli enti locali sono infatti i più accreditati a mettere in atto gli interventi infrastrutturali con la tempestività che la crisi attuale rende necessaria. A questo si aggiunge il fatto che, allo stato delle cose, i vincoli di finanza pubblica sembrano penalizzare maggiormente gli enti locali rispetto alle amministrazioni centrali dello Stato, almeno sul fronte degli investimenti<sup>74</sup>. I dati a nostra disposizione non indicano una peculiare dinamica del numero e dell'importo totale dei lavori appaltati dai livelli amministrativi inferiori ma piuttosto una loro sostanziale frammentazione, prevalentemente legata alla diminuzione dell'importo medio delle nuove costruzioni.

Tuttavia, la capacità degli investimenti in opere pubbliche di svolgere un effetto anti-congiunturale non può essere valutata esclusivamente in base alla dimensione della spesa ma anche, e soprattutto, devono essere presi in considerazione gli aspetti relativi all'appropriatezza dell'allocazione territoriale delle risorse e ai tempi necessari per dare avvio ai lavori. D'altro canto, l'urgenza, unitamente alla necessità di ottenere significativi ribassi di aggiudicazione, può implicare ripercussioni negative sulla qualità dei lavori e – a seguito del ricorso alle varianti – può comportare un allungamento dei tempi necessari a portarli a conclusione, e addirittura costi finali dell'opera maggiori rispetto all'importo a base d'asta (che si traducono in un complessivo drenaggio di risorse pubbliche).

A questo proposito, un fattore dirimente è la capacità delle stazioni appaltanti di produrre una buona ed efficace progettualità in tempi rapidi, oltre che di essere in grado di valutare tempestivamente e correttamente le offerte pervenute, rendendo ad esempio il criterio di scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa effettivamente appetibile rispetto a quello di massimo ribasso sul piano dei tempi in fase di aggiudicazione. Queste considerazioni impongono senz'altro di affrontare un'ulteriore questione, ovvero di capire se la crisi abbia o meno agito sugli indicatori di efficienza relativi alle aggiudicazioni di lavori pubblici.

In relazione a questo punto, per la Toscana l'impatto della crisi sembra essersi concretizzato in alcune tendenze positive: la dinamica crescente della media dei ribassi e, anche se in misura meno accentuata, del ricorso al criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa. Emerge inoltre una progressiva sostituzione delle procedure aperte con

<sup>74</sup> A questo proposito si veda, ad esempio, ANCE (2013), *Ritardati pagamenti PA: il quadro aggiornato della situazione in Italia e nei lavori pubblici*.

quelle negoziate che, se un lato accorciano i tempi, dall'altro riducono il numero delle imprese offerenti e quindi la competizione.

Più in generale, parte consistente di questa nota è dedicata all'analisi dei fattori di criticità del mercato delle opere pubbliche toscane, con particolare riferimento all'efficienza, sia in fase di aggiudicazione che di esecuzione, dei formati di gara (procedura di scelta e criterio di aggiudicazione) adottati dagli enti appaltanti.

Il lavoro è organizzato come segue. Il paragrafo 7.2 descrive il mercato delle opere pubbliche toscane, sia in relazione al mercato nazionale, sia concentrandosi sulle diverse dimensioni quali la distribuzione territoriale degli interventi, la distribuzione per classe d'importo e per tipologia di stazione appaltante. Il paragrafo 7.3 si concentra invece sul tema dell'efficienza del mercato analizzando ribassi di aggiudicazione e tempi amministrativi necessari a dare avvio ai lavori nonché, in relazione alla fase di esecuzione dei lavori, scostamenti di tempo e di importo. Il paragrafo 7.4 scende nel dettaglio della provenienza delle imprese aggiudicatrici. Il paragrafo 7.5 conclude.

## 7.2

### **Le aggiudicazioni toscane negli anni di crisi, un quadro generalizzato di contrazione e di frammentazione degli interventi in nuove costruzioni**

I dati dei lavori aggiudicati dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici<sup>75</sup> mostrano, già a partire dal 2006, una marcata diminuzione dell'importo pro capite delle aggiudicazioni nazionali. La stessa dinamica è riscontrabile per le aggiudicazioni regionali, eccezion fatta per il solo anno 2007. In effetti, il 2007 registra la concentrazione di alcune importanti aggiudicazioni che hanno interessato direttamente il territorio toscano pur avendo natura funzionale di carattere inter-regionale, e le amministrazioni centrali come stazione appaltante. Si tratta, ad esempio, degli appalti relativi all'alta velocità ferroviaria. Dopo la straordinarietà del 2007 e dei grandi lavori che hanno avuto avvio in quel periodo, gli anni della crisi sono segnati da una contrazione diffusa sia in valore che in numero. In effetti, a partire dal 2008, entrambe le serie tornano ad avere un andamento molto simile e una media sensibilmente inferiore rispetto a quella del periodo precedente. Sono infatti 159 euro per la Toscana e per 116 euro per l'Italia gli importi pro capite medi 2008-2011, mentre 260 euro per la Toscana e per 283 euro per l'Italia gli importi pro capite medi 2000-2006.

Il dettaglio delle classi di importo (Graf. 7.2), mette in luce che la quota percentuale degli importi per le classi inferiori ai 5 milioni di euro registra un significativo trend decrescente nel periodo 2003-2007. A questo corrisponde, e ne è causa, l'incremento della quota delle aggiudicazioni di importo maggiore dei 15 milioni di euro. L'analisi dell'andamento temporale del numero delle aggiudicazioni per classe di importo (Tab. 7.3) non restituisce un quadro sostanzialmente dissimile: per le classi di importo fino ai 5 milioni di euro si osserva, in media, una contrazione nel periodo 2003-2007 e un aumento negli anni successivi. Negli anni antecedenti alla crisi il numero delle aggiudicazioni toscane è dunque mediamente diminuito, sebbene il fenomeno abbia riguardato esclusivamente le classi di importo inferiori alla soglia comunitaria, segnalando quindi una progressiva concentrazione degli importi. Una dinamica opposta ha prevalso invece a partire dal 2008.

<sup>75</sup> Si vedano a questo proposito i Rapporti al Parlamento AVCP.

Grafico 7.1  
 IMPORTO PRO CAPITE TOSCANA E ITALIA, IMPORTI A PREZZI 2000, AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2000-2011  
 Euro

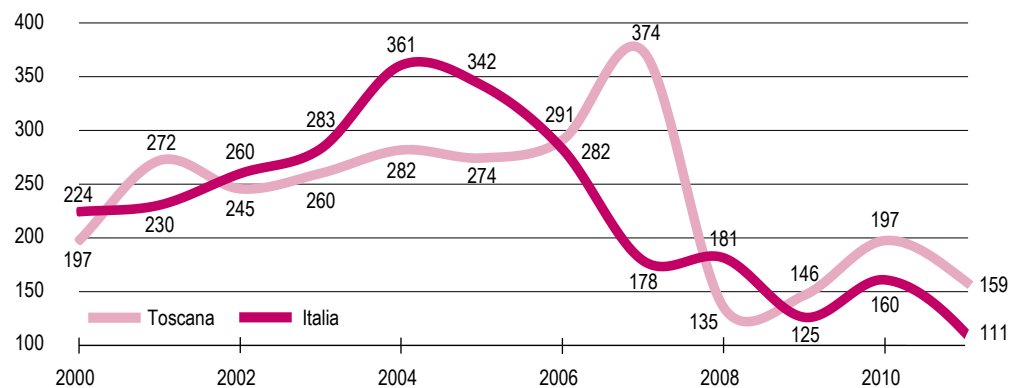


Grafico 7.2  
 COMPOSIZIONE % IMPORTO TOTALE AGGIUDICAZIONI TOSCANE PER CLASSI DI IMPORTO, IMPORTI A PREZZI 2000, AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2000-2011

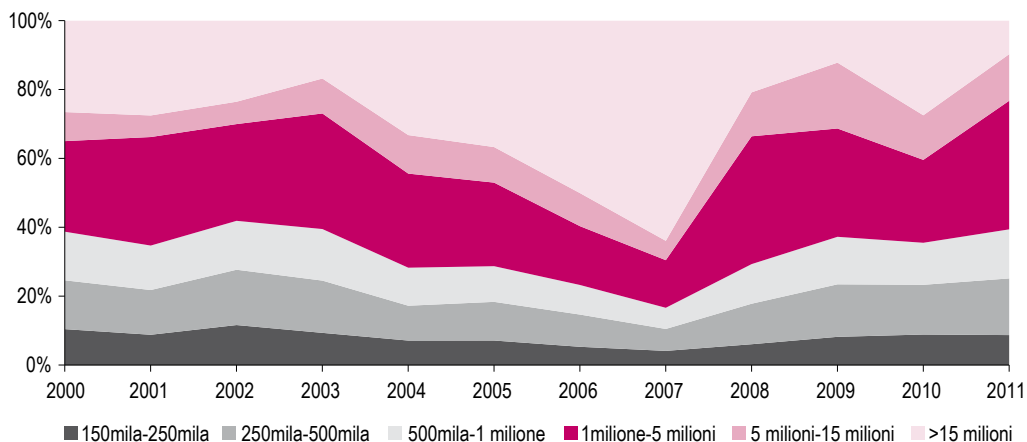


Tabella 7.3  
 MEDIA DEL TASSO DI CRESCITA DEL NUMERO DELLE AGGIUDICAZIONI TOSCANE PER CLASSI DI IMPORTO, AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2003-2011  
 Valori %

	2003-2007	2008-2011
150mila-250mila	-8	11
250mila-500mila	-6	11
500mila-1 milione	-5	9
1 milione-5 milioni	-3	13
5 milioni-15 milioni	9	13
>15 milione	13	-5
TOTALE	-6	10

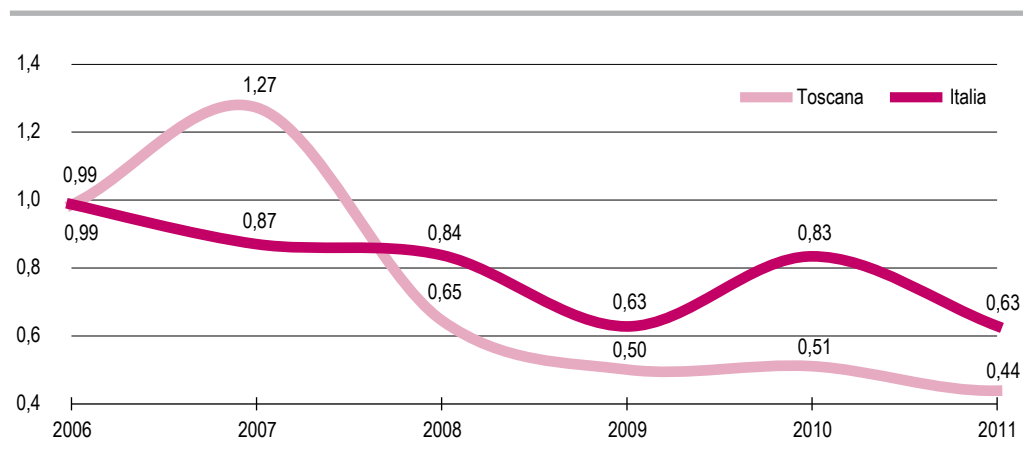
L'effetto complessivo negli anni della crisi è, dunque, di una crescente frammentazione, ovvero di una diminuzione dell'importo medio, che riguarda tutte le classi d'importo. Sotto la soglia comunitaria il fenomeno era già presente nel periodo 2003-2007 e subisce un'accelerazione, dal 2007 si adeguano a questa tendenza anche i lavori di importo superiore alla soglia. Il fenomeno della dispersione delle risorse trova poi conferma nel fatto che, negli stessi anni, il tasso di decrescita dell'importo medio delle aggiudicazioni è crescente nella classe d'importo: dal -5% della classe inferiore al -19% della classe superiore.

Tabella 7.4  
 MEDIA DEL TASSO DI CRESCITA DELL'IMPORTO MEDIO DELLE AGGIUDICAZIONI TOSCANE PER CLASSI DI IMPORTO, AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2003-2011  
 Valori %

	2003-2007	2008-2011
150mila-250mila	-3	-5
250mila-500mila	-3	-4
500mila-1 milione	-3	-6
1 milione-5 milioni	-1	-8
5 milioni-15 milioni	1	-7
>15 milioni	40	-19
TOTALE	17	-21

In effetti, questo caratterizza la Toscana anche in confronto al paese: a fronte di un importo pro capite pur di poco superiore a quello nazionale, la nostra regione registra, negli ultimi anni, una dinamica decrescente dell'importo medio delle aggiudicazioni più marcata.

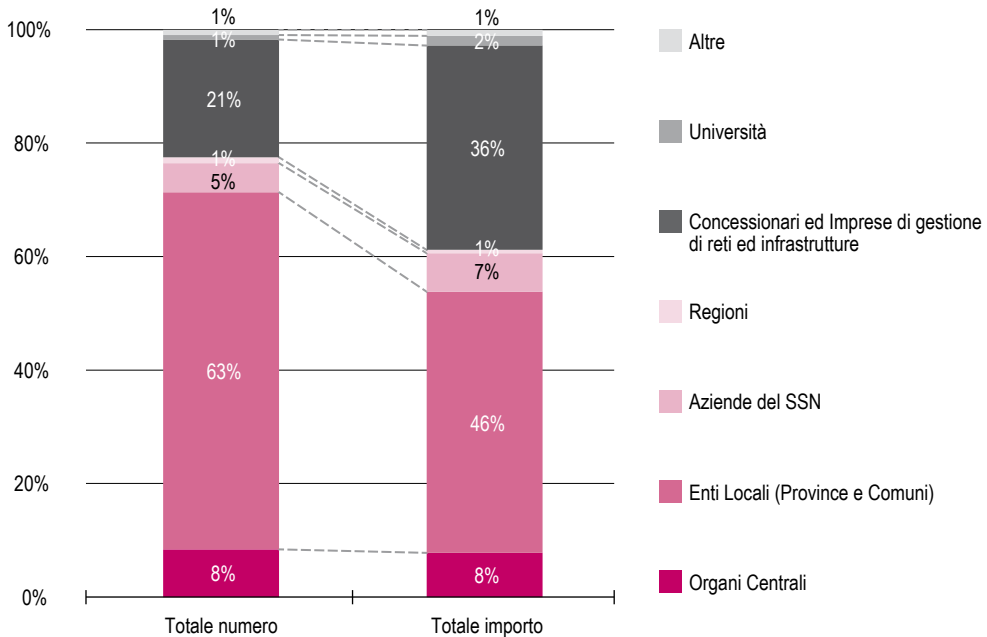
Grafico 7.5  
 IMPORTO MEDIO DELLE AGGIUDICAZIONI TOSCANA E ITALIA, IMPORTI A PREZZI 2000, AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2006-2011  
 Milioni di euro



La crisi sembra aver dunque determinato una contrazione delle risorse complessive disponibili per l'avvio dei lavori nonché una frammentazione delle stesse su più lavori. È utile verificare in che modo questi fenomeni abbiano interessato le diverse tipologie di stazioni appaltanti.

Il dato medio 2008-2011 mette in luce come agli enti locali (comuni, province, unioni comunali) compete circa il 63% del numero medio delle aggiudicazioni, ma solo il 46% degli importi. Ovviamente opposta è la situazione degli organi centrali (Ministeri, enti produttori di servizi economici, quali ad esempio Anas) e dei concessionari ed imprese di gestione di reti e di infrastrutture (tra i quali rientra ad esempio Enel ma anche i concessionari di autostrade, porti, interporti).

Grafico 7.6  
 COMPOSIZIONE % NUMERO INTERVENTI PER TIPOLOGIA DI STAZIONE APPALTANTE,  
 AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO  
 Media 2008-2011



L'importo medio delle aggiudicazioni degli enti locali è infatti più alto solo di quello della Regione: 450 mila euro, contro i 569 mila degli organi centrali, gli 813 mila delle aziende del Servizio Sanitario Nazionale, mentre si attestano sopra il milione gli importi medi delle aggiudicazioni delle Università e dei concessionari e le imprese di gestione delle reti e delle infrastrutture.

Il basso importo medio delle aggiudicazioni degli enti locali è spiegabile a partire dalla tipologia dei lavori che queste hanno ad oggetto. Infatti, gli enti locali si fanno carico del 48% delle aggiudicazioni per nuove costruzioni ma anche e soprattutto del 76% delle altre tipologie di lavori (demolizione, recupero, ristrutturazione, restauro). Lo stesso vale per le agenzie e i consorzi a carattere locale mentre l'opposto per gli organi centrali e i concessionari di reti ed infrastrutture. Il peso degli enti locali nell'avvio di nuovi lavori diminuisce se prendiamo in considerazione gli importi: questi infatti aggiudicano solo il 36% delle risorse totali in nuove costruzioni mentre il 44% è appaltato dai concessionari e dalle imprese di gestione di reti ed infrastrutture.

Grafico 7.7  
 VALORE MEDIO DELLE AGGIUDICAZIONI PER TIPOLOGIA DI STAZIONE APPALTANTE,  
 AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO  
 Media 2008-2011. Migliaia di euro

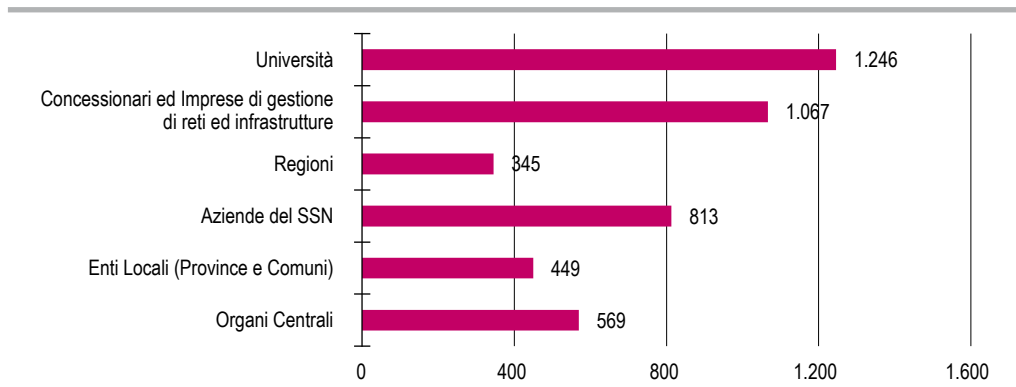


Tabella 7.8  
 COMPOSIZIONE % NUMERO E IMPORTO INTERVENTI PER TIPOLOGIA ENTE APPALTANTE E TIPOLOGIA LAVORI,  
 AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO  
 Media 2008-2011

	Nuova Costruzione		Altre tipologie	
	Numero	Importo	Numero	Importo
Organi Centrali	17,4	11,6	0,4	0,8
Enti Locali (Province e Comuni)	47,9	36,0	76,3	64,7
Aziende del SSN	2,4	4,7	7,5	10,6
Regioni	0,3	0,1	1,7	1,5
Concessionari ed Imprese di gestione di reti ed infrastrutture	28,8	44,1	13,5	21,0
Università	1,7	2,5	0,1	0,2
Altre	1,4	1,0	0,5	1,1
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0

In sintesi, dunque, gli enti locali appaltano nuovi lavori di importo poco inferiore alla media ma un numero molto alto di interventi di demolizione, recupero, ristrutturazione e restauro di importo esiguo (il più basso importo medio se confrontato con quelli delle altre tipologie di ente appaltante). Questi dati caratterizzano la distribuzione degli interventi e la loro natura anche nel periodo pre-crisi<sup>76</sup>.

Considerando invece l'evoluzione temporale nel periodo 2008-2011, partendo dall'evidenza di una generale riduzione di interventi<sup>77</sup>, rileviamo una progressiva diminuzione degli importi (non del numero) delle aggiudicazioni aventi ad oggetto nuove costruzioni che competono agli enti locali. La diminuzione del peso degli enti locali è dunque imputabile a una riduzione della dimensione finanziaria media degli interventi in nuove costruzioni non controbilanciata da un aumento dell'importo medio delle altre tipologie di lavori che loro competono<sup>78</sup>. Nel dettaglio, a fronte di una netta diminuzio-

<sup>76</sup> Si veda a questo proposito IRPET (2011), *Investimenti e opere pubbliche in Toscana*.

<sup>77</sup> Che desumiamo da:

- una relativa stabilità della quota del numero di aggiudicazioni e della quota delle risorse totali complessivamente appaltate dagli enti locali;
- un trend decrescente dell'importo medio dei lavori appaltati dagli enti locali (dai 550.000 euro del 2008 ai 434.000 euro del 2011) che peraltro caratterizza, sebbene in misura minore, tutte le tipologie di stazione appaltante ad eccezione degli organi centrali.

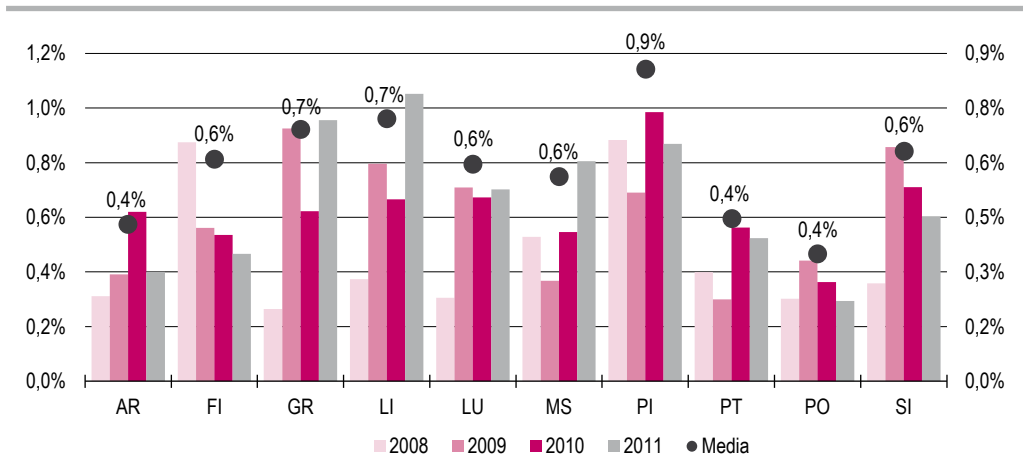
<sup>78</sup> Fenomeno opposto si registra in relazione agli organi centrali, che però appaltano un numero relativamente esiguo di interventi; in questo caso la dimensione media degli interventi in nuove costruzioni, se pur di poco, aumenta.

ne delle cifre che a livello aggregato sono stata impegnate nelle nuove costruzioni (dal 73% al 60%), si è verificata:

- una sensibile diminuzione della quota-importo dei lavori appaltati dagli enti locali che hanno ad oggetto nuove costruzioni (dal 58% al 41%). Stesso discorso per i concessionari e le imprese di gestione di reti ed infrastrutture (dal 91% al 74%)<sup>79</sup>;
- una costante diminuzione dell'importo medio delle nuove costruzioni degli enti locali associata alla stabilità dell'importo medio delle altre tipologie di lavori.

Affrontiamo infine il tema della distribuzione territoriale interna alla regione. Tra i grandi interventi del 2007 vi erano alcuni grandi progetti di integrazione della regione nella rete dei trasporti nazionale che hanno riguardato prevalentemente il capoluogo regionale. La fase successiva è segnata da una parziale redistribuzione degli importi dal capoluogo alle restanti province. È infatti netta la dinamica decrescente degli importi delle aggiudicazioni che riguardano il territorio fiorentino, che passano dai 221 milioni di euro del 2008 ai 113 del 2011. La media degli importi come quota sul prodotto interno lordo provinciale è invece particolarmente bassa per le province di Prato, Arezzo e Pistoia (0,4%) mentre quella di Pisa, che peraltro beneficia della presenza di più centrali di committenza è la più alta (0,9% del PIL).

Grafico 7.9  
 IMPORTO DELLE AGGIUDICAZIONI NELLE PROVINCE TOSCANE COME QUOTA SUL PIL, VALORI A PREZZI 2000,  
 AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2008-2011  
 milioni di euro



In conclusione, i dati riportati in questo paragrafo, forniscono una prima indicazione in merito al tema del rapporto tra crisi e avvio di nuovi lavori. Emerge infatti con una certa chiarezza la caduta dell'importo pro capite delle aggiudicazioni regionali e nazionali e la progressiva diminuzione dell'importo medio delle aggiudicazioni, che subisce un'accelerazione rispetto alla dinamica pre-crisi. La caduta dell'importo medio delle aggiudicazioni, e quindi la frammentazione degli interventi, riguarda le aggiudicazioni di ogni classe di importo e tutti gli enti appaltanti. Il fenomeno è però circoscritto, in particolar modo per gli enti locali, nell'ambito delle nuove costruzioni.

<sup>79</sup> L'analisi del trend delle quote del numero delle due tipologie di interventi nel periodo 2008-2011 non mette invece in luce nessuna variazione significativa. In particolare, emerge come la composizione tipologica degli interventi appaltati dagli enti locali non si discosti da quella media (36% di nuove costruzioni).



## 7.3

### Efficienza del mercato

In questo paragrafo prenderemo in considerazione due importanti dimensioni dell'efficienza del mercato delle opere pubbliche, quella temporale che implica un'analisi della durata delle diverse fasi di aggiudicazione e di realizzazione degli interventi appaltati e quella finanziaria, che tiene conto sia dei risparmi ottenuti dagli enti appaltanti in fase di aggiudicazione (i ribassi) sia degli eventuali scostamenti dei costi dall'importo di aggiudicazione, riscontrati a fine lavori. Quanto concordato in sede di aggiudicazione in merito a durata e costi, può infatti subire successivamente una revisione in corso d'opera. Parte dei risparmi ottenuti dalle procedure di aggiudicazione possono, dunque, venire dispersi in fase di esecuzione dei lavori. Ci dedichiamo in primo luogo, ovvero nel paragrafo 7.3.1, all'analisi di tutte le fasi che precedono l'avvio dei lavori e ci riferiamo a questo proposito all'*efficienza in fase di aggiudicazione*, mentre affronteremo nel paragrafo 7.3.2 il tema dell'*efficienza in fase di esecuzione*. Questo schema, oltre a rispondere all'esigenza di separare analiticamente l'analisi di fasi caratterizzate da una diversa responsabilità degli enti appaltanti, o meglio di una diversa capacità degli stessi di incidere sui tempi e i costi dell'opera, ci consente di non limitare da subito l'analisi ai soli lavori conclusi, sfruttando così l'intera disponibilità dei dati dell'Osservatorio.

#### 7.3.1 *Efficienza in fase di aggiudicazione*

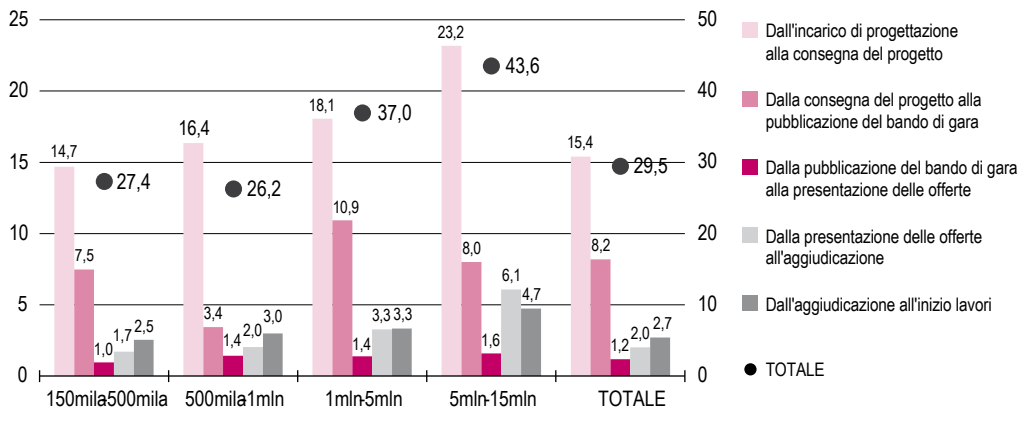
- *I tempi della politica e amministrativi*

La durata delle fasi che precedono l'avvio dei lavori riveste particolare importanza, soprattutto in tempi di crisi. Sebbene infatti il tempo che intercorre tra l'emergere del bisogno per la collettività e la sua soddisfazione includa anche, a monte, i tempi della politica e, a valle, quelli di esecuzione dei lavori, la possibilità e la capacità delle stazioni appaltanti di dare tempestivamente avvio ai lavori limitando il peso temporale della componente più propriamente amministrativa può infatti essere dirimente per sostenere efficacemente la domanda aggregata in un contesto recessivo.

A questo proposito, nel caso della Toscana, i dati dell'Osservatorio indicano un tempo medio di circa due anni e mezzo (29,5 mesi) di cui 2 anni (15,4 mesi) sono mediamente dedicati alla preparazione del bando e progettazione, un mese e mezzo alla pubblicazione del bando e la presentazione delle offerte, due mesi alla decisione in merito all'aggiudicazione mentre due mesi e mezzo intercorrono tra l'approvazione dell'esito di gara e l'inizio dei lavori. Questo comporta che aumentino le probabilità che le effettive necessità si siano modificate prima della messa in opera dell'infrastruttura, ovvero che la sua funzionalità non sia più adatta al contesto economico e sociale.

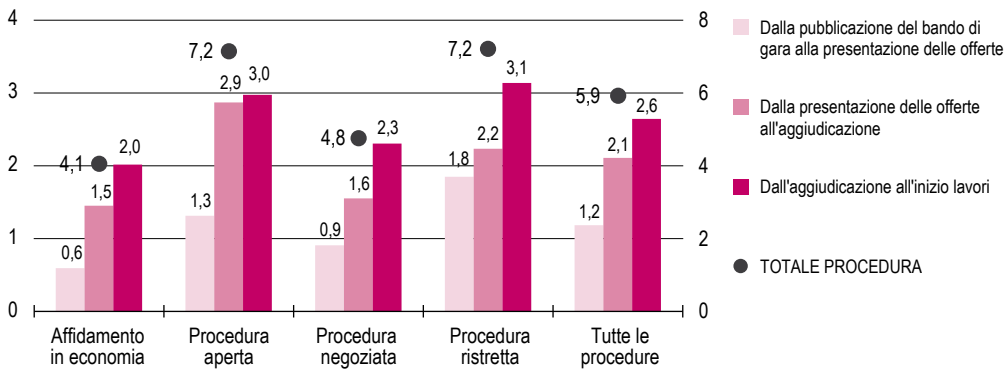
L'analisi per classi di importo, inoltre, mette in luce l'attesa relazione positiva tra l'importo delle aggiudicazioni e i tempi medi della fase progettuale (che passano dai 14,7 mesi della classe d'importo 150mila-500mila euro ai 23,2 della classe 5-15 milioni, mentre non è disponibile il dato relativo alle aggiudicazioni sopra il 15 milioni di euro) nonché della fase di scelta del contraente (che passano dagli 1,7 mesi della classe d'importo 150mila-500mila euro ai 6,8 della classe >15 milioni).

Grafico 7.10  
 TEMPI MEDI PER FASE DELL'AGGIUDICAZIONE E PER CLASSE D'IMPORTO, AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2008-2011  
 Mesi



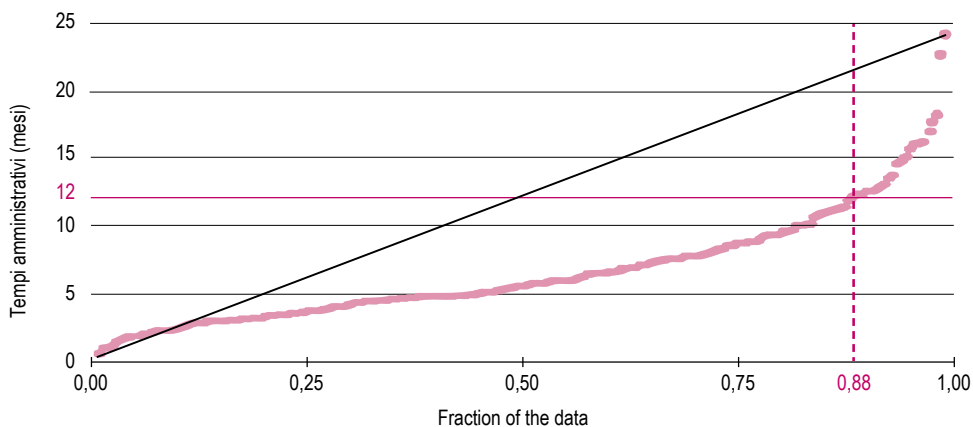
Anche la disaggregazione del dato sulla durata delle diverse fasi per procedura di scelta del contraente, suggerisce qualche riflessione. In particolare le procedure di affidamento diretto (o in economia), tra le quali rientrano il cottimo fiduciario e la procedura ex art. 5 della legge n. 381/91, garantiscono la più rapida fase decisionale da parte dell'ente appaltante. Con riferimento a quest'ultimo punto, procedure relativamente snelle sono anche quelle negoziate, mentre le procedure aperte comportano – come nelle attese – un tempo maggiore per l'assegnazione dell'appalto.

Grafico 7.11  
 TEMPI MEDI PER FASE DELL'AGGIUDICAZIONE E PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE, AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2008-2011  
 Mesi



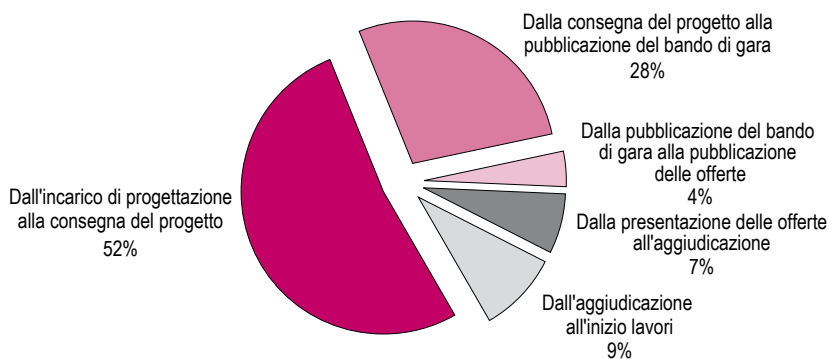
Nel complesso però la situazione toscana non sembra critica. I tempi medi amministrativi (che vanno dalla pubblicazione del bando di gara all'inizio dei lavori) appaiono, in particolare, piuttosto contenuti. La distribuzione per decili (Graf. 7.12) mostra che per circa l'88% delle aggiudicazioni questi sono inferiori ad un anno.

Grafico 7.12  
TEMPI AMMINISTRATIVI, DISTRIBUZIONE PER DECILI, AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2008-2011  
Mesi



Nel complesso, la fase progettuale occupa più del 50% del tempo precedente all'inizio dei lavori, mentre quasi il 30% è dedicato alla pubblicazione del bando di gara. Su queste due fasi dunque si concentrano i maggiori margini di risparmio e di velocizzazione delle procedure, pur con i limiti posti dall'accuratezza necessaria alla redazione del progetto dell'opera, che può avere un ruolo dirimente, non solo nel garantire una migliore funzionalità dell'investimento, ma anche un notevole risparmio di tempo in fase di esecuzione.

Grafico 7.13  
TEMPI MEDI PER FASE DELL'AGGIUDICAZIONE, AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2008-2011  
Valori %



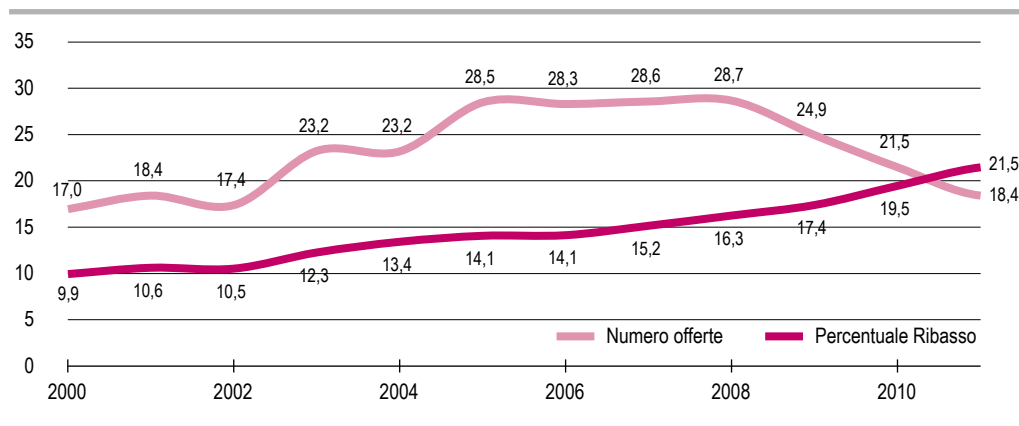
- *Efficienza finanziaria e concorrenza negli anni della crisi: la partecipazione delle imprese ai bandi decresce in un contesto di risparmi crescenti*

Anche sul piano dei costi, le modalità con le quali si svolge la fase di affidamento influenzano il risparmio finale sia direttamente, ovvero determinando la misura in cui l'importo aggiudicato si discosta da quello a base d'asta, sia indirettamente, ovvero

condizionando l'evoluzione dei rapporti tra ente appaltante e soggetto aggiudicatario nella fase di esecuzione. Per quanto attiene al canale diretto, ovvero quello limitato alla fase di aggiudicazione, il risparmio è misurato dal ribasso. Nel quadriennio considerato, il risparmio complessivo medio annuo dovuto ai ribassi di aggiudicazione è stato di circa 225 milioni di euro (il ribasso medio<sup>80</sup> è dunque il 22,5% dell'importo medio annuo totale a base d'asta). Nonostante una maggiore partecipazione ai singoli bandi da parte delle imprese sia in effetti attesa come fattore in grado di incrementare il risparmio degli enti appaltanti, l'andamento congiunturale fa emergere un'opposta dinamica della media dei ribassi e del numero medio di imprese offerenti per aggiudicazione.

Grafico 7.14

TREND DEL NUMERO MEDIO DI OFFERTE E DELLA MEDIA DEI RIBASSI, AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2000-2011



Ci concentriamo in primo luogo su questa divergenza dei due trend, per comprenderne le determinanti. La caduta del numero medio di offerte che osserviamo, si accompagna ad una sostanziale stabilità sia nel numero di offerte medio per i lavori aggiudicati con la stessa procedura, sia nell'ordinamento tra le diverse procedure in termini di partecipazione. Le procedure aperte assicurano una media di 49 offerte per bando mentre le negoziate circa 10, le procedure ristrette 14 e infine gli affidamenti in economia 6.

È possibile dunque escludere che la dinamica del numero medio di offerte sull'universo delle aggiudicazioni non dipenda in via principale da una riduzione della partecipazione delle imprese laddove, per le tutte le procedure ad eccezione della negoziata, il numero medio di partecipanti mostra una, pur lieve, tendenza al rialzo. I dati a nostra disposizione indicano piuttosto che si tratti di un effetto di composizione, ovvero una variazione del ricorso alle diverse procedure di scelta del contraente. In effetti – a partire dal 2008 – si è assistito a una progressiva sostituzione delle procedure aperte con quelle negoziate. Le due procedure rappresentano congiuntamente percentuali molto alte (80-85%) del numero totale di aggiudicazioni e la media di offerte relativa alle procedure negoziate è meno della metà di quella relativa alle procedure aperte.

<sup>80</sup> Il ribasso medio, così calcolato, equivale alla media ponderata in base all'importo a base d'asta dei ribassi di aggiudicazione, e fornisce una misura sintetica del risparmio effettivo ottenuto in fase di aggiudicazione. Da qui in avanti utilizzeremo però in maniera esclusiva la media dei ribassi che corrisponde invece alla media aritmetica delle percentuali di ribasso delle aggiudicazioni e che ci permetterà, soprattutto per l'analisi strutturale che segue, di trattare separatamente l'impatto della dimensione dei lavori, ovvero dell'importo a base d'asta sui risparmi degli enti appaltanti.

Grafico 7.15  
TREND DEL NUMERO MEDIO DI OFFERTE PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE, AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2000-2011

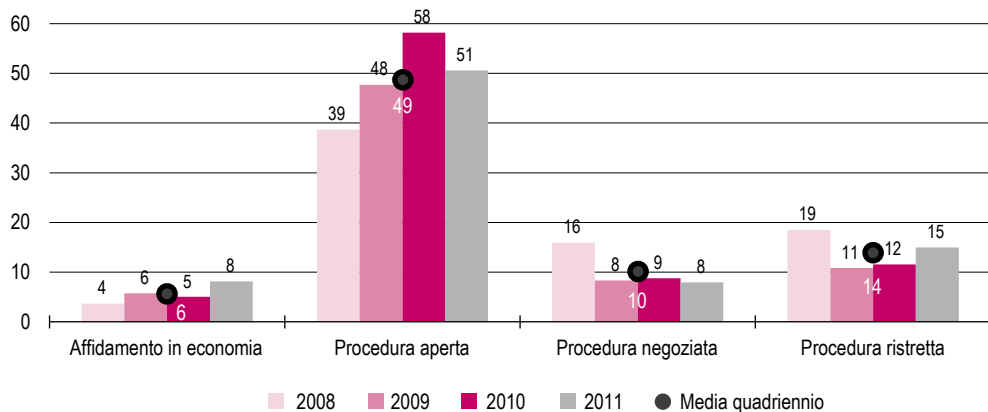
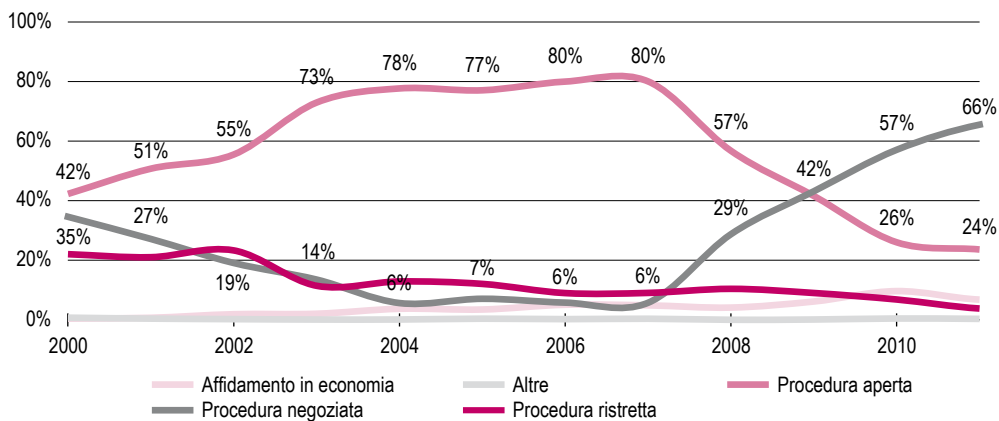


Grafico 7.16  
TREND DEL NUMERO DI AGGIUDICAZIONI PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE, AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2000-2011  
Valori %



Il maggior ricorso alle procedure negoziate (e agli affidamenti in economia) è inoltre concentrato nella classe 150-25mila e 250-500mila euro (54% e 17% del totale delle aggiudicazioni per la prima, 61% e 4% per la seconda), ed è proprio per queste che la sostituzione tra la procedura negoziata e quella aperta è stata particolarmente accentuata. Il fenomeno infatti si attenua al crescere dell'importo dell'aggiudicazione.

Grafico 7.17  
 NUMERO DI AGGIUDICAZIONI PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE E CLASSE D'IMPORTO, AGGIUDICAZIONI  
 DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2008-2011  
 Valori %

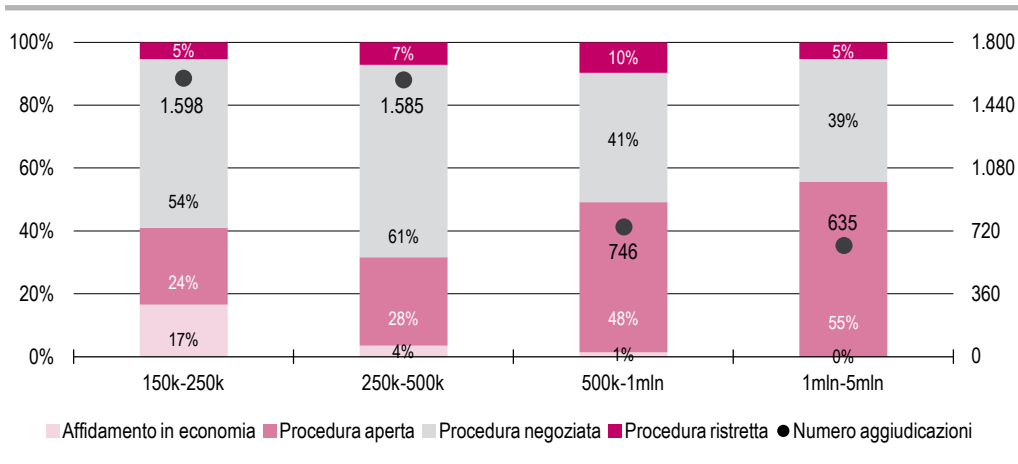
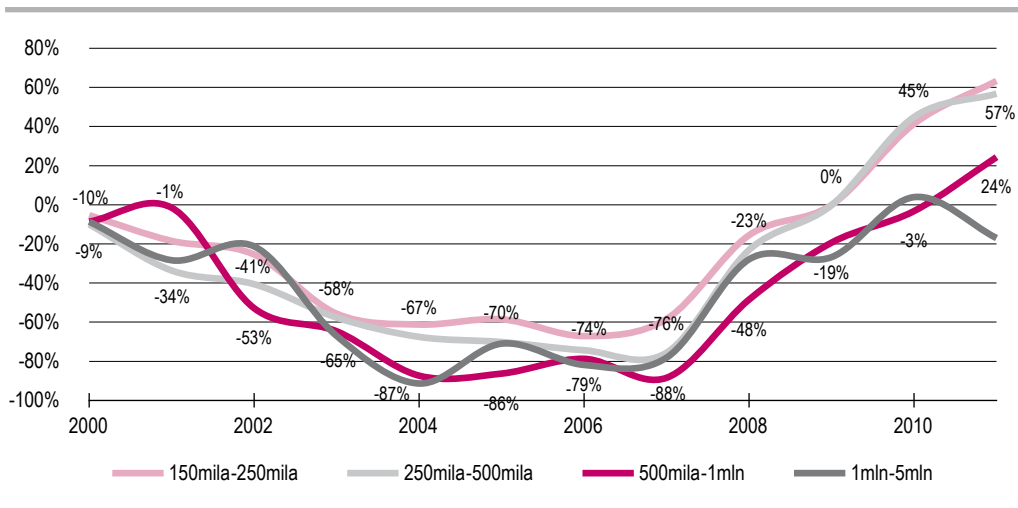


Grafico 7.18  
 DIFFERENZIALE TRA LA QUOTA DEL NUMERO DI INTERVENTI AGGIUDICATI CON PROCEDURA NEGOZIATA E RISTRETTA  
 PER CLASSE D'IMPORTO, AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2000-2011  
 Valori %



La stessa analisi effettuata sugli importi non evidenzia significative variazioni nella quota relativa alle diverse procedure di scelta del contraente. Indaghiamo ulteriormente le determinanti del numero medio di offerte per aggiudicazione ricorrendo all'analisi dei dati individuali dell'archivio e adottando la seguente specificazione:

$$n_{offerte} = \beta_0 + \beta_1 \cdot \log imp_{agg} + \beta_2 \cdot \log imp_{prog} + \beta_3 \cdot tipologia + \beta_4 \cdot criterio_{OEPV} + \beta_5 \cdot procedura_{negoziata} + \beta_6 \cdot procedura_{economia} + \beta_7 \cdot procedura_{ristretta} + \beta_8 \cdot procedura_{aperta} + \beta_9 \cdot settore_{speciale} + \beta_{10} \cdot categoria_{trasporto} + \beta_{11} \cdot categoria_{civili} + \beta_{12} \cdot categoria_{tecnologici}$$

dove  $\log imp_{agg}$  è il logaritmo dell'importo a base d'asta mentre  $\log imp_{prog}$  dell'importo di progettazione; le variabili dummy *tipologia* e *criterio<sub>OEPV</sub>* assumono valore 1 rispettivamente nel caso in cui gli interventi siano di nuova costruzione e siano aggiudicati ricorrendo al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV). Le quattro variabili dummy *procedura* rappresentano le aggregazioni fin qui proposte delle procedure di scelta del contraente, la dummy *settore<sub>speciale</sub>* assume valore 1 nel caso in cui i lavori siano di tipo speciale<sup>81</sup>. Infine le variabili relative alle categorie prevalenti dell'opera (trasporti, investimenti tecnologici, opere civili) anch'esse di tipo dummy, indicano l'appartenenza alla relativa categoria generale (OG), obbligatoriamente indicata dall'ente appaltante nel bando di gara.

Tabella 7.19  
DETERMINANTI DEL NUMERO MEDIO DI OFFERTE PER AGGIUDICAZIONE

<i>n</i> <sub>offerte</sub>	$\beta$ (OLS)	SE
<i>logimp</i> <sub>agg</sub>	2.479***	(0.524)
<i>logimp</i> <sub>prog</sub>	-0.266**	(0.125)
<i>tipologia</i>	-3.354***	(0.950)
<i>criterio</i> <sub>OEPV</sub>	-26.09***	(1.296)
<i>procedura</i> <sub>negoziata</sub>	-12.35***	(1.446)
<i>procedura</i> <sub>economia</sub>	-11.25***	(2.048)
<i>procedura</i> <sub>ristretta</sub>	-4.763**	(2.045)
<i>procedura</i> <sub>aperta</sub>	30.89***	(1.504)
<i>settore</i> <sub>speciale</sub>	5.514***	(1.304)
<i>categoria</i> <sub>trasporto</sub>	3.897***	(1.082)
<i>categoria</i> <sub>civili</sub>	1.880*	(1.061)
<i>categoria</i> <sub>tecnologici</sub>	6.809***	(2.322)
Constant	-15.68**	(7.217)
Observations	4,648	

Standard errors in parentheses: \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

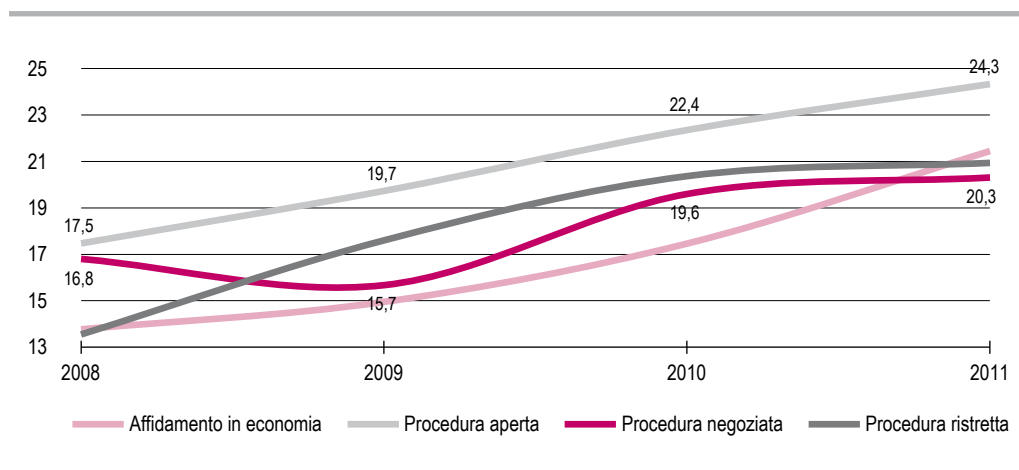
La partecipazione dipende positivamente dalla dimensione finanziaria dell'intervento, nella misura in cui un incremento percentuale unitario dell'importo comporta in media l'aumento di 2,4 unità di imprese offerenti. La relazione è negativa invece per l'entità delle spese di progettazione e per la tipologia (più di 3 imprese in meno se si tratta di nuove costruzioni) ed ancora positiva per la scelta procedurale. In quest'ultimo caso infatti la procedura aperta comporta, in media, 30 imprese aggiuntive. Viene confermata, dunque, l'ipotesi che larga parte della diminuzione delle offerte sia da attribuirsi al più elevato ricorso alla procedura negoziata negli ultimi anni.

Le ragioni della sostituzione tra procedure e negoziate possono, in linea di principio, risiedere in un'esigenza di ridurre i tempi di aggiudicazione, soprattutto quelli relativi alla fase puramente amministrativa; questo è confermato dai dati sui tempi che abbiamo descritto in precedenza. In effetti le procedure negoziate mostrano tempi medi amministrativi di poco inferiori a quelli delle procedure aperte. Un'altra spiegazione può essere quella legata progressiva riduzione degli importi medi descritta nel paragrafo 1 ma il fenomeno, che è appunto più marcato proprio nelle classi di importo inferiore, può essere altresì legato all'evoluzione normativa degli ultimi anni, che ha favorito un incremento del ricorso alle procedure negoziate, peraltro alzando la soglia di importo al di sotto della quale sono applicabili anche senza previa indizione di gara.

<sup>81</sup> Gas, elettricità, acqua, servizi di trasporto, servizi postali, estrazione di combustibili o la messa a disposizione di porti o di aeroporti.

Se la scelta procedurale spiega gran parte della varianza del numero di imprese offerenti non ci aspettiamo che spieghi nella stessa misura la dinamica del ribasso, che nel periodo 2008-2011 è opposta e crescente (così come nel periodo 2000-2007). In effetti i ribassi sui lavori aggiudicati con procedura aperta sono nettamente crescenti (di circa due punti percentuali all'anno) mentre quelli aggiudicati con procedura negoziata mostrano una dinamica al rialzo decisamente più moderata. Nel complesso il divario percentuale tra i ribassi delle due procedure di gara si allarga, da meno dell'1% nel 2008 a più del 4% nel 2011. Ha un trend più marcato soprattutto il ribasso medio degli affidamenti in economia<sup>82</sup>.

Grafico 7.20  
TENDENZA DELLA MEDIA DEI RIBASSI PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE, AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO, 2008-2011  
Valori %



- *Le determinanti dei ribassi di aggiudicazione*

Come precedentemente considerato, più complesso da spiegare appare l'andamento dei ribassi, che aumentano nonostante il maggior ricorso alle procedure negoziate, la riduzione degli importi a base d'asta e, di conseguenza, il numero delle offerte. Tuttavia, l'archivio dell'Osservatorio ci permette di indagare con maggior precisione quali fattori determinino il livello medio dei ribassi percentuali. Tra le determinanti del ribasso di aggiudicazione che riportiamo compaiono ancora l'importo a base d'asta, quello di progettazione, il criterio dell'OEPV e la tipologia dei lavori nonché le dummy procedurali e quelle categoriali. Affianchiamo a queste la dummy *ente<sub>locali</sub>* che assume valore 1 nel caso in cui l'ente appaltante sia una provincia, un comune o un'unione di comuni. Le dummy *impresa<sub>regione</sub>* e *impresa<sub>provincia</sub>* assumono invece valore 1 nel caso in cui vi sia coincidenza tra localizzazione dell'ente appaltante e dell'impresa risultata aggiudicatrice.

<sup>82</sup> È possibile tuttavia immaginare che il mancato effetto negativo sul ribasso medio sia ascrivibile al fatto che la massiccia sostituzione tra procedure aperte e negoziate si sia concentrata nei casi delle aggiudicazioni di importo inferiore: il differenziale registrato tra i ribassi medi per procedura, proprio in quelle classi d'importo, è infatti minimo.



Tabella 7.21  
DETERMINANTI DEL RIBASSO DI AGGIUDICAZIONE

<i>n</i> <sub>offerte</sub>	$\beta$ (OLS)	SE
Anno	2.368***	(0.144)
<i>logimp</i> <sub>agg</sub>	0.941***	(0.184)
<i>logimp</i> <sub>prog</sub>	-0.128***	(0.0436)
<i>criterio</i> <sub>DEPV</sub>	-3.121***	(0.453)
<i>tipologia</i>	-1.159***	(0.332)
<i>procedura</i> <sub>aperta</sub>	1.157***	(0.431)
<i>procedura</i> <sub>negoziata</sub>	-2.499***	(0.426)
<i>procedura</i> <sub>ristretta</sub>	-1.785***	(0.657)
<i>ente</i> <sub>locali</sub>	-1.630***	(0.332)
<i>impresa</i> <sub>regione</sub>	-0.685*	(0.378)
<i>impresa</i> <sub>provincia</sub>	-1.612***	(0.368)
<i>categoria</i> <sub>trasporto</sub>	-1.578***	(0.379)
<i>categoria</i> <sub>tecnologici</sub>	2.225***	(0.811)
<i>categoria</i> <sub>civili</sub>	-0.740**	(0.367)
<i>categoria</i> <sub>ambientali</sub>	-5.266***	(1.170)
Constant	4.823*	(2.542)
Observations	4,648	

Standard errors in parentheses: \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Questo approfondimento statistico consente di rilevare le specifiche relazioni tra variabile dipendente e singole determinanti, confermando alcune delle considerazioni ipotizzate: il quadro che emerge conferma l'atteso impatto positivo dell'importo complessivo (l'incremento dell'1% dell'importo determina un maggior ribasso quantificabile in un 1%) mentre alti costi di progettazione – che potremmo ricondurre alla complessità dell'opera – riducono il ribasso se pur in misura limitata (-0,13%). L'impatto del criterio di aggiudicazione è invece estremamente significativo: il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa riduce il ribasso in media di circa 3 punti percentuali, così come la scelta procedurale ha un sensibile effetto, tanto che il ricorso alla procedura aperta comporta un maggior ribasso nella misura di 1,1 punti percentuali. Le principali determinanti hanno dunque il segno atteso e rilevato in precedenti analisi (IRPET, anni vari).

Tra le altre variabili considerate nell'analisi statistica è da notare l'effetto della localizzazione dell'impresa, la prossimità fisica all'ente appaltante diminuisce, infatti, – a parità di altre condizioni quali la dimensione dei lavori – lo sforzo competitivo dell'impresa. L'aggiudicazione da parte di un'impresa che abbia sede legale nella stessa regione dell'ente appaltante implica infatti una riduzione del ribasso nella misura dello 0,7%, mentre dell'1,6% nel caso in cui l'impresa sia localizzata nella stessa provincia.

Inoltre, è possibile affermare che anche la categoria prevalente dell'opera condizioni il valore di ribasso; nel nostro caso emerge come gli interventi in ambito di trasporti (strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie e metropolitane), in ambito ambientale (opere di bonifica e protezione ambientale, opere di ingegneria naturalistica), e in ambito di edilizia civile (edifici civili e industriali) riducano il ribasso, rispettivamente dell'1,5%, del 5,2% e dello 0,7%. Caso opposto per gli impianti tecnologici<sup>83</sup> che invece comportano un risparmio aggiuntivo del 2,2%.

Tuttavia, anche alla luce di quanto già visto in merito alla differenza di trend tra ribasso e il numero medio di offerte, questo dato va letto in relazione alla bassa capacità della specificazione adottata di spiegare la varianza della variabile dipendente.

<sup>83</sup> Riguardano la fornitura, l'installazione, la gestione e la manutenzione di un insieme di impianti tecnologici tra loro coordinati ed interconnessi funzionalmente, non eseguibili separatamente.

Nonostante, dunque, il segno delle relazioni tra variabili sia quello atteso, l'insieme delle determinanti non raggiunge una sufficiente capacità esplicativa del ribasso.

Inoltre, sul fronte della dinamica, sebbene sia possibile ipotizzare che l'“effetto crisi” sia colto dalla dummy “anno”, che peraltro risulta particolarmente significativa, questo non pare sufficiente a spiegare l'andamento del ribasso medio riscontrato a livello aggregato. Ad esempio infatti, come evidenziato nel paragrafo 7.1, l'importo medio di aggiudicazione – che esercita un effetto positivo sul ribasso – decresce considerevolmente nel periodo 2008-2011. Tuttavia, è possibile che la larga parte dei maggiori ribassi realizzati negli ultimi anni sia dovuta al generalizzato incremento della competizione indotto dalla crisi economica, aspetto di cui non è possibile tener conto nel modello principalmente in ragione del fatto che i quattro anni di copertura dell'archivio coincidono proprio con la recente congiuntura economica.

L'analisi delle determinanti del ribasso e quindi della sua dinamica, richiede dunque un approfondimento statistico sicuramente più corposo, che il pur ampio numero di informazioni dell'archivio che qui utilizziamo, ancora non consente.

• *I criteri di aggiudicazione, aumenta il ricorso all'OEPV nella procedura aperta*

Affrontiamo infine il tema del criterio di aggiudicazione, che merita in questa sede un approfondimento a parte: così come la scelta in merito alla procedura è supposto avere effetto sia sui tempi di aggiudicazione che sul risparmio monetario dell'ente appaltante. Una semplice regressione *logit* come quella che segue:

$$\pi(\text{criterio}_{OEPV}) = 1/[1+e^{-(\beta_0 + \beta_1 \cdot \text{logimp}_{agg} + \beta_2 \cdot \text{classe\_importo} + \beta_1 \cdot \text{procedura}_{aperta})}]$$

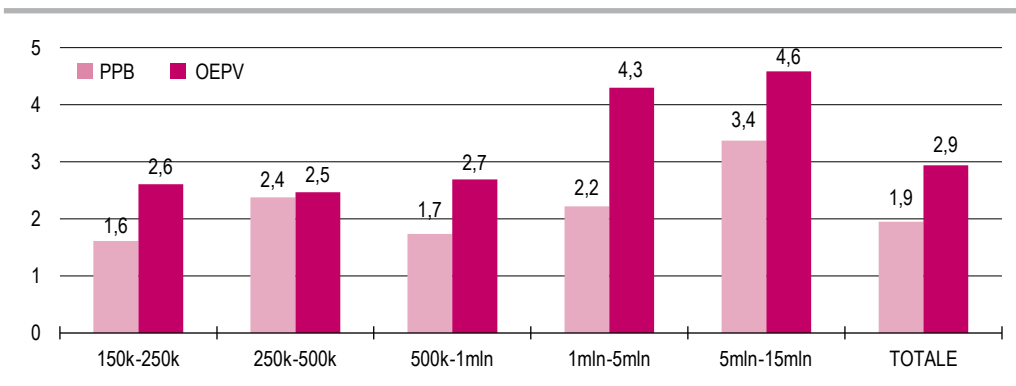
indica che la probabilità che la scelta dell'ente appaltante ricada sull'offerta economicamente più vantaggiosa è naturalmente positivamente correlata all'importo e al fatto che il bando abbia ad oggetto nuove costruzioni. Inoltre la scelta della procedura aperta più che raddoppia la probabilità che si osservi un ricorso all'OEPV rispetto al minimo prezzo (PPB).

Tabella 7.22  
DETERMINANTI DELLA PROBABILITÀ DI RICORSO AL CRITERIO DELL'OEPV

<i>Dependent</i>		<i>Odds Ratio</i>	<i>SE</i>
$\pi(\text{criterio}_{OEPV})$	<i>procedura</i> <sub>aperta</sub>	2.173***	(0.199)
	<i>classe_importo</i>	1.584***	(0.0606)
	<i>tipologia</i>	1.380***	(0.132)
	<i>Constant</i>	0.0207***	(0.00304)
	<i>Observations</i>	5,145	

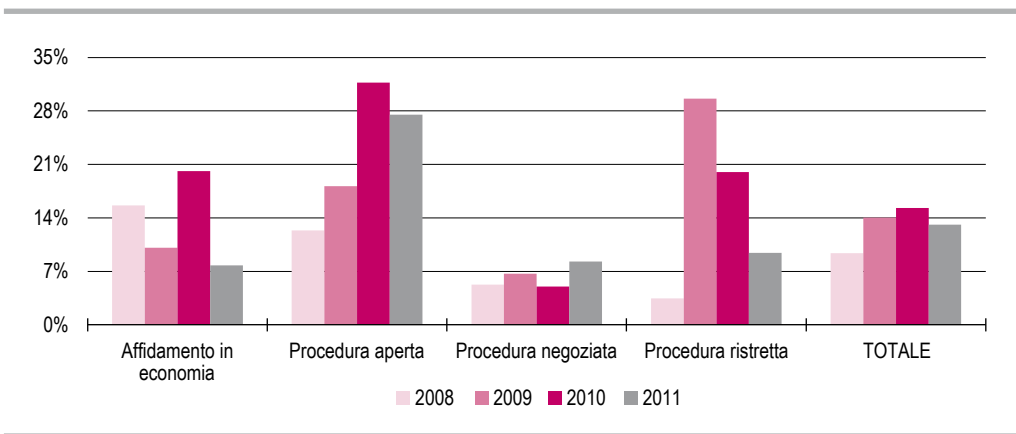
Fermo restando il già evidenziato contributo positivo al ribasso del criterio del prezzo più basso, ci interessa verificare quale sia l'impatto sui tempi amministrativi di aggiudicazione. Osserviamo dunque che in media, il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa comporta un incremento di 1 mese della durata della fase che va dalla presentazione delle offerte all'aggiudicazione. L'aggravio in termini di tempo è massimo in corrispondenza della classe di importo 1-5 milioni di euro (circa 2 mesi) mentre è minimo nella fase 250mila-500mila euro.

Grafico 7.23  
 MEDIA DEI MESI TRA LA PRESENTAZIONE DELLE OFFERTE E L'AGGIUDICAZIONE PER CLASSE DI IMPORTO E CRITERIO  
 DI SCELTA DEL CONTRAENTE, AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2008-2011



Le rispettive quote di ricorso ai due criteri per il numero e l'importo delle aggiudicazioni mostrano un andamento sostanzialmente costante negli anni 2008-2011. In particolare, il ricorso al criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa caratterizza un numero di aggiudicazioni che oscilla tra il 9,5% e il 15% mentre una quota che varia tra il 30% e il 34,7% dell'importo totale.

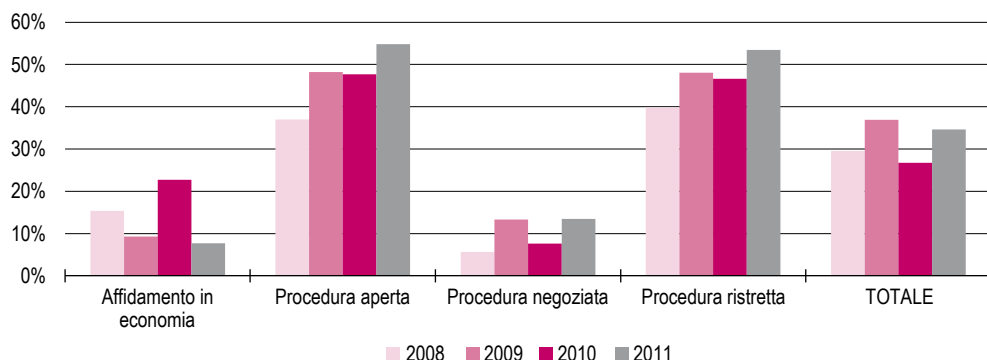
Grafico 7.24  
 TREND DEL RICORSO AL CRITERIO DELL'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA PER PROCEDURA DI SCELTA  
 DEL CONTRAENTE, AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2008-2011



Questa stabilità, associata alla riduzione del numero di interventi aggiudicati con procedura aperta suggerisce un incremento del ricorso all'OEPV nell'ambito di questa procedura. In effetti, i dati confermano questa tendenza: in corrispondenza della procedura aperta si registra un incremento della frequenza del ricorso all'OEPV dal 12,4% del 2008 al 27,5% del 2011 e un incremento della quota di importi aggiudicati con lo stesso criterio dal 37% al 54,8%.

Grafico 7.25

TREND DELLA QUOTA IMPORTI AGGIUDICATI CON IL CRITERIO DELL'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE, AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2008-2011



#### • *Efficienza in fase di aggiudicazione, conclusioni*

In conclusione, gli ultimi anni hanno registrato una significativa riduzione della partecipazione media ai bandi ai quali poi sono seguite aggiudicazioni: dalle circa 28 offerte per aggiudicazione del periodo 2005-2008 alle 18 del 2011. Abbiamo mostrato come questo sembri prevalentemente imputabile a una progressiva sostituzione delle procedure di scelta del contraente da parte degli enti appaltanti, dall'aperta alle negoziate. In base ai dati in nostro possesso, inoltre, il maggior ricorso alla procedura negoziata sembra essere imputabile ai tempi amministrativi mediamente più brevi rispetto a quella aperta. La stessa dinamica non si riscontra invece per il ribasso medio che si è invece mantenuto crescente. È possibile ipotizzare che la ricerca di modalità che assicurano tempi più efficienti sia resa possibile anche dalla dinamica di aumento dei ribassi medi che ha caratterizzato questi ultimi anni<sup>84</sup>.

Sul fronte dell'efficienza in fase di aggiudicazione dunque, l'analisi strutturale conferma il sostanziale *trade-off* tra dimensione temporale e finanziaria: il ricorso a procedure più snelle (le negoziate) dal punto di vista dei tempi amministrativi necessari ad aggiudicare i lavori comporta una riduzione anche sensibile del ribasso, mentre la scelta della procedura aperta, che implica tempi più lunghi, consente, mediante un aumento considerevole del numero di imprese partecipanti, di ottenere maggiori risparmi. Discorso a parte per il criterio di aggiudicazione: il ricorso all'offerta economicamente vantaggiosa è naturalmente più frequente nel caso delle procedure aperte e comporta mediamente un aumento dei tempi di aggiudicazione mentre impatta negativamente sul ribasso.

#### 7.3.2 *Allungamento dei tempi e maggiori costi nella fase di esecuzione*

In questo paragrafo affrontiamo il tema dell'efficienza dei lavori nella fase successiva all'aggiudicazione prendendo in esame ancora la dimensione finanziaria e quella temporale. I tempi e i costi contrattati in sede di gara possono subire significative revisioni in corso d'opera e, in effetti, dati dell'Osservatorio ci indicano che, mediamente,

<sup>84</sup> Sul ricorso alle procedure negoziate hanno sicuramente inciso anche le recenti evoluzioni normative. Si veda a questo proposito, ad esempio, IRPET (2011), *Investimenti e opere pubbliche in Toscana*, capitolo 8.

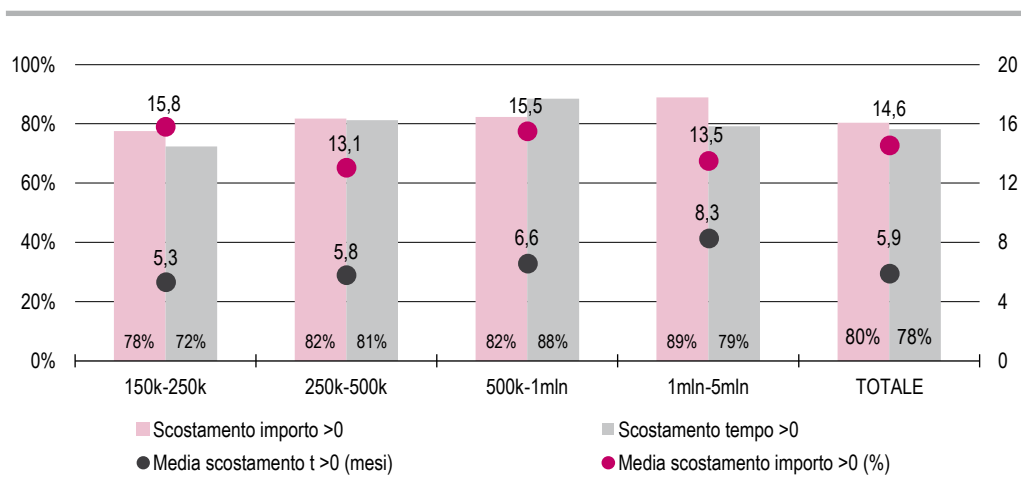
l'incidenza dei casi di scostamento positivo dei tempi e dei costi (rispetto all'importo di aggiudicazione) interessa circa l'80% dei casi. La tabella seguente ci offre, sia per i tempi che per gli importi, il dettaglio relativo ai soli casi di scostamento positivo. Per questi casi, lo scostamento medio di importo è di circa il 14,5% mentre quello di tempo del 115%, che corrisponde a circa 6 mesi. Tra gli scostamenti di tempo, sono infatti molto numerosi quelli che eccedono il 100% che consegnano dunque tempi di realizzazione finali superiori al doppio di quelli fissati in fase di aggiudicazione mentre la distribuzione degli scostamenti di importo è più sbilanciata a favore delle percentuali più basse.

Tabella 7.26  
QUOTA NUMERO DEGLI SCOSTAMENTI DI IMPORTO E DI TEMPO >0 PER CLASSE DI SCOSTAMENTO. 2008-2011

$\Delta(\%)$	$\Delta C$	$\Delta t$
$0 \leq \Delta < 5$	26,4%	12,4%
$5 \leq \Delta < 10$	13,5%	2,0%
$10 \leq \Delta < 20$	39,1%	6,8%
$20 \leq \Delta < 100$	21,0%	43,8%
$\Delta \geq 100$	-	35,0%
TOTALE	100,0%	100,0%
Valore medio $\Delta$ su tutte le classi	14,6%	115,0%

Né l'incidenza degli scostamenti, né il loro valore medio, hanno però distribuzione omogenea sulle classi di importo e sulle altre dimensioni di analisi fin qui considerate, ovvero la procedura di scelta del contraente e il criterio di aggiudicazione. I ritardi sono più frequenti, ad esempio, per gli importi delle classi intermedie fino al milione di euro e sono linearmente crescenti per le classi fino ai 5 milioni di euro. L'incidenza degli aumenti di costo cresce invece fino ai 5 milioni di euro, ma la media degli scostamenti percentuali non sembra correlata alla dimensione finanziaria dell'investimento.

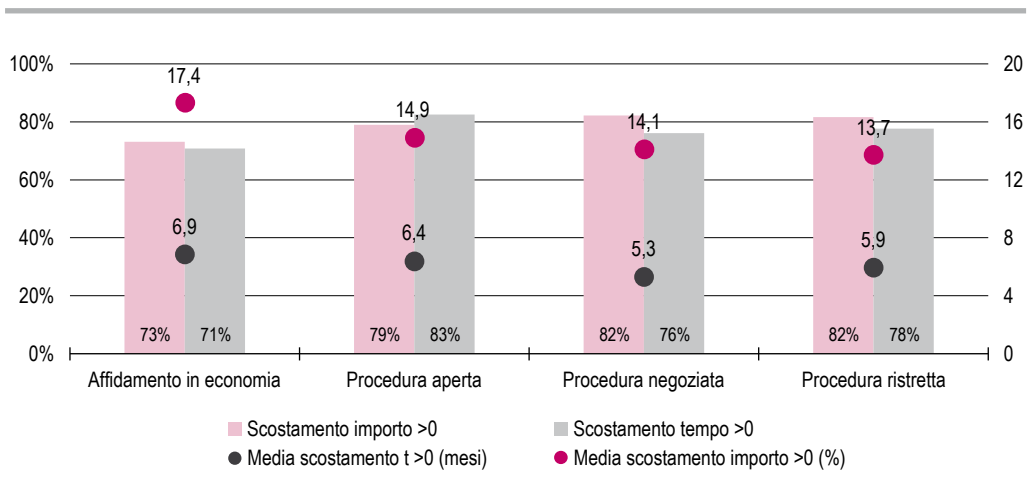
Grafico 7.27  
INCIDENZA E MEDIA DEGLI SCOSTAMENTI DI TEMPO E IMPORTO PER CLASSE DI IMPORTO, AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO  
Media anni 2008-2011, % dei lavori conclusi



La disaggregazione per procedura di scelta del contraente indica invece uno stretto legame tra incidenza e media dei ritardi. Gli affidamenti in economia assicurano la minor incidenza (circa il 71% dei lavori conclusi presenta ritardi) e il più alto ritardo medio (6,9 mesi), mentre la più alta incidenza (83% dei casi) è in corrispondenza della procedura aperta e il minor ritardo medio in corrispondenza di quelle negoziate (5,3 mesi). Il confronto tra procedura aperta e negoziata restituisce inoltre ancora una volta un quadro di vantaggio relativo della seconda sulla prima in termini di efficienza temporale.

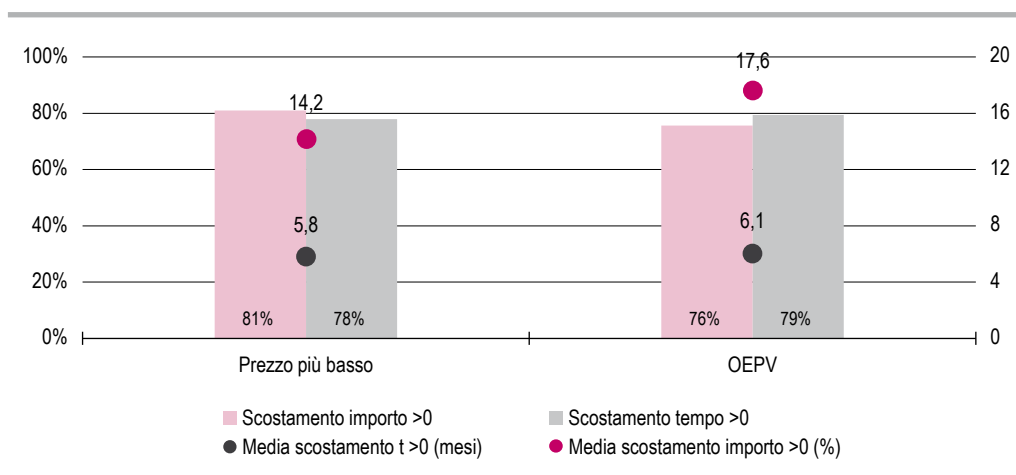
Sul piano invece dell'efficienza finanziaria gli affidamenti in economia paiono comportare meno frequentemente maggiorazioni di costo che hanno però dimensione maggiore (17,4% in media). Procedura aperta e procedure negoziate invece mostrano simili incidenze e scostamenti, sebbene la prima comporti mediamente più alte maggiorazioni (14,9%).

Grafico 7.28  
INCIDENZA E MEDIA DEGLI SCOSTAMENTI DI TEMPO E IMPORTO PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE  
Media anni 2008-2011, % dei lavori conclusi



La disaggregazione per criterio di scelta del contraente fornisce un'indicazione piuttosto chiara ma che verrà approfondita tra breve: il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, rispetto a quello del prezzo più basso, comporta più di frequente scostamenti di tempo mentre comporta meno frequentemente scostamenti di importo che sono però di maggiore entità. Il criterio del prezzo minimo, dunque, rivolto a comprimere maggiormente i costi, viene disatteso con maggiore frequenza, anche se incidendo in misura minore sui valori finanziaria. Al contrario, l'offerta economicamente più vantaggiosa, applicata più spesso a investimenti di maggiore complessità realizzativa e/o di qualità mediamente più elevata, di fatto vede più spesso disattesi i tempi di consegna.

Grafico 7.29  
 INCIDENZA E MEDIA DEGLI SCOSTAMENTI DI TEMPO E DI IMPORTO PER CRITERIO DI SCELTA DEL CONTRAENTE  
 Media anni 2008-2011, % dei lavori conclusi



• *Scostamenti di tempo e sospensioni*

In linea di principio, il dato sull'incidenza dei ritardi può dipendere dalla maggior diffusione dell'OEPV tra le aggiudicazioni di grande importo, che comportano per loro natura tempi più lunghi di esecuzione e i cui lavori vanno dunque con maggior probabilità incontro a sospensioni imputabili alle disponibilità finanziarie degli enti appaltanti mentre quello sull'incidenza degli importi può dipendere sia dagli incentivi ad occultare in fase di presentazione offerte parte dei costi che il criterio del prezzo più basso fornisce alle imprese, sia dal fatto che il criterio ricorre più spesso in corrispondenza di lavori di importo inferiore appaltati da enti locali, sui quali è inferiore l'attenzione posta in fase di aggiudicazione.

Tuttavia, è possibile avere un quadro più chiaro a questo proposito osservando i risultati della seguente semplice regressione (coefficienti OLS) nella quale la variabile dipendente  $\Delta mesi$  è supposta dipendere, oltre che da alcune delle variabili già utilizzate nel paragrafo 7.2, dalle *dummy sospensione* e *variante* che assumono valore 1 nel caso in cui gli eventi si verificano. Il numero di osservazioni utilizzate in questo caso (circa 1.800) è pari a meno della metà del totale e corrisponde ai lavori conclusi.

Tabella 7.30  
 DETERMINANTI DELLO SCOSTAMENTO DI TEMPO ESPRESSO IN TERMINI DI MESI

$\Delta mesi$	$\beta(OLS)$	SE
<i>tipologia</i>	1.098***	(0.276)
<i>sospensione</i>	3.693***	(0.276)
<i>variante</i>	0.780***	(0.269)
<i>logimp<sub>agg</sub></i>	0.715***	(0.195)
<i>procedura<sub>negoziata</sub></i>	-0.446*	(0.258)
<i>ente<sub>centrali</sub></i>	4.734**	(2.346)
<i>categoria<sub>trasporto</sub></i>	-1.152***	(0.262)
Constant	-6.704***	(2.488)
Observations	1,810	

Standard errors in parentheses: \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Sugli scostamenti di tempo incidono dunque, come atteso in misura positiva – ovvero provocando un allungamento dei tempi di esecuzione – la dimensione dell’importo a base d’asta, così come il verificarsi di sospensioni e l’incorrere in varianti in corso di esecuzione. Il ricorso alla procedura negoziata riduce mediamente l’allungamento dei tempi di quasi un mese, mentre di poco. L’analisi mette in luce poi un impatto negativo delle nuove costruzioni e degli interventi nell’ambito infrastrutturale di tipo trasportistico. In questo contesto, la variabile criterio di aggiudicazione non è risultata significativa. Se il criterio non determina direttamente l’allungamento dei tempi di esecuzione, il quadro descritto dal grafico 7.29 è necessariamente viziato dalla correlazione tra il ricorso all’offerta economicamente vantaggiosa e un’altra delle variabili che influenzano gli scostamenti di tempo. Quello che ci interessa escludere è che l’OEPV determini un incremento, anziché una riduzione dell’incidenza delle sospensioni in corso d’opera.

Affrontiamo questo punto in relazione al tema delle sospensioni, che di per sé merita un approfondimento, proprio in ragione del fatto che queste sono la determinante principale degli allungamenti di tempo. In realtà i dati a nostra disposizione indicano che i casi di sospensione (riscontrati nel 20% delle aggiudicazioni) si concentrano in corrispondenza delle classi di importo fino al milione di euro.

Tabella 7.31  
SOSPENSIONI PER MOTIVO E CLASSE D'IMPORTO. 2008-2011

	150k-250k	250k-500k	500k-1mln	1-5mln	5-15mln	>15mln	TOTALE
% sospensioni	21,1%	22,3%	20,0%	15,0%	6,3%	8,3%	20,2%

La ragione più plausibile sembra dunque l’alta correlazione con la scelta procedurale; in corrispondenza della procedura aperta o di quelle ristrette, infatti, i casi con sospensioni sono rispettivamente uno su tre e uno su quattro.

Tabella 7.32  
SOSPENSIONI PER MOTIVO E CLASSE D'IMPORTO. 2008-2011

	Affidamento in economia	Procedura aperta	Procedura negoziata	Procedura ristretta	Altre	TOTALE
% sospensioni	17,7%	29,2%	14,2%	26,2%	18,2%	20,2%

Tra le cause più frequenti delle sospensioni troviamo le avverse condizioni climatiche, le interferenze di natura tecnica e le varianti in corso di esecuzione. Queste ultime, le più direttamente riconducibili all’efficienza dell’ente appaltante, incidono in maniera particolare sulle sospensioni della classe d’importo 250mila-500mila euro (che registra anche il maggior numero di casi) e, su quelle relative agli importi aggiudicati con procedura aperta e mediante affidamento in economia (per brevità non riportiamo qui la relativa tabella).

Tabella 7.33  
SOSPENSIONI PER MOTIVO E CLASSE D'IMPORTO. 2008-2011

	150k-250k	250k-500k	500k-1mln	1-5mln	5-15mln	TOTALE
<b>Avverse condizioni climatiche</b>	<b>32%</b>	<b>38%</b>	<b>41%</b>	<b>40%</b>	<b>0%</b>	<b>36%</b>
Cause di forza maggiore	14%	9%	11%	19%	33%	12%
<b>Interferenze di natura amministrativa</b>	<b>8%</b>	<b>6%</b>	<b>3%</b>	<b>6%</b>	<b>0%</b>	<b>6%</b>
Interferenze di natura tecnica	24%	19%	17%	16%	33%	20%
Intervento Autorità giudiziaria	0%	0%	1%	2%	0%	0%
Pubblico interesse o necessità	8%	9%	12%	8%	33%	9%
<b>Redazione di varianti in corso di esecuzione</b>	<b>14%</b>	<b>19%</b>	<b>15%</b>	<b>10%</b>	<b>0%</b>	<b>15%</b>



La tabella seguente riporta invece la durata media delle sospensioni osservate per motivo. Tra questi, la redazione di varianti e l'intervento dell'Autorità giudiziaria sono quelli che implicano maggiori costi in termini di tempo, ovvero, rispettivamente più di tre mesi e mezzo e quasi cinque mesi.

Tabella 7.34  
DURATA MEDIA SOSPENSIONE PER MOTIVO  
Mesi

	Durata media
<b>Avverse condizioni climatiche</b>	<b>2,0</b>
<b>Cause di forza maggiore</b>	<b>2,2</b>
Interferenze di natura amministrativa	2,6
Interferenze di natura tecnica	2,4
<b>Intervento Autorità giudiziaria</b>	<b>4,9</b>
Pubblico interesse o necessità	2,2
<b>Redazione di varianti in corso di esecuzione</b>	<b>3,6</b>
<b>TOTALE</b>	<b>2,4</b>

L'analisi dei dati individuali ci permette, anche nel caso delle sospensioni, di verificare l'esistenza e la natura di alcune correlazioni. In particolare scrivendo la probabilità di incorrere in una sospensione come funzione logistica, la relativa regressione indica un impatto positivo del ricorso alla procedura aperta che implica l'incremento del 50% e della probabilità che si verifichi una sospensione in fase di esecuzione. Particolarmente importante sembra a questo proposito anche la natura dell'ente appaltante: il fatto che i lavori siano appaltati dagli enti locali (province, comuni e unioni comunali) quasi triplica la probabilità di incorrere in sospensioni, mentre questa aumenta del 50% nel caso in cui i lavori siano di nuova costruzione. L'appartenenza ad una classe di importo superiore inoltre riduce mediamente la probabilità di sospensioni del 13%.

Tabella 7.35  
DETERMINANTI DELLA PROBABILITÀ DI INCORRERE IN UNA SOSPENSIONE IN FASE DI ESECUZIONE

<i>Dependent</i>		<i>Odds Ratio</i>	<i>SE</i>
$\pi$ (sospensione)	<i>variante</i>	5.144***	(0.417)
	<i>tipologia</i>	1.449***	(0.123)
	<i>classe_importo</i>	0.870***	(0.0349)
	<i>procedura_aperta</i>	1.582***	(0.133)
	<i>ente_locali</i>	2.371***	(0.231)
	<i>Constant</i>	0.103***	(0.0158)
	<i>Observations</i>	4,648	

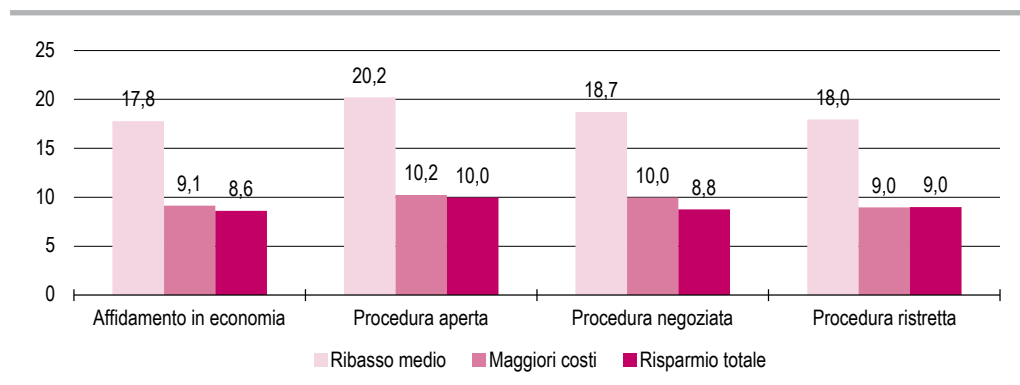
Il verificarsi di una variante, tuttavia, appare la determinante di maggiore rilievo, mentre il criterio di scelta non risulta ancora significativo. In merito a quanto già osservato in precedenza a proposito del criterio di scelta, possiamo dunque concludere che il ricorso all'offerta economicamente più vantaggiosa non concorre a ridurre i ritardi nella consegna dell'opera né in via diretta né limitando direttamente l'incidenza di casi di sospensioni. Vedremo più avanti però – nell'ambito dell'analisi degli scostamenti di importo – che in realtà il ricorso all'OEPV esercita un effetto positivo nel ridurre l'incidenza di varianti e che quindi può essere considerato un fattore di efficienza temporale.

- *Scostamenti di importo*

Possiamo a questo punto passare all'analisi degli scostamenti di importo che sono qui definiti come il differenziale in termini percentuali dell'importo complessivo di fine lavori rispetto a quello di aggiudicazione. A questo proposito, e con riferimento alla sola

dimensione finanziaria, un aspetto significativo dell'analisi in merito all'efficienza delle procedure è quello rappresentato dal confronto tra gli importi risparmiati per i ribassi d'asta e quelli persi in fase di esecuzione dei lavori. In nessun caso i maggiori costi derivanti dalla fase di esecuzione sono superiori al ribasso di aggiudicazione, restituendo così un risparmio totale di segno positivo. Il dato indica una maggior efficienza delle procedure aperte che comportano un risparmio totale medio del 10% sull'importo a base d'asta, mentre le negoziate e le ristrette registrano rispettivamente l'8,8% e il 9%.

Grafico 7.36  
RISPARMIO EFFETTIVO SU IMPORTO A BASE D'ASTA PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE,  
AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO  
Media anni 2008-2011 dei soli lavori conclusi, valori %



Ricorriamo, anche con riferimento all'efficienza finanziaria in fase di esecuzione, all'analisi statistica dei dati delle singole aggiudicazioni. Emerge l'atteso impatto positivo delle varianti (in media, il ricorso alle varianti in corso di esecuzione comporta un incremento del 6,5% dei costi complessivi dell'opera), mentre la tipologia (nuove costruzioni) riduce lo scostamento del 2,6% e del 10%. Positiva la relazione tra ribassi e scostamento, segno che i maggiori risparmi in fase di aggiudicazione vengono spesso ripagati dall'ente appaltante in fase di esecuzione<sup>85</sup>.

Tabella 7.37  
DETERMINANTI DELLO SCOSTAMENTO PERCENTUALE DI IMPORTO

$\Delta$ importo(%)	$\beta(OLS)$	SE
tipologia	-2.628***	(0.893)
ribasso	0.329***	(0.0474)
variante	6.506***	(0.864)
procedura <sub>aperta</sub>	-2.183**	(0.994)
categoria <sub>civili</sub>	2.141**	(0.920)
anno	-0.860*	(0.495)
Constant	4.697***	(1.678)
Observations	938	

Standard errors in parentheses: \*\*\* p<0.01, \*\* P<0.05, \* P<0.1

<sup>85</sup> Un rischio comunemente riconosciuto infatti è quello di comportamenti da parte delle ditte appaltatrici tese a recuperare, attraverso il meccanismo delle varianti, l'importo dei ribassi effettuati in sede di gara. La presenza di azioni che tendono al recupero dei ribassi di gara spesso è dovuta, in particolare per i piccoli lavori, al fatto che le risorse disponibili sono inferiori a quelle necessarie per l'esecuzione dell'intera opera e pertanto il progetto non sempre prevede l'opera completa. Accertare l'esistenza di simili comportamenti, soprattutto se non confinati in singoli episodi ma eretti a sistema, significa rendere possibile la rimozione di una causa di alterazione del regime di libera concorrenza dal mercato degli appalti pubblici. Un meccanismo di questo tipo è in grado di alterare il regime concorrenziale del mercato poiché permette alle ditte che se ne giovano di proporre dei ribassi superiori sapendo che verranno successivamente recuperati.

Infine, il ricorso alla procedura aperta comporta, in media, una riduzione del 2,1% dello scostamento complessivo dell'importo. Anche nel caso degli scostamenti di importo il criterio di aggiudicazione non è risultato significativo. L'analisi strutturale non sembra dunque gettare luce sul quadro descritto dal grafico 7.29 in base al quale non risultava sussistere un netto vantaggio del ricorso ad un criterio o all'altro in merito all'efficienza finanziaria. Infatti, dall'analisi dei dati aggregati emergeva che il criterio del prezzo più basso comporta una maggiore incidenza di scostamenti ma comporta allo stesso tempo scostamenti mediamente più bassi dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Tuttavia, l'effetto positivo che ricorso al criterio dell'OEPV ha a livello aggregato sulla riduzione dell'incidenza dei costi può essere spiegato a partire dal suo contributo alla riduzione della probabilità di varianti (circa il 50%).

Tabella 7.38  
DETERMINANTI DELLA PROBABILITÀ DI INCORRERE IN VARIANTI IN CORSO D'OPERA

<i>Dependent</i>		<i>Odds Ratio</i>	<i>SE</i>
$\pi(\text{variante})$	<i>tipologia</i>	1.149*	(0.0910)
	<i>criterio<sub>OEPV</sub></i>	0.508***	(0.0569)
	<i>procedura<sub>aperta</sub></i>	3.065***	(0.228)
	<i>ente<sub>locali</sub></i>	3.836***	(0.337)
	<i>Constant</i>	0.0867***	(0.00736)
	<i>Observations</i>	4.648	

Questo chiarisce dunque che, sempre attraverso la riduzione della probabilità di incorrere in sospensioni derivanti da varianti, l'OEPV ha un impatto positivo (ma minore) anche sull'efficienza temporale. Differentemente dal criterio dell'OEPV, i risultati della regressione *logit* riportati in tabella 7.39 identificano la scelta della procedura aperta, assieme alla natura locale dell'ente appaltante e alla tipologia delle nuove costruzioni, come fattori che aumentano la probabilità del verificarsi delle varianti.

- *Efficienza in fase di esecuzione, conclusioni*

In conclusione, questa parte dell'analisi inerente all'efficienza del mercato delle opere pubbliche, benché basata su un numero relativamente esiguo di osservazioni, relative ai soli lavori aggiudicati a partire dal 2008 e conclusi entro il 2011, parrebbe confermare una relazione positiva tra il contenimento dei costi complessivi e il ricorso a procedura di scelta del contraente aperta. Al contrario il ricorso a procedure negoziate e al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sembrano comportare con maggior probabilità un aumento del costo complessivo dell'opera ma minori allungamenti dei tempi di esecuzione. L'analisi strutturale rileva infine un vantaggio in termini di costo derivante dal ricorso al criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa (che riduce la probabilità di incorrere in varianti) mentre, sebbene dello stesso segno, meno significativo è l'impatto del criterio sull'efficienza temporale in fase di esecuzione.

### 7.3.3 *Efficienza e formato di gara, un quadro d'insieme*

L'analisi del mercato delle opere pubbliche fin qui fatta, ha messo in luce, tra quelli delle altre determinanti, gli effetti esercitati dalla scelta del formato di gara sulla dimensione temporale e finanziaria dell'efficienza<sup>86</sup>. Tuttavia, abbiamo finora indagato in maniera separata quale sia il contributo all'efficienza della scelta procedurale e della scelta in merito al criterio di aggiudicazione. In questo paragrafo ci proponiamo invece di fornire

<sup>86</sup> Definiamo formato di gara la coppia procedura di scelta del contraente privato-criterio di aggiudicazione.

un quadro più sintetico, che si concentra sui quattro formati di gara più diffusi, che rappresentano circa l'85% del numero e l'80% degli importi delle aggiudicazioni toscane. Nella figura che segue i formati, associati a un numero compreso tra 1 e 4, sono collocati – facendo seguito a quanto già descritto nei paragrafi 7.3.1 e 7.3.2 – nello spazio di un diagramma in base sia alla loro capacità di incidere sia sulla dimensione “tempi/costi” (asse verticale) che su quella “fase di aggiudicazione/esecuzione” (asse orizzontale). I valori percentuali rappresentano, la media 2008-2011 della quota del numero (N) e dell'importo (I) delle aggiudicazioni aggiudicate con ciascun formato.

Schema 7.39  
FORMATO DI GARA ED EFFICIENZA

	Aggiudicazione	Esecuzione
Tempo	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;"> <div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px; margin-right: 5px;">1</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">47% (N), 32,7% (I)</div> </div> <p style="text-align: center; margin-top: 5px;">Procedure Negoziato Criterio PPB</p> </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;"> <div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px; margin-right: 5px;">2</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">3,5% (N), 3,9% (I)</div> </div> <p style="text-align: center; margin-top: 5px;">Procedure Negoziato Criterio OEPV</p> </div>
Costi	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;"> <div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px; margin-right: 5px;">3</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">26,7% (N), 24,8% (I)</div> </div> <p style="text-align: center; margin-top: 5px;">Procedura Aperta Criterio PPB</p> </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;"> <div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px; margin-right: 5px;">4</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">7,4% (N), 19% (I)</div> </div> <p style="text-align: center; margin-top: 5px;">Procedura Aperta Criterio OEPV</p> </div>

I dati medi aggregati 2008-2011, che riassumiamo qui di seguito, confermano il quadro descritto dalla figura. Infatti, sul piano dei risparmi di tempo, in fase di aggiudicazione il formato 1 è preferibile al formato 3 (4 mesi contro 7) mentre in fase di esecuzione il formato 2 è preferibile al formato 4 (2,4 mesi contro 4,2). Sul piano finanziario, in fase di aggiudicazione il formato 3 è preferibile al formato 1 (ribasso medio del 21% contro 18,8%) e in fase di esecuzione il formato 4 è preferibile al formato 2 (scostamento medio del 9,4% contro 11,1%).

Tabella 7.40  
INDICATORI DI EFFICIENZA E FORMATO DI GARA, AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2008-2011

	1	2	3	4	Tutti i formati
Tempi amministrativi (mesi)	4,5		7		5,9
Ribasso medio (%)	18,8		21		19,1
Scostamento medio tempi (mesi)		2,4		4,2	3,7
Scostamento medio importi (%)		11,1		9,4	9,9

Mentre l'incidenza dei formati non si discosta da quella media in corrispondenza delle diverse tipologie di lavori non, più interessante è la distribuzione dei formati per classe d'importo e natura giuridica dell'ente appaltante. Quanto alle classi di importo, si nota una comprensibile preponderanza del formato 1 che prevede procedura negoziata e criterio del prezzo più basso, in corrispondenza delle classi di importo inferiore (fino ai 500.000 euro) mentre per le classi superiori osserviamo una pari incidenza dei formati 1 e 3 (che prevedono il ricorso al prezzo più basso), mentre cresce sensibilmente la quota

di lavori aggiudicati con procedura aperta e criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Di entità residuale rimane l'incidenza del formato di gara di tipo 2.

Tabella 7.41  
INCIDENZA DI FORMATI DI GARA PER CLASSE DI IMPORTO, AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2008-2011

	150k-250k	250k-500k	500k-1mln	1-5mln	5-15mln	>15mln	Tutte le classi
1	50,2%	55,7%	36,9%	19,5%	33,5%	14,3%	47,0%
2	2,0%	4,6%	3,6%	7,8%	4,3%	0,0%	3,5%
3	21,4%	24,7%	36,9%	23,4%	33,7%	14,3%	26,7%
4	3,0%	3,4%	10,2%	27,3%	22,0%	28,6%	7,4%

La disaggregazione per tipologia di ente appaltante restituisce un quadro simmetrico per quanto riguarda il confronto tra enti locali e organi centrali. Entrambi aggiudicano la maggior parte dei lavori ricorrendo ai formati 1 e 3 (rispettivamente il 74% e il 79%) ma con quote speculari: mentre gli enti locali si rivolgono prevalentemente alle procedure negoziate (44,6%), gli organi centrali adottano in più del 50% dei casi la procedura aperta. Nel complesso però sono i concessionari di infrastrutture e la Regione i più sbilanciati a favore del binomio procedura negoziata/prezzo più basso, con quote che superano il 70% dei casi mentre le aziende del SSN adottano formati diversi (ad esempio sistema dinamico di acquisizione, accordo quadro, dialogo competitivo) per una quota significativa di lavori (25,3%).

Tabella 7.42  
INCIDENZA DI FORMATI DI GARA PER CLASSE DI IMPORTO, AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2008-2011

	Aziende del SSN	Concessionari	Enti Locali	Organi Centrali	Regioni
1	37,1%	76,2%	44,6%	23,8%	70,8%
2	3,8%	2,0%	3,7%	1,3%	0,0%
3	27,4%	10,6%	27,5%	55,6%	14,6%
4	6,3%	1,7%	9,3%	3,3%	2,1%
Altri formati	25,3%	9,6%	14,9%	15,9%	12,5%

Infine, il dato sulla recente evoluzione della scelta del formato di gara da parte delle stazioni appaltanti conferma quanto già sottolineato nei precedenti paragrafi: si delinea un quadro sempre più sbilanciato a favore di procedure e criterio che favoriscono risparmi di tempo in fase di aggiudicazione a discapito dei risparmi di costo.

Tabella 7.43  
TREND DELL'INCIDENZA DEI FORMATI DI GARA, AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2008-2011

	2008	2009	2010	2011
1	30,9%	46,2%	64,9%	66,9%
2	2,1%	3,5%	3,5%	6,5%
3	57,1%	41,0%	23,2%	18,5%
4	9,9%	9,3%	8,4%	8,2%

Decresce infatti linearmente la quota di lavori aggiudicati con formato 3 (dal 57% al 18,5%) mentre prevale una dinamica opposta per quelli aggiudicati con formato 1 (dal 30,9% al 66,9%). Inoltre, il peso crescente del formato 2 segnala una progressiva sostituzione delle condizioni di efficienza di breve (di aggiudicazione) con quelle di lungo periodo.

Schema 7.44  
 FORMATO DI GARA ED EFFICIENZA, EVOLUZIONE

	Aggiudicazione	Esecuzione
Tempo	1 Procedure Negoziato Criterio PPB	2 Procedure Negoziato Criterio OEPV
Costi	3 Procedura Aperta Criterio PPB	4 Procedura Aperta Criterio OEPV

## 7.4

### Le imprese aggiudicatarie, aumenta la quota di risorse che restano sul territorio regionale

In questo paragrafo affrontiamo il tema della natura e della provenienza delle imprese aggiudicatarie<sup>87</sup>. È utile infatti chiedersi in che misura le imprese toscane partecipino al mercato dei lavori pubblici, da chi venga intercettata la domanda residuale e, inoltre, quali siano le determinanti della composizione per provenienza geografica del lato dell'offerta del mercato. Nell'ambito dell'introduzione a questo lavoro abbiamo fatto infatti riferimento al ruolo anticongiunturale della spesa infrastrutturale, ovvero alla sua capacità di generare, nel breve periodo, effetti positivi in termini di occupazione e reddito sia di natura diretta che indiretta che indotta. Oltre alle caratteristiche proprie della spesa, questa capacità è in parte subordinata al grado di penetrazione in termini di numero e importo delle opere aggiudicate delle imprese che non risiedono sul territorio regionale. A questo proposito, il quadriennio 2008-2011 registra una dinamica crescente del numero e dell'importo dei lavori eseguiti da imprese toscane, mentre l'effetto della crisi sembra colpire in misura maggiore le altre imprese italiane. Quanto al numero delle aggiudicazioni infatti, la quota di lavori aggiudicati da imprese estere si mantiene costante nel quadriennio 2008-2011 ed è pari, in media, al 6,9%. Poco meno del 30% del totale delle aggiudicazioni sono invece ad appannaggio di imprese nazionali ma non toscane; inoltre la media annuale passa dal 35% del 2008 al 25% del 2011. La dinamica crescente dei lavori aggiudicati dalle imprese toscane comporta un aumento del 10% alla fine del quadriennio.

<sup>87</sup> La partecipazione ai bandi è subordinata al rilascio dell'Attestazione SOA (da parte degli Organismi di Attestazione riconosciuti da AVCP). L'Attestazione SOA è la certificazione obbligatoria per la partecipazione a gare d'appalto per l'esecuzione di appalti pubblici di lavori, ovvero un documento necessario e sufficiente a comprovare, in sede di gara, la capacità dell'impresa di eseguire, direttamente o in subappalto, opere pubbliche di lavori con importo a base d'asta superiore a € 150.000,00; essa attesta e garantisce il possesso da parte dell'impresa del settore delle costruzioni di tutti i requisiti previsti dalla attuale normativa in ambito di Contratti Pubblici di lavori.

Tabella 7.45  
 QUOTA DEL NUMERO DELLE AGGIUDICAZIONI TOSCANE PER PROVENIENZA DELL'IMPRESA AGGIUDICATARIA,  
 AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2008-2011

	2008	2009	2010	2011	TOTALE
Toscane	56,4%	63,8%	68,9%	66,2%	64,8%
Italiane non Toscane	35,3%	30,5%	25,1%	25,9%	28,3%
Non Italiane	8,3%	5,7%	6,0%	7,9%	6,9%

A questo proposito, la tabella seguente fornisce la distribuzione del numero e degli importi dei lavori aggiudicati da imprese aventi sede legale sul territorio nazionale, Toscana esclusa. Le quote regionali più significative sono quelle della Campania, del Lazio e dell'Emilia-Romagna, che ospitano grandi gruppi operanti nel settore dell'edilizia, mentre il dato di Liguria e Umbria è probabilmente dovuto al fatto che si tratti di regioni limitrofe, alcune imprese delle quali competono con facilità anche su lavori di piccolo importo aggiudicati da province toscane confinanti. Dalla stessa analisi effettuata sugli importi non emerge un quadro diverso.

Tabella 7.46  
 QUOTA DEL NUMERO DELLE AGGIUDICAZIONI TOSCANE PER PROVENIENZA REGIONALE DELL'IMPRESA  
 AGGIUDICATARIA, AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2008-2011

	2008	2009	2010	2011	TOTALE
Abruzzo	1,1%	0,3%	0,6%	0,6%	0,6%
Basilicata	1,7%	1,2%	0,5%	1,3%	1,1%
Calabria	0,5%	0,6%	0,3%	0,5%	0,4%
<b>Campania</b>	<b>11,2%</b>	<b>9,0%</b>	<b>6,9%</b>	<b>4,9%</b>	<b>7,6%</b>
<b>Emilia-Romagna</b>	<b>4,1%</b>	<b>2,7%</b>	<b>3,6%</b>	<b>4,8%</b>	<b>3,8%</b>
Friuli-Venezia Giulia	0,3%	0,3%	0,1%	0,1%	0,2%
<b>Lazio</b>	<b>6,4%</b>	<b>6,0%</b>	<b>4,5%</b>	<b>4,7%</b>	<b>5,2%</b>
<b>Liguria</b>	<b>1,7%</b>	<b>1,3%</b>	<b>1,2%</b>	<b>1,5%</b>	<b>1,4%</b>
<b>Lombardia</b>	<b>0,7%</b>	<b>1,7%</b>	<b>1,9%</b>	<b>1,0%</b>	<b>1,4%</b>
Marche	0,8%	0,7%	0,4%	0,6%	0,6%
Molise	0,3%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%
Piemonte	0,4%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%
Puglia	0,8%	0,3%	0,6%	0,6%	0,5%
Sardegna	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
Sicilia	0,8%	1,0%	0,6%	1,0%	0,8%
Trentino-Alto Adige/Sudtirolo	0,3%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%
<b>Umbria</b>	<b>2,5%</b>	<b>2,4%</b>	<b>2,2%</b>	<b>1,7%</b>	<b>2,2%</b>
<b>Veneto</b>	<b>1,7%</b>	<b>2,3%</b>	<b>1,0%</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,6%</b>

Quanto agli importi, le imprese italiane provenienti da fuori regione si aggiudicano una quota di importo superiore a quella del numero dei lavori (36,3% contro 28,3%), più consistente ancora il differenziale tra quota-importo e quota-numero per le imprese estere; a queste va infatti in media il 19,8%, del valore a fronte del 6,9% del numero delle aggiudicazioni. Segnale questo del fatto che le imprese non toscane competono prevalentemente su lavori di maggiore importo. Opposte conclusioni per le imprese che hanno sede legale sul territorio regionale: queste si aggiudicano solo il 43,9% degli importi a fronte del 64,8% dei lavori. Nel caso degli importi la dinamica delle quote di mercato è però meno chiara sebbene si possa affermare che anche in questo caso, la sola eccezione dell'anno 2010, si riscontra una concentrazione delle risorse sulle imprese regionali a discapito di quelle estere.

Tabella 7.47  
 QUOTA DELL'IMPORTO TOTALE DELLE AGGIUDICAZIONI TOSCANE PER PROVENIENZA DELL'IMPRESA  
 AGGIUDICATARIA, AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2008-2011

	2008	2009	2010	2011	TOTALE
Toscane	40,1%	47,7%	39,4%	49,1%	43,9%
Italiane non Toscane	34,2%	45,5%	30,0%	37,6%	36,3%
Non Italiane	25,7%	6,7%	30,6%	13,2%	19,8%

Il fenomeno può ragionevolmente essere imputato alla diminuzione dell'importo medio delle aggiudicazioni. L'incidenza delle imprese toscane, infatti, decresce al crescere della classe di importo di aggiudicazione passando da oltre il 76% della classe inferiore al 30,6% della classe 5-15 milioni di euro. Fino a questa classe di importo compresa, la sostituzione è prevalentemente tra imprese toscane e imprese italiane extra-regionali, mentre le imprese estere, comprensibilmente si rivolgono con maggior frequenza ai lavori di grandissimo importo (superiore ai 15 milioni di euro).

Tabella 7.48  
 QUOTA DEL NUMERO DELLE AGGIUDICAZIONI TOSCANE PER PROVENIENZA DELL'IMPRESA AGGIUDICATARIA E  
 CLASSI DI IMPORTO, AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2008-2011

	150k-250k	250k-500k	500k-1mln	1-5mln	5-15mln	>15mln
Toscane	76,3%	68,3%	55,5%	30,6%	44,0%	19,0%
Italiane non Toscane	19,9%	25,1%	35,7%	54,2%	45,2%	42,9%
Non Italiane	3,8%	6,6%	8,7%	15,3%	10,8%	38,1%

Tuttavia, il peso delle imprese toscane cresce negli anni per tutte le classi di importo fino ai 5 milioni di euro.

Tabella 7.49  
 QUOTA DEL NUMERO DEI LAVORI APPALTI A IMPRESE TOSCANE PER ANNO DI AGGIUDICAZIONE E CLASSI DI  
 IMPORTO, AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2008-2011

	2008	2009	2010	2011
150k-250k	68,4%	69,7%	79,0%	71,3%
250k-500k	60,4%	68,4%	69,6%	62,9%
500k-1mln	50,8%	51,7%	54,8%	56,1%
1-5mln	29,4%	47,1%	46,2%	43,4%
5-15mln	33,3%	30,4%	25,0%	26,3%

La disaggregazione delle aggiudicazioni per procedura di scelta del contraente mette in luce, come atteso, la maggiore permeabilità della procedura aperta per le imprese non toscane.

Tabella 7.50  
 QUOTA DEL NUMERO DELLE AGGIUDICAZIONI TOSCANE PER PROVENIENZA DELL'IMPRESA AGGIUDICATARIA E  
 PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE, AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2008-2011

	Affidamento in economia	Procedura aperta	Procedura negoziata	Procedura ristretta
Toscane	79,4%	50,7%	72,0%	67,4%
Italiane non Toscane	12,3%	43,6%	20,6%	26,9%
Non Italiane	8,3%	5,8%	7,4%	5,7%

Mentre la stessa analisi sugli importi chiarisce che per tutte le procedure esclusi gli affidamenti in economia la quota che va alle imprese toscane decresce sensibilmente a favore delle altre tipologie di impresa. Il dato è particolarmente significativo per quanto riguarda le procedure ristrette; questo è imputabile al fatto che in corrispondenza di



queste si concentrano lavori di importo mediamente più alto, sui quali le imprese toscane, ma anche le altre imprese italiane, possono competere con minor facilità.

Tabella 7.51

QUOTA DELL'IMPORTO TOTALE DELLE AGGIUDICAZIONI TOSCANE PER PROVENIENZA DELL'IMPRESA AGGIUDICATARIA E CLASSI DI IMPORTO, AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2008-2011

	Affidamento in economia	Procedura aperta	Procedura negoziata	Procedura ristretta
Toscane	74,3%	35,8%	57,7%	42,8%
Italiane non Toscane	18,0%	51,6%	27,0%	28,4%
Non Italiane	7,8%	12,6%	15,3%	28,8%

Come atteso, inoltre, gli enti locali e la Regione registrano una quota molto alta di lavori aggiudicati da imprese toscane mentre il ricorso ad imprese straniere è molto frequente per gli organi centrali e i concessionari.

Tabella 7.52

QUOTA DEL NUMERO DELLE AGGIUDICAZIONI TOSCANE PER PROVENIENZA DELL'IMPRESA AGGIUDICATARIA E NATURA GIURIDICA DELL'ENTE APPALTANTE, AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2008-2011

	Aziende del SSN	Concessionari	Enti Locali	Organi Centrali	Regioni
Toscane	63,4%	53,0%	71,7%	38,2%	73,9%
Italiane non Toscane	35,2%	25,5%	27,6%	34,4%	26,1%
Non Italiane	1,4%	21,5%	0,6%	27,4%	0,0%

Vediamo, a questo punto, ricorrendo ancora una volta ad una stima *logit*, quali sono le determinanti della provenienza dell'impresa aggiudicataria. In questo caso la variabile indipendente rappresenta la probabilità che l'impresa osservata abbia sede legale sul territorio regionale. Come in parte già emerso dall'analisi dei dati aggregati, il ricorso alla procedura aperta e l'importo a base d'asta dei lavori determinano un incremento della probabilità che l'aggiudicataria sia un'impresa al di fuori della regione. Discorso opposto per l'adozione del criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa (+68%). La natura giuridica dell'ente appaltante incide in senso positivo se si tratta di enti locali mentre i lavori aggiudicati dagli organi centrali vanno, comprensibilmente, con maggior probabilità al di fuori della regione. Infine, tra le categorie prevalenti, quella degli investimenti in ambito trasportistico sembra assicurare un consistente legame dell'impresa col territorio regionale (-30%).

Tabella 7.53

DETERMINANTI DELLA PROBABILITÀ CHE L'IMPRESA AGGIUDICATARIA SIA TOSCANA

Dependent		Odds Ratio	SE
$\pi(\text{toscana})$	<i>classe_importo</i>	0.683***	(0.0219)
	<i>procedura_aperta</i>	0.427***	(0.0313)
	<i>criterio_OEPV</i>	1.678***	(0.171)
	<i>ente_localesi</i>	1.226**	(0.0971)
	<i>ente_centrali</i>	0.440***	(0.0570)
	<i>categoria_trasporto</i>	2.685***	(0.235)
	<i>categoria_civili</i>	1.361***	(0.108)
	Constant	4.904***	(0.628)
	Observations		4,648

Scendendo al dettaglio provinciale, possiamo verificare quale sia l'incidenza dei casi in cui provincia di aggiudicazione e provenienza dell'impresa aggiudicatrice coincidano. Facciamo uso, a questo proposito, della variabile che abbiamo descritto nel paragrafo 7.3.

Nel complesso, il 40% delle aggiudicazioni ricade in questa fattispecie. Queste paiono prevalentemente concentrate nelle classi d'importo inferiori (fino a 500.000 euro), tra quelle appaltate dagli enti locali e dalla Regione e, infine, tra quelle aggiudicate in economia e con procedura negoziata.

Tabella 7.54

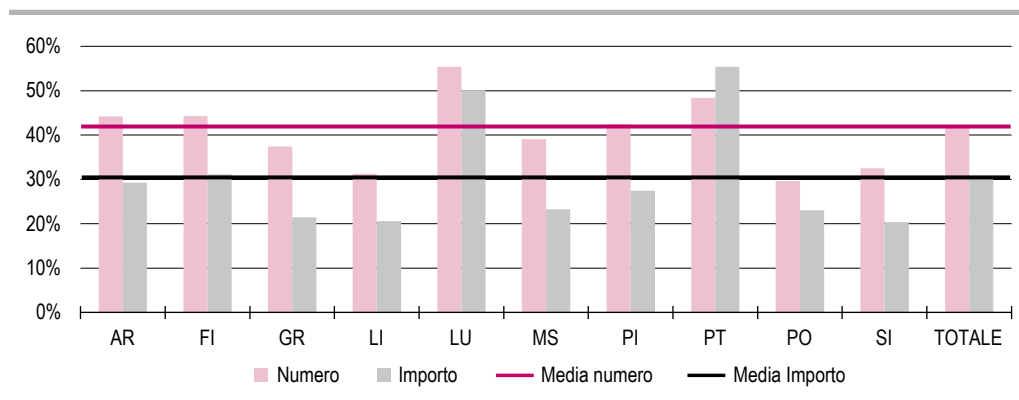
INCIDENZA DI CASI CON PROVINCIA DI AGGIUDICAZIONE UGUALE A LOCALIZZAZIONE DI IMPRESA AGGIUDICATARIA. DETTAGLIO PER NATURA GIURIDICA DELL'ENTE APPALTANTE, CLASSE DI IMPORTO E PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE. AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2008-2011

Aziende del SSN	Concessionari	Enti Locali	Organi Centrali	Regioni	TOTALE
37,2%	32,6%	46,9%	16,6%	56,3%	42,0%
150k-250k	250k-500k	500k-1mln	1-5mln	5-15mln	>15mln
50,1%	44,3%	35,0%	26,8%	13,6%	17,6%
Affidamento in economia		Procedura aperta	Procedura negoziata	Procedura ristretta	
56,7%		27,2%	50,0%	43,1%	

Solo il 30% degli importi invece viene aggiudicato da imprese provinciali, conseguenza dello sbilanciamento della distribuzione dei casi sui lavori di basso importo. È possibile inoltre verificare se sussistano idiosincrasie rilevanti tra le diverse province toscane. A questo proposito, il grafico seguente segnala che Lucca e Pistoia registrano percentuali sopra la media, sia per numero che per importo. All'opposto la provincia di Livorno e Prato, che affida a imprese locali solo il 30% dei lavori, corrispondenti, rispettivamente al 21% e al 23% degli importi.

Grafico 7.55

INCIDENZA DI CASI CON PROVINCIA DI AGGIUDICAZIONE UGUALE A LOCALIZZAZIONE DI IMPRESA AGGIUDICATARIA. DETTAGLIO PER PROVINCIA. AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2008-2011



Anche questo fenomeno ha mostrato, nel quadriennio, un'intensificazione: crescono infatti le quote di importo e numero di interventi che ricadono in questa fattispecie.

Tabella 7.56

TREND DI QUOTA NUMERO E IMPORTO DI CASI CON PROVINCIA DI AGGIUDICAZIONE UGUALE A LOCALIZZAZIONE DI IMPRESA AGGIUDICATARIA, AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO. 2008-2011

	2008	2009	2010	2011	TOTALE
Importo	31,6%	40,9%	47,9%	42,5%	42,0%
Numero	22,1%	31,2%	34,1%	33,5%	30,4%

In conclusione, negli ultimi anni si è assistito ad una progressiva acquisizione di quote di mercato da parte delle imprese toscane che l'analisi strutturale sembra imputare non esclusivamente alla contrazione degli importi aggiudicati ma anche al crescente ricorso alle procedure negoziate e al criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa.

## 7.5

### Considerazioni di sintesi: l'urgenza limita i risparmi di costo derivanti dalla crisi

In questo capitolo abbiamo analizzato gli effetti della recente crisi economica sull'avvio di nuovi lavori sul territorio regionale ma anche le criticità specifiche e strutturali del mercato dei lavori pubblici toscano in relazione alla sua capacità di rispondere efficacemente alle mutate condizioni macroeconomiche e di costituire efficace veicolo per la diffusione della crescita sul territorio. In questo senso, abbiamo posto l'accento su alcuni aspetti specifici quali la relazione tra risparmi degli enti appaltanti e procedure di scelta del contraente privato e numero dei partecipanti, così come sulle determinanti della lunghezza dei tempi delle fasi di aggiudicazione ed esecuzione.

L'analisi ha posto in luce alcune questioni strutturali del mercato e ha analizzato l'effetto della crisi economica sulla competitività e l'efficienza del sistema. In primo luogo non si evidenziano significative differenze tra l'andamento del numero e dell'importo dei lavori aggiudicati in Toscana e quelli nazionali: il 2008 segna infatti per entrambi una decisa caduta degli importi aggiudicati, sia in livello assoluto che pro capite. Allo stesso modo diminuisce il valore medio delle aggiudicazioni; un fenomeno questo già presente nel periodo 2003-2007, ma che va incontro a un'intensificazione, soprattutto per quanto concerne la nostra regione. Se la frammentazione dei lavori è un dato comune a tutte le tipologie di ente appaltante, eccezion fatta per gli organi centrali, i dati indicano che gli enti locali sono particolarmente colpiti in questo senso, e che la flessione dell'importo medio è determinata principalmente dalla caduta di quello delle nuove costruzioni.

Sul fronte dell'efficienza, la nostra analisi ha preso in considerazione sia la dimensione temporale che quella finanziaria. La prima è definita in relazione alla capacità degli enti appaltanti di dare avvio e portare a compimento la realizzazione dei lavori in tempi brevi. In questo senso, la fase di aggiudicazione, che va dalla pubblicazione del bando all'avvio dei lavori, può condizionare in modo decisivo l'efficacia della spesa pubblica per investimenti. A causa dei tempi lunghi che comporta la realizzazione di un'opera pubblica infatti può sussistere una sostanziale asincronia tra congiuntura economica e misure anticicliche intraprese, che rischiano di produrre effetti di tipo prociclico, anche contrariamente alle intenzioni dell'ente appaltante. La durata della fase di esecuzione è invece centrale per la soddisfazione del bisogno della collettività associato all'investimento. Anche l'analisi dell'efficienza finanziaria prende in considerazione separatamente la fase di aggiudicazione e quella di esecuzione. Relativamente alla prima, la variabile rilevante è quella dei ribassi d'asta, mentre il costo finale dell'opera permette di quantificare gli scostamenti di importo associati alla fase di esecuzione. Al di là di quanto concordato in sede di gara, infatti, è estremamente frequente che tanto i tempi che i costi di esecuzione subiscano successivi allungamenti, pregiudicando la stessa trasparenza delle procedure di aggiudicazione.

L'analisi strutturale del mercato mostra che sia nel caso della dimensione temporale che in quello della dimensione finanziaria sussiste una correlazione tra i risparmi di aggiudicazione e quelli di esecuzione: l'individuazione della procedura di scelta del

contraente privato condiziona nello stesso senso i risparmi relativi alle due fasi. In particolare, i maggiori ribassi d'asta si registrano in corrispondenza delle procedure aperte, che sembrano comportare anche minori scostamenti finali di importo e, quindi, complessivamente, un vantaggio di costo per la stazione appaltante. D'altro canto il ricorso a procedure negoziate appare il più efficace nel limitare la durata dell'aggiudicazione e comporta, mediamente, scostamenti di tempo inferiori.

Per quanto riguarda il criterio di aggiudicazione invece, il quadro è più complesso: il ricorso all'offerta economicamente vantaggiosa limita i risparmi in fase di aggiudicazione ma, riducendo la probabilità che si verifichino varianti in corso d'opera limita anche gli scostamenti di importo. In questo senso il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa determina anche una riduzione dei tempi di esecuzione, mentre allunga i tempi di aggiudicazione. Considerazioni opposte valgono per il criterio del prezzo più basso. Sussiste dunque un *trade-off* tra efficienza temporale e finanziaria per quanto attiene alla scelta procedurale, mentre un *trade-off* tra efficienza in fase di aggiudicazione e di esecuzione per quanto attiene alla scelta del criterio di aggiudicazione.

L'analisi congiunturale ha messo in luce un marcato processo di sostituzione tra procedure aperte e negoziate, che ha caratterizzato l'ultimo periodo, e un più debole incremento della quota di lavori aggiudicati ricorrendo al criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa. In base alle nostre elaborazioni questo determina (paragrafo 7.3.3) una variazione delle caratteristiche di efficienza del mercato dalla dimensione finanziaria a quella temporale e dalla fase di aggiudicazione a quella di esecuzione.

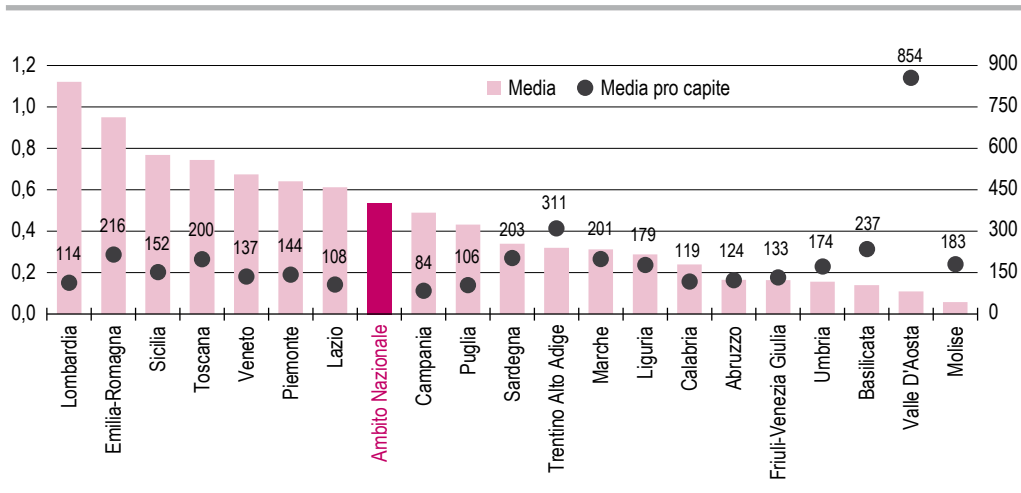
Meno chiare sembrano invece le cause di tale fenomeno: il maggior ricorso alla procedura negoziata può essere imputabile ai tempi amministrativi mediamente più brevi che questa comporta rispetto a quella aperta e dunque alla necessità degli enti appaltanti di dare pronto avvio ai lavori per sostenere la domanda aggregata. D'altro canto è vero che l'evoluzione del ricorso al formato di gara segnala una possibile diminuzione della concorrenza: l'analisi strutturale suggerisce che sia la procedura negoziata che il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa riducono infatti la probabilità che l'impresa aggiudicataria provenga da fuori regione. Questo parrebbe confermato dall'analisi sulla provenienza delle imprese aggiudicatarie del paragrafo 7.4. È dunque possibile pensare che in un quadro di accresciuta competizione determinato dalla crisi, che abbia cioè ridotto la distanza di prezzo tra le offerte di imprese locali e le restanti, garantendo così una prospettiva di ribassi crescenti indipendente dalle scelte procedurali, l'attenzione degli enti si sia in primo luogo rivolta ai risparmi di tempo e al ruolo anticongiunturale che la spesa per investimenti in opere pubbliche può rivestire per il sistema economico regionale.

## Appendice

### Le aggiudicazioni toscane nel contesto nazionale

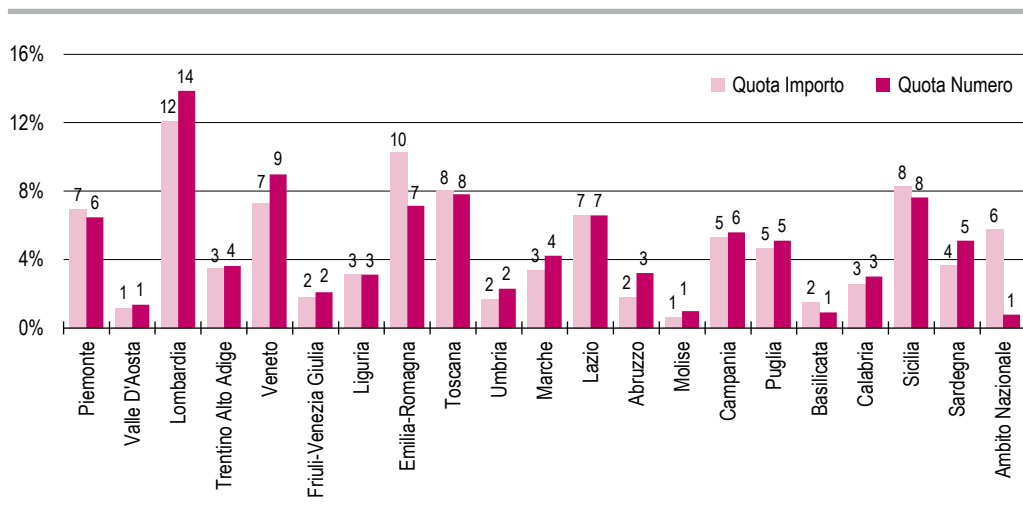
Il grafico 7.57 mostra il posizionamento della Toscana nel quadro delle regioni italiane in base alla media delle aggiudicazioni annue nel periodo 2006-2011. Se si escludono i valori storicamente molto alti della regione Val D'Aosta e del Trentino Alto Adige, la Toscana registra il quinto valore più alto della media pro capite (200 euro) dopo Basilicata, Emilia Romagna, Sardegna e Marche, e il quarto della media annua del valore complessivo delle aggiudicazioni (circa 740 milioni di euro) dopo Lombardia, Emilia Romagna e Sicilia.

Gráfico 7.57  
 IMPORTO TOTALE E PRO CAPITE DELLE AGGIUDICAZIONI RELATIVE ALLE REGIONI ITALIANE, IMPORTI A PREZZI 2000,  
 AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO  
 Media anni 2006-2011, miliardi di euro (totali) e euro (pro capite)



Questo al netto degli interventi appaltati dagli organi centrali che qui confluiscono nella dicitura “Ambito Nazionale” e che ammontano a circa 540 milioni di euro annui, circa il 6% dell’importo totale. Il gráfico 7.58 mostra invece la quota in numero e in importo delle aggiudicazioni per regione. In Toscana si aggiudicano in media l’8% degli interventi complessivi e l’8% degli importi complessivi, a fronte di un PIL che è pari a circa il 6,7% di quello nazionale (media 2005-2011, dati Istat).

Gráfico 7.58  
 QUOTA DI IMPORTO E NUMERO DELLE AGGIUDICAZIONI PER LE REGIONI ITALIANE,  
 AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO > 150.000 EURO  
 Media anni 2006-2011





## 8.

# FORME DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO (PPP): IL *PROJECT FINANCE* ED IL NUOVO *PROJECT BOND*. LE POSSIBILI RISORSE PER LA TOSCANA

---

### 8.1

#### Premessa

La crisi del Debito pubblico Italiano, acuitasi nell'estate del 2011, e le misure improntate al rigore ed al contenimento della spesa pubblica che ne sono derivate limitano pesantemente non solo la capacità di finanziare la realizzazione di importanti opere infrastrutturali<sup>88</sup>, necessarie al rilancio dell'economia del paese, ma anche quella di garantire l'erogazione di una serie di servizi di pubblica utilità (ospedali, asili nido, trasporti locali, ecc.) tradizionalmente assolti dagli enti locali e dalle regioni.

Ad un elevato fabbisogno finanziario<sup>89</sup> fanno da contraltare stringenti vincoli di bilancio e riduzioni delle dotazioni che rendono di crescente importanza, per ogni livello di governo, il ricorso a forme di finanziamento alternative a quelle tradizionali (entrate proprie, indebitamento diretto e trasferimenti dal governo centrale) consistenti nel coinvolgimento del capitale privato nella realizzazione e gestione di opere e servizi pubblici.

In questo senso, numerosi sono stati nell'ultimo anno gli interventi legislativi<sup>90</sup>, condotti dal governo Monti, rivolti alla disciplina ed al rilancio di forme di collaborazione e partenariato pubblico-privato (PPP) tra cui rientrano le norme relative al *Project Finance* e quelle aventi ad oggetto l'introduzione<sup>91</sup> del *Project Bond*. Su quest'ultimo, in particolare, sembra puntare molto il governo nel tentativo di dotare i soggetti operanti nel mercato del *Project Financing* di un importante strumento obbligazionario capace di attrarre rilevanti investimenti privati e assicurare con ciò la copertura finanziaria delle opere realizzate nell'ambito della finanza di progetto producendo, al contempo, un notevole risparmio per i conti pubblici.

---

<sup>88</sup> Tra questi rientrano i grandi investimenti in infrastrutture nei settori strategici quali le telecomunicazioni, trasporti ed energia.

<sup>89</sup> In Italia per il triennio 2013-2015 si stima un fabbisogno complessivo per le opere di oltre 100 mld di euro; l'ammontare sale ad almeno 300 mld se si considera fino al 2020. Cfr. la Relazione del Vice-Ministro Ciaccia al Convegno "*Project Bond* e finanziamento delle infrastrutture" presso l'Università Bocconi nel giugno 2012.

<sup>90</sup> D.L. 201/2001 convertito con modificazioni legge 22 dicembre n. 214; D.L. 1/2012 convertito con modificazioni legge 24 marzo 2012 n. 27; Decreto Sviluppo D.L. 22 giugno 2012 n. 83 convertito con modificazioni dalla legge n. 134 del 7 Agosto 2012, Decreto interministeriale Economia-Trasporti (Decreto Grilli-Ciaccia) 8 agosto n. 210; Decreto sviluppo bis n. 179/2012 convertito con legge 221/2012 del 17 dicembre.

<sup>91</sup> Più che di introduzione sarebbe corretto parlare di attuazione in quanto, sebbene rimasta inapplicata per mancanza di norme attuative, la possibilità per le società di progetto di emettere titoli obbligazionari era già stata prevista dall'art. 157 del Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture introdotto con D.Lgs n. 163 del 12 aprile 2006.

Il *Project Financing*<sup>92</sup>, così come si è affermato in ambito privatistico a partire dalla metà degli anni '70<sup>93</sup>, rappresenta un meccanismo complesso attraverso il quale più soggetti economici, costituendo una società *ad hoc* (una società di progetto o *SPV Special Purpose Vehicle*), procedono alla raccolta del finanziamento necessario alla realizzazione di uno specifico e determinato progetto d'investimento<sup>94</sup> (costruzione e gestione di un'opera) di cui si ripartiscono i rischi che diversamente non potrebbero o non sarebbero disposti ad accollarsi individualmente. Il finanziamento, come precisato da Nevitt (1987) è concesso alla società non già sulla base del merito di credito dei singoli promotori, bensì sulla capacità della stessa e quindi del progetto d'investimento di generare flussi di cassa adeguati a coprire i costi operativi, il servizio del debito ed eventualmente remunerare gli azionisti. Il rientro dell'investimento è subordinato all'avvio della gestione dell'opera ed ai ricavi operativi da questa generati. In altri termini, sono gli utili del progetto a costituire la garanzia del rimborso del finanziamento, mentre il patrimonio della società di progetto rileva ai fini della garanzia collaterale. Come si evince da tale tentativo definitorio il *Project Financing* non si presta ad essere analizzato come uno strumento unitario<sup>95</sup>, ma piuttosto come un meccanismo, per l'appunto complesso, caratterizzato dalla presenza di alcune caratteristiche che lo rendono peculiare rispetto ad altre modalità di realizzazione di un investimento.

Prima di richiamare brevemente tali peculiarità, si precisa come non esista tanto nella sua applicazione tra privati, quanto nell'ambito del partenariato pubblico-privato alcuna netta evidenza circa la superiorità del *Project Financing* rispetto alle modalità più tradizionali, circostanza che impone di tener conto volta per volta delle caratteristiche del progetto d'investimento che si intende realizzare, prima fra tutte la verificabilità *ex ante* dei *cash flows*. In altri termini, affinché, sia opportuno realizzare un progetto d'investimento mediante il *Project Financing* occorre che questo sia capace di generare risorse tali da autofinanziarsi (c.d. opere calde).

Il principale elemento, in assenza del quale non è possibile parlare di *Project Financing* in senso stretto, è dato dalla costituzione, ad opera di una pluralità di attori, di una società di progetto o *special purpose vehicle* mediante la quale creare le premesse per il conseguimento di alcuni vantaggi particolari, che consistono nell'allocazione tra i partecipanti dei differenti rischi e nella totale autonomia giuridica ed economica del progetto dalle altre attività degli stessi (c.d. *ring fencing*). L'isolamento giuridico ed economico che deriva dalla creazione della società di progetto assicura, da una parte, che le attività condotte singolarmente dai partecipanti non incidano in alcun modo sul progetto e, dall'altra, che le stesse non siano pregiudicate a loro volta da questo. In tal modo i promotori<sup>96</sup> si trovano nella condizione di poter procedere alla copertura finanziaria del progetto d'investimento attraverso la raccolta di capitale presso terzi

<sup>92</sup> *Project Finance* e *Project Financing* sono termini utilizzati indifferentemente.

<sup>93</sup> Forme embrionali di *Project Financing* si fanno risalire addirittura al 1299 quando la Corona Inglese concluse con la banca fiorentina della famiglia dei Frescobaldi un contratto di finanziamento relativo all'attività estrattiva dell'argento nelle miniere del Devon. Cfr. Kesinger e Martin (1988).

<sup>94</sup> Si tratta di iniziative in cui alla società di progetto è affidata sia la costruzione che la successiva gestione delle infrastrutture.

<sup>95</sup> Si parla di meccanismo e non di uno strumento unitario in quanto nella prassi il *Project Finance* si traduce in un processo alquanto articolato in cui vengono coinvolti numerosi soggetti e definiti una pluralità di contratti.

<sup>96</sup> Si indicano indifferentemente con il termine promotori o partecipanti coloro che prendono parte alla società di progetto.



preservando la capacità d'indebitamento delle proprie attività<sup>97</sup>. Ne consegue che la natura del finanziamento sia *non recourse*, intendendosi con tale termine la limitazione di rivalsa dei finanziatori alla sola società di progetto in caso di *default*<sup>98</sup>. Per converso, tuttavia, l'isolamento dei risultati economici dell'iniziativa di *Project Financing* consente ai finanziatori l'esercizio di un controllo più stringente finalizzato a destinare con priorità i flussi di cassa generati dall'investimento alla remunerazione ed al rimborso del capitale di debito. Inoltre, data la numerosità delle tipologie di rischi che possono incidere potenzialmente sulla riuscita del *Project Financing*, sono normalmente previste a beneficio dei finanziatori<sup>99</sup> una serie di garanzie, generalmente contrattuali, concesse da compagnie assicurative specializzate<sup>100</sup>. Sebbene l'aspetto del finanziamento rivesta una componente importante della finanza di progetto è nella individuazione e corretta allocazione dei rischi tra i partecipanti che è possibile rintracciare il vero obiettivo, nonché l'elemento di maggiore complessità di tale meccanismo. In generale un'operazione finalizzata alla costruzione e gestione di un'infrastruttura presenta numerosi rischi di differente natura tra i quali a titolo esemplificativo è possibile richiamare il rischio di costruzione, il rischio paese, il rischio di tasso d'interesse etc<sup>101</sup>. L'Obiettivo è, quindi, quello di allocarli in modo coerente alle caratteristiche di ciascun partecipante al progetto in modo tale da assicurarne un'attribuzione efficiente e ridurre i conflitti d'interesse<sup>102</sup> che possono sorgere dalle asimmetrie informative dei partecipanti<sup>103</sup>. Quanto detto impone, ad esempio, che il rischio costruzione venga sopportato dal soggetto/promotore che si occupa dell'esecuzione materiale dell'opera, mentre il rischio del tasso d'interesse da soggetti finanziari quali banche e assicurazioni dotate di una maggiore *expertise* al riguardo. Malgrado un ulteriore approfondimento degli aspetti relativi ai rischi non possa essere condotto esaustivamente in questa sede, si precisa come dalla loro corretta definizione ed allocazione derivi il successo o meno del *Project Financing*. Fin qui si è parlato della finanza di progetto nella sua conformazione pura e dei vantaggi da questa ottenibili, ma non bisogna trascurare alcuni costi che il suo utilizzo comporta, primi fra tutti quelli transattivi. Quest'ultimi risultano particolarmente elevati a causa della mole di contratti complessi e non standardizzati in cui concretamente si articola il *Project Finance* rendendolo indicato per la realizzazione di operazioni di dimensioni tali da compensare in maniera più che proporzionale i costi.

Per concludere, fermo restando che numerose sono le tipologie di opere realizzate in *Project Financing*, è possibile tratteggiare talune caratteristiche che rendono il progetto d'investimento particolarmente adatto alla finanza di progetto. A grandi linee dovrebbe trattarsi di progetti caratterizzati da elevata redditività, peraltro facilmente verificabile *ex ante*, di grandi dimensioni (che richiedano una copertura finanziaria difficilmente assicurabile entro i canali propri del *corporate finance*), e di complessità tecnica tale da non poter essere fronteggiata da un solo soggetto economico.

<sup>97</sup> I finanziamenti raccolti per realizzare il progetto d'investimento figurano solo nel bilancio della società di progetto. Nel bilancio dei promotori il progetto d'investimento figura quale partecipazione. A questa si aggiunge l'iscrizione delle eventuali garanzie concesse.

<sup>98</sup> Cfr. Gatti (2007).

<sup>99</sup> Si tratta generalmente di un consorzio di banche (*pool*) che eroga prestiti sindacati; il consorzio generalmente si scioglie una volta conclusa l'operazione.

<sup>100</sup> Le garanzie poste a beneficio dei finanziatori non eliminano il fatto che questi siano garantiti in larga parte dai flussi di cassa generati dal progetto, ma provvedono, tra gli altri, a rendere meno costoso il servizio del debito.

<sup>101</sup> Per un approfondimento sui rischi si veda Gatti (2007).

<sup>102</sup> Il più tipico conflitto d'interesse è quello tra partecipanti alla società di progetto (azionisti) e finanziatori.

<sup>103</sup> Cfr. Baccolini e Baldini (2006).

Come emerge dal paragrafo precedente il *Project Financing* costituisce una tecnica complessa di realizzazione e gestione di infrastrutture affermatasi storicamente in ambito privato. A partire dagli anni '90, tuttavia, si registra, dapprima nel Regno Unito<sup>104</sup>, poi in altri paesi un utilizzo crescente del *Project Financing* quale metodo di coinvolgimento dei capitali privati nella realizzazione di opere pubbliche. In quest'ambito il *Project Financing* contribuisce al superamento dei tradizionali rapporti tra pubblico e privato, concepiti su basi autoritative, in favore dell'adozione di schemi collaborativi e contrattuali generalmente definiti di Partenariato Pubblico-Privato (PPP). In particolare tale sviluppo si lega non solo alla necessità di assicurare il contributo finanziario dei privati alla realizzazione di opere di interesse pubblico ma anche, e soprattutto, all'esigenza di avvalersi di competenze tecniche ed imprenditoriali, proprie del settore privato, non riscontrabili nel quadro delle pubbliche amministrazioni.

Funzionale ad una corretta descrizione dei potenziali vantaggi, nonché delle relative criticità che l'utilizzo del *Project Financing* può comportare nel settore pubblico è la preliminare distinzione che deve essere operata rispetto alla più ampia categoria del Partenariato Pubblico-Privato (PPP). Tale distinzione, meno evidente nel mondo anglosassone, dove per PPP si intende genericamente una modalità attraverso cui il privato partecipa alla realizzazione di un'opera pubblica mediante tecniche proprie della finanza di progetto<sup>105</sup>, è, invece, più marcata in altri contesti, tra cui quello italiano, dove tale termine è utilizzato per indicare una vasta gamma<sup>106</sup> di modelli di cooperazione pubblico-privata, all'interno della quale è possibile rintracciare il *Project Financing*. In generale, per quanto attiene il PPP, è possibile distinguere tra due differenti categorie, contrattuale ed istituzionale<sup>107</sup>. La prima si caratterizza per una collaborazione tra pubblico e privato basata su legami convenzionali di lunga durata per cui l'amministrazione pubblica affida ai privati la progettazione, il finanziamento, la realizzazione di un'opera, nonché lo sfruttamento di un servizio<sup>108</sup>. La seconda, invece, implica una collaborazione diretta tra pubblico e privato (ed un maggior controllo del primo sul secondo) che sfocia nella creazione di una società a partecipazione mista creata allo scopo di fornire un'opera o un servizio pubblico alla collettività. Alla luce di quanto detto è possibile collocare il *Project Financing* tra le forme di *partnership* contrattuale consistente in una concessione di costruzione e gestione che risponde agli indirizzi ed al controllo del settore pubblico. La forma più diffusa è quella del BOST (*build, operate, subsidize, and transfer*) in cui una società privata ottiene da un'ente pubblico una concessione che la impegna a progettare, costruire, finanziare e gestire un'opera che viene successivamente trasferita all'ente, generalmente dopo un periodo di tempo tale da consentire la remunerazione adeguata ed il recupero dell'investimento. In altri termini, la differenza sostanziale del *Project Financing* rispetto alle modalità classiche di realizzazione delle opere pubbliche sta nell'accentramento in capo ad una società di progetto di tutte le fasi

<sup>104</sup> È del 1992 la *Private Finance Initiative* (PFI) britannica che istituzionalizza la partecipazione privata nella realizzazione delle opere pubbliche.

<sup>105</sup> Cfr. Baccolini e Baldini (2006).

<sup>106</sup> L'art. 3, comma 15-ter del Dlgs n.163 del 2006 riporta a titolo esemplificativo alcune modalità contrattuali ricadenti nella categoria PPP quali la concessione di lavori, la concessione di servizi, la locazione finanziaria, il contratto di disponibilità, l'affidamento di lavori mediante finanza di progetto, le società miste.

<sup>107</sup> Cfr. Commissione Europea (2004).

<sup>108</sup> Cfr. Commissione Europea (2004). Cfr. Baccolini e Baldini (2006).

appena richiamate e nel trasferimento dei relativi rischi (rischio di costruzione, rischio finanziario, ecc.) dal soggetto pubblico a quello privato.

#### 8.4

#### Anticipo di cassa ed elusione del Patto di stabilità attraverso il *Project Finance*. Vantaggi e costi per l'amministrazione pubblica

Indipendentemente dalla veste giuridica<sup>109</sup> che il *Project Financing* assume in Italia, risulta chiaro che la sua trasposizione in ambito pubblico presenta una serie di potenziali vantaggi, ma altrettante difficoltà, prima fra tutte quella di conciliare la funzione sociale con gli obiettivi economici dei privati. Le finalità che la pubblica amministrazione dovrebbe perseguire nell'approcciarsi al *Project Financing* sono il miglioramento generale dell'efficienza economica nella realizzazione delle opere pubbliche e la riduzione della propria esposizione finanziaria, garantita dalla sostituzione dell'indebitamento diretto con il coinvolgimento del capitale privato. Si precisa da subito, come il mero tentativo di aggirare i vincoli di finanza pubblica, relegando in una posizione di second'ordine le considerazioni di efficienza economica, produce forti perplessità sulla capacità di questi interventi di garantire risultati soddisfacenti. Venendo ai tratti distintivi del *Project Financing*, rispetto all'appalto tradizionale, si rileva come questo si caratterizzi per l'affidamento ad un unico soggetto della fase di progettazione, costruzione e gestione dell'opera c.d. *Bundling*. Quest'ultimo risponde all'esigenza della pubblica amministrazione di demandare al privato la realizzazione di interventi innovativi rispetto ai quali sono necessarie competenze peculiari non possedute dai propri organi tecnici<sup>110</sup>. In generale il *bundling*, rispetto all'appalto, è in grado di produrre notevoli vantaggi sotto molteplici profili tra cui la rapida conclusione dei lavori, la riduzione della probabilità del verificarsi di possibili contenziosi, nonché la riduzione dei costi gestionali ed un aumento della qualità complessiva dell'opera<sup>111</sup>. La distinzione tra soggetto costruttore e quello a cui è affidata la successiva gestione, propria dell'appalto, produce generalmente un conflitto d'interessi da cui discendono inefficienze e maggiori costi gestionali. In particolare, il costruttore puntando alla minimizzazione dei propri costi è portato ad adottare soluzioni qualitativamente inferiori che producono, nella fase gestionale, la necessità di maggiori interventi di manutenzione dell'opera ed un aumento dei relativi costi. Per converso, invece, nel *Project Financing* l'accentramento in capo ad una società di progetto delle varie fasi crea l'incentivo a valutare le conseguenze delle proprie scelte anche alla luce della successiva fase gestionale, internalizzando le riduzioni dei costi operativi derivanti da decisioni assunte in fase di progettazione e costruzione, e pervenendo così alla realizzazione di un'opera di maggiore qualità e dai minori costi gestionali. Il *bundling* consente anche di evitare il verificarsi di situazioni per cui opere già realizzate rimangano inattive a causa di una serie di inefficienze, di cui non si è tenuto conto all'atto della progettazione, che disincentivano i privati ad acquisirne la gestione. Infine, la circostanza per cui il rientro dell'investimento è subordinato all'avvio della fase gestionale dovrebbe assicurare, unitamente al trasferimento dei rischi dei tempi di consegna in capo al privato, il completamento dell'opera nei tempi stabiliti. D'altra parte, occorre rilevare, però che il *bundling* non è privo di controindicazioni soprattutto sotto il profilo della contendibilità del mercato sia in fase di

<sup>109</sup> Sono previste differenti procedure: *Project Finance* a gara unica, doppia gara, ecc., per il cui approfondimento si rimanda a Quarta (2012).

<sup>110</sup> Cfr. Iossa e Russo (2008).

<sup>111</sup> Cfr. Martimort e Pouyet (2008).

costruzione che di gestione dal momento che quest'ultima deve essere di solito garantita alla società di progetto per periodi sufficientemente lunghi da consentire la remunerazione dell'investimento<sup>112</sup>. Si segnala, peraltro, come l'asimmetria informativa di cui può beneficiare il privato potrebbe condurre la pubblica amministrazione a sopravvalutare i costi di realizzazione dell'opera riconoscendo una concessione gestionale di durata superiore a quella necessaria ad una congrua remunerazione del capitale investito. In generale, dato il minor numero di imprese edilizie operanti nell'ambito del *Project Financing* sarà lecito attendersi meno concorrenza e quindi costi di costruzione più elevati. Inoltre, se da una parte è vero che la lunga durata della gestione può ridurre i costi di transazione rispetto a concessioni ripetute, dall'altra non si può fare a meno di notare come la ridotta competizione possa portare a inefficienze e costi operativi elevati che ricadono sulla pubblica amministrazione laddove questa contribuisca a vario titolo (integrazioni di tariffe, canoni etc.) ai ricavi di gestione. Da ultimo, si nota come la concorrenza potrebbe essere limitata non solo con riferimento alla gestione, ma anche rispetto alla costruzione di nuove strutture<sup>113</sup>. In questo senso l'utilizzo del *Project Financing* appare più appropriato per la realizzazione di grandi opere riconducibili ad una definizione di Monopolio naturale laddove è tecnicamente o economicamente impossibile prevedere una competizione tra più gestori ciascuno dei quali proprietari di una diversa infrastruttura.

Analogamente al settore privato, tra i potenziali vantaggi traibili dall'uso del *Project Financing* c'è quello che consente una migliore allocazione tra i partecipanti dei rischi inerenti il progetto d'investimento. In questo caso, dovrebbero essere trasferiti al privato i rischi endogeni legati alla costruzione e alla gestione dell'opera (rischi tecnici) nonché quelli relativi al finanziamento (rischi finanziari). Per converso la pubblica amministrazione dovrebbe farsi carico di quei rischi (esogeni o debolmente esogeni) che riesce più facilmente a gestire e di cui ha una maggiore conoscenza tra cui rientrano i rischi regolamentari e amministrativi (variazione quadro regolamentare, ritardi negli adempimenti amministrativi), nonché quelli politici in senso più generale, legati ad esempio al cambiamento di indirizzo politico del governo o al sorgere di un malcontento popolare<sup>114</sup>, che possono condurre a modifiche e rinegoziazioni dall'impatto negativo sulla realizzazione dell'investimento. Vi sono poi categorie di rischio la cui natura non rende facile l'allocazione tra i soggetti coinvolti nell'operazione di *Project Financing*. Il rischio di mercato, ad esempio, è caratterizzato da aspetti macroeconomici legati alla congiuntura economica ed all'evoluzione della domanda, e da aspetti microeconomici attinenti, invece, all'efficiente costruzione e gestione dell'opera. In questo senso, i rischi macroeconomici potrebbero essere fronteggiati meglio dalla pubblica amministrazione, la quale dispone di maggiori informazioni e della capacità di influenzare la domanda, mentre i secondi, i rischi microeconomici, dovrebbero essere assunti dai privati. Risulta evidente come l'identificazione dei rischi, la corretta quantificazione dei costi che possono comportare e la loro chiara attribuzione rappresenti un processo lungo in cui è necessario affrontare una serie di analisi complesse e alquanto costose (costi legali, tecnici, ecc.) che rendono conveniente il ricorso al *Project Financing* per la realizzazione di opere di grandi dimensioni. Nella sua applicazione concreta, inoltre, si registra la propensione da parte della pubblica amministrazione ad accollarsi rischi che diversamente dovrebbero essere fronteggiati dai privati<sup>115</sup>. Le ragioni per cui questo accade sono essenzialmente due. La

<sup>112</sup> Cfr. Cori, Giorgiantonio e Paradisi (2012).

<sup>113</sup> Cfr. Cori, Giorgiantonio e Paradisi (2012).

<sup>114</sup> Si pensi alla sindrome NIMBY (*Not in my Backyard*).

<sup>115</sup> Cfr. UTPF (2009).

prima, può essere ricondotta alla mancanza di fiducia del mercato sull'opera e sulla sua profittabilità, circostanza che induce la pubblica amministrazione ad accollarsi rischi ulteriori al fine di garantirne la concreta realizzazione. La seconda, per certi aspetti legati alla prima, consiste, invece, nell'incapacità della pubblica amministrazione di negoziare con i privati determinati rischi a causa di una carenza di competenze specialistiche, riscontrabile a carico delle unità tecniche, tanto maggiore quanto minore è la dimensione dell'ente coinvolto che risulta così *informationally captured* dai privati e dai finanziatori.

L'ulteriore vantaggio su cui è posta particolare attenzione è dato dall'impiego di capitali privati nel finanziamento dell'opera e dalla qualificazione della stessa come operazione fuori bilancio (*off balance*) e quindi non rilevante ai fini della determinazione dell'indebitamento dell'ente che fa ricorso al *Project Finance*. Come ricordato, con il *Project Financing* oltre alla realizzazione e gestione dell'opera il soggetto privato si fa carico anche del reperimento dei capitali necessari al finanziamento che provengono per una minima parte dai conferimenti azionari dei soggetti che partecipano alla società di progetto e per la stragrande maggioranza, pari mediamente a circa il 90%, da indebitamento bancario nella forma del prestito sindacato. Quanto detto circa le modalità di finanziamento dell'operazione può, tuttavia, risultare fuorviante nella valutazione del reale impegno finanziario sostenuto da parte dell'amministrazione pubblica. Per un sua corretta valutazione occorre fare un richiamo alla distinzione che si opera, sotto il profilo dei ricavi, tra opere calde, fredde e tiepide realizzate nell'ambito del *Project Financing* "pubblico". Per opere calde si intendono tutte quelle opere, generalmente afferibili alla categoria dei trasporti (autostrade, metropolitana, ecc.), capaci, attraverso i flussi di cassa derivanti dall'applicazione delle rispettive tariffe, di sostenere il costo dell'investimento rimborsando i creditori e remunerando gli azionisti. Diversamente, per opere fredde e tiepide si intendono quelle opere che, sia per ragioni intrinseche sia per la volontà politica di mantenere standard qualitativi elevati e tariffe contenute, non sono in grado del tutto o in parte di assicurare la redditività dell'operazione. In questi casi la pubblica amministrazione per garantire la realizzabilità dell'opera interviene, nel caso delle opere tiepide, attraverso la corresponsione alla società di progetto di integrazioni di tariffa volte ad assicurare congrui ricavi e, nel caso delle opere fredde, a coprire interamente i ricavi attraverso il pagamento di un canone precedentemente pattuito. Ne deriva quindi un impegno finanziario non indifferente e di lungo periodo che deve essere ben ponderato. In particolare, qualora il canone di esercizio corrisposto dalla pubblica amministrazione dovesse risultare eccessivamente elevato si profilerebbe un incremento della spesa corrente potenzialmente insostenibile. Deve destare attenzione, al riguardo, un recente rapporto emanato dalla Commissione Finanza del Parlamento Inglese (*HM Treasury*) dal quale emergono dati che attestano come le opere pubbliche realizzate mediante la finanza di progetto abbiano comportato un costo superiore a quello che sarebbe stato sopportato se fossero state realizzate secondo i tradizionali meccanismi di appalto ed indebitamento<sup>116</sup>. Inoltre, la previsione per cui le operazioni di *Project Finance* non vadano registrate come spesa in conto capitale può costituire, per le pubbliche amministrazioni, un incentivo a farne uso al solo scopo di aggirare vincoli e restrizioni finanziarie, che diversamente impedirebbero la realizzazione dell'opera. Proprio a prevenire tale comportamento elusivo ed a chiarire i criteri contabili di iscrizione in bilancio è intervenuta nel 2004 una decisione di Eurostat che ha stabilito che l'opera non vada classificata nel bilancio pubblico solo nel caso in cui al privato siano affidati oltre ai rischi connessi alla costruzione almeno uno tra il rischio di domanda ed il rischio di disponibilità.

<sup>116</sup> Cfr. House of Commons Treasury Committee (2011); UTFP (2011).

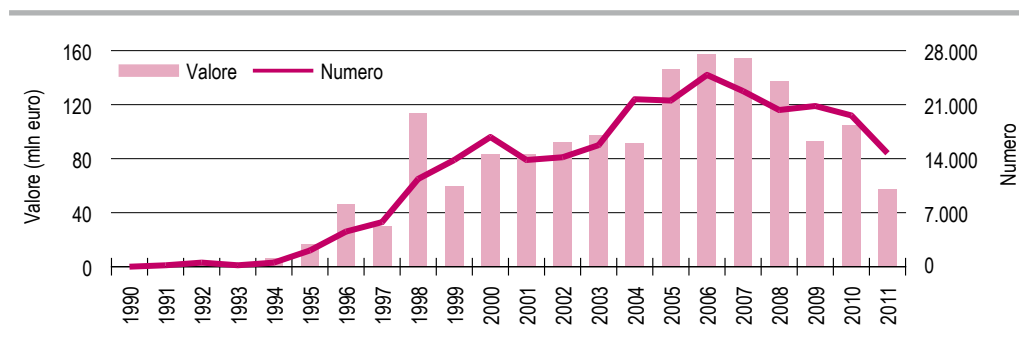
A conclusione di quanto detto, si ribadisce come il *Project Financing* rappresenti uno strumento dalle elevate potenzialità, ma non certo idoneo per ogni necessità infrastrutturale. Ciò, impone che l'amministrazione pubblica che voglia ricorrere alla finanza di progetto debba, dunque, condurre, caso per caso ed a seconda delle caratteristiche dell'opera che intende realizzare, una congrua analisi di efficienza economica volta a stabilire l'effettiva convenienza del *Project Financing*. Tale analisi deve privilegiare valutazioni rispondenti ad un criterio di maggiore efficienza complessiva e non già all'esigenza contingente di aggiramento dei vincoli di bilancio che potrebbe, nel peggiore dei casi, condurre alla creazione di forme di debito "occulto" e comunque portare a sostenere impegni finanziari (canoni, integrazioni tariffarie etc.) non adeguatamente ponderati e perciò insostenibili nel lungo periodo.

## 8.5

### Il mercato europeo del PPP: vincoli di bilancio pubblico e risorse private di fronte alla crisi

Nel periodo che va dal 1990 al 2011 hanno raggiunto il *financial close*<sup>117</sup> in Europa circa 1484 progetti riconducibili a forme tipiche del partenariato pubblico-privato<sup>118</sup> per un valore complessivo di circa 277 miliardi di euro (l'importo medio dell'intero periodo è pari a 186 milioni di euro). Come si evince dal grafico 8.1 il mercato del *Project Financing* è cresciuto progressivamente in Europa raggiungendo il picco di massima nel 2006. Già nel 2007 si registra la prima contrazione per numero dei progetti cui segue nel 2008, a causa della crisi finanziaria, una rapida inversione di tendenza che porta, nell'arco dei tre anni successivi, ad una riduzione significativa sia in termini di numero che di valore complessivo dei *financial close* raggiunti (in un solo anno, dal 2008 al 2009, si passa dai 24 a 16 miliardi di euro).

Grafico 8.1  
EVOLUZIONE PPP IN EUROPA PER NUMERO E VALORE (MILIONI DI EURO) DI CONTRATTI CONCLUSI CHE HANNO RAGGIUNTO IL FINANCIAL CLOSE



Fonte: nostre elaborazioni su dati EPEC

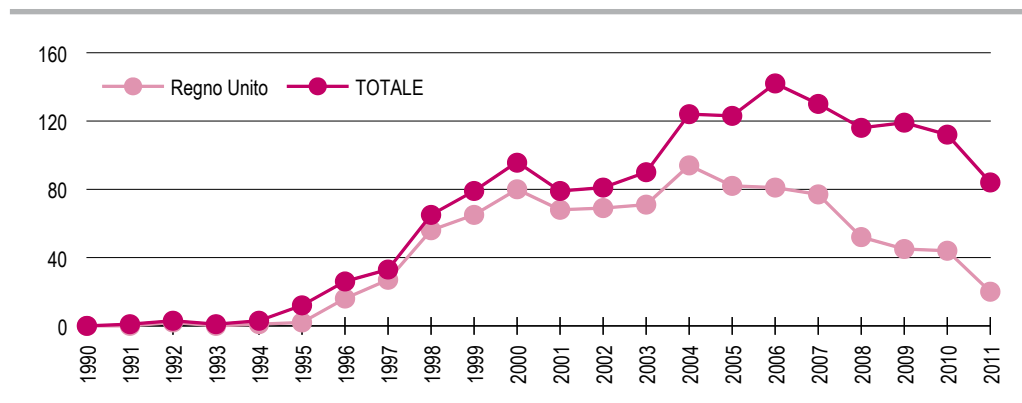
Se si dà uno sguardo ai dati per paese si nota, tuttavia, come la crescita del mercato europeo del *Project Financing* sia agganciata a quella del mercato inglese da cui risulta prepotentemente trainata almeno fino al 2004 (Graf. 8.2). Più in dettaglio, si nota come

<sup>117</sup> Si raggiunge quando tutti i progetti e gli accordi di finanziamento sono stati firmati e tutte le condizioni richieste in essi contenute sono state rispettate. Ad esso segue l'erogazione dei fondi e quindi l'inizio dell'implementazione del progetto.

<sup>118</sup> Come ricordato in precedenza all'interno del PPP si riscontra un *range* molto vario di operazioni, circostanza che induce a considerare i dati dell'EPEC (European PPP Expertise Center) quale *proxy* del fenomeno del *Project Financing* su base europea. I dati, inoltre, non considerano i progetti il cui valore unitario sia inferiore a 10 milioni di euro e si concentrano sul *financial close*, mentre nessuna evidenza è data con riferimento all'emissione e/o aggiudicazione di bandi.

il mercato del Regno Unito rappresenti, per l'intero periodo considerato, in media il 63% di quello europeo per numero di contratti e circa il 48% per il loro valore complessivo. Tra gli altri paesi europei figura la Spagna, che rappresenta il secondo mercato del continente, con il 10% del numero dei contratti e circa il 12,2% per valore. Seguono, quindi, Francia e Germania con rispettivamente il 6,5% e il 5,7% dei contratti, ed il 7,7% ed il 4,1% del valore.

Grafico 8.2  
RAFFRONTO EVOLUZIONE NUMERO DI CONTRATTI DEL REGNO UNITO CON IL TOTALE. 1990-2011



Fonte: nostre elaborazioni su dati EPEC

Per quanto attiene l'Italia questa si ferma solo al 2,6% del numero dei contratti, cifra che sale al 3,7% per il valore. Infine, merita menzionare la Grecia ed il Portogallo che, malgrado il modesto apporto in termini del numero dei contratti, solo lo 0,9% la prima ed il 2,8% il secondo, rappresentano rispettivamente il 5,2% ed il 7,5% del mercato europeo per importo complessivo.

L'analisi settoriale<sup>119</sup> evidenzia notevoli differenze nell'utilizzo del *Project Financing* soprattutto tra il Regno Unito e l'Europa continentale. Per quanto riguarda il primo, si rilevano maggiori interventi di finanza di progetto nel campo della sanità e dell'istruzione che contano, per il periodo 2005-2009, rispettivamente per il 34% ed il 35% del numero dei contratti. La crescita di interventi in questi settori è proseguita ininterrottamente a partire dal 1999 ed è riscontrabile anche per quanto riguarda il volume degli investimenti che è passato per l'istruzione e la sanità a rappresentare rispettivamente il 27% ed il 25% del totale. Speculare è stato l'andamento degli investimenti in PPP sul fronte dei trasporti. Questi hanno sempre rappresentato una quota minoritaria sotto il profilo del numero degli interventi che si è ulteriormente ridotta nel corso degli anni passando da poco più del 10%, del periodo 1995-1999, a solo il 4% per gli anni 2005-2009. Per quanto attiene la quota per valore questa è passata dal rappresentare quasi il 60% degli investimenti totali, negli anni '95-'99, al 17% del periodo 2005-2009. Infine, si rileva la crescita del valore degli investimenti nel settore difesa, passati da poco meno del 5% al 13%, mentre pressoché stabili appaiono, per numero e per valore, gli interventi nel campo dei servizi pubblici generali e delle fonti rinnovabili. Del tutto differente è la natura degli interventi nell'Europa continentale dove il settore dei trasporti rappresenta il 41% del numero ed il 76% del valore del mercato per il periodo 2005-2009 (nel

<sup>119</sup> Cfr. Kappeler e Nemoz (2010).

periodo precedente addirittura il 90% per valore e quasi il 70% per numero di contratti). Il settore dell'istruzione e quello della sanità, sebbene in crescita, non superano insieme il 26% del numero ed addirittura l'11% per quanto attiene il valore. Maggiormente significativo, rispetto al Regno Unito, appare l'impiego del *Project Financing* nella realizzazione di interventi nel settore delle energie rinnovabili che rappresenta poco meno del 10% del valore, nonché del numero dei contratti conclusi<sup>120</sup>.

Da quanto detto emerge un mercato europeo del PPP che si è caratterizzato, a partire dalla metà degli anni '90, per una costante crescita sia per numero di interventi che per volume degli stessi. Dal 2008, tuttavia, la crisi finanziaria ed il conseguente *credit crunch* che ne è scaturito hanno determinato una contrazione del mercato come testimoniato dal minor numero dei contratti conclusi e dalla drastica riduzione del volume annuo passato dai 24 ai 16 miliardi di euro dal 2008 al 2009. L'analisi per paese evidenzia, tuttavia, una crescita non omogenea del fenomeno del *Project Financing* in cui solo sette stati membri (Regno Unito, Spagna, Francia, Germania, Italia, Portogallo e Grecia) rappresentano quasi il 90% dell'intero mercato europeo. Da ultimo, dall'analisi settoriale emergono notevoli differenze nella natura degli investimenti soprattutto tra Regno Unito ed Europa continentale dove si riscontra la prevalenza, in termini di valore e numero, del settore dei trasporti.

## 8.6

### La ricerca di risorse private in Italia: bandi, aggiudicazioni ed opere in *Project Finance*

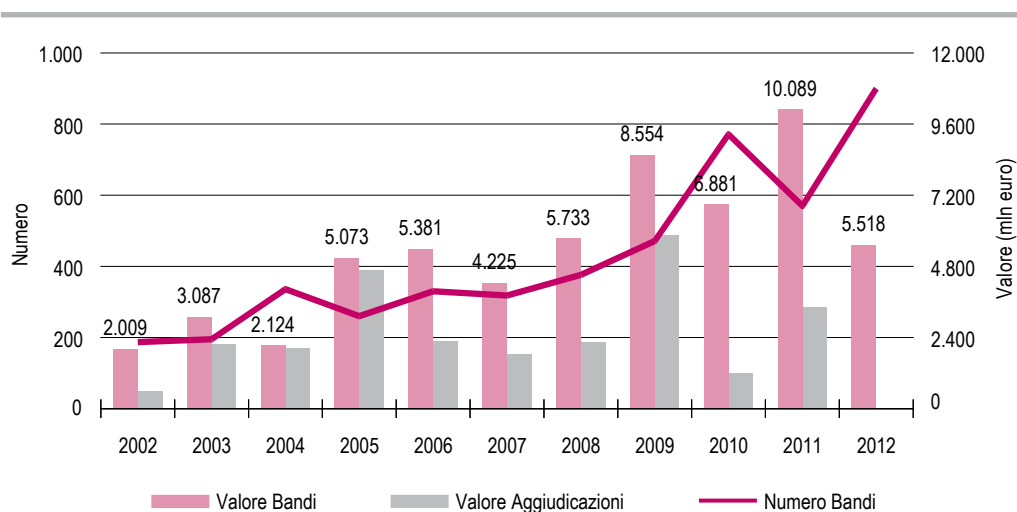
L'analisi dei dati tratti dall'osservatorio nazionale sul partenariato pubblico-privato<sup>121</sup> mostra una progressiva crescita, sia per numero che per valore, delle gare di *Project Financing* in Italia. In generale nel periodo che va dal 2002 al 2012 risultano bandite un totale di 4.731 gare per un importo complessivo di circa 57,9 miliardi di euro (Graf. 8.3). La crescita del fenomeno del *Project Financing* appare confermata anche con riguardo alla quota che questo rappresenta sul valore complessivo dei bandi di gara per opere pubbliche che è salita dal 9,8% del 2003 al 37,8% del 2011 (Graf. 8.4). Quest'ultimo dato è da imputare al verificarsi congiunto della crescita del valore dei bandi di *Project Financing* ed alla riduzione sia per numero che per valore del complesso dei bandi relativi alle opere pubbliche. La crescita del numero dei bandi di *Project Financing* è proseguita ininterrottamente fino al picco massimo del 2010 (771 bandi) cui ha fatto seguito, nel 2011, una drastica riduzione del numero di bandi ridottosi, in un solo anno, di circa il 26%. Tale riduzione è stata in un certo senso contrastata dall'aumento del valore complessivo dei progetti banditi che, dopo la riduzione del 2010, è incrementato di circa il 46%. Speculare è, invece, il dato che si registra nel corso del 2012 dove si assiste ad un vero e proprio boom del numero di gare bandite, circa 900, ed al dimezzamento del loro valore complessivo (-45,3% rispetto al 2011). Ad uno straordinario attivismo nella pubblicazione di bandi di finanza di progetto, documentato dai dati appena esposti, fa riscontro, tuttavia, un elevato tasso di mortalità delle iniziative.

<sup>120</sup> Cfr. Kappeler e Nemoz (2010).

<sup>121</sup> I dati di cui disponiamo sono la risultante dell'aggregazione di tutte le gare aventi per oggetto la concessione unificata della costruzione e della gestione con l'effetto di includere iniziative non propriamente riconducibili al *Project Financing* in senso stretto. Un'ulteriore difficoltà nell'utilizzo di tali dati è data dall'impossibilità di verificare se i bandi prevedessero obbligatoriamente o meno la costituzione della società di progetto in assenza della quale non si tratta di vero e proprio *Project Financing*. Le difficoltà appena richiamate devono indurre ad interpretare tali dati come una *proxy* del *Project Financing*.



Grafico 8.3  
EVOLUZIONE PROJECT FINANCING IN ITALIA PER NUMERO E VALORE (MILIONI DI EURO) DI BANDI ED AGGIUDICAZIONI.  
2002-2011\*



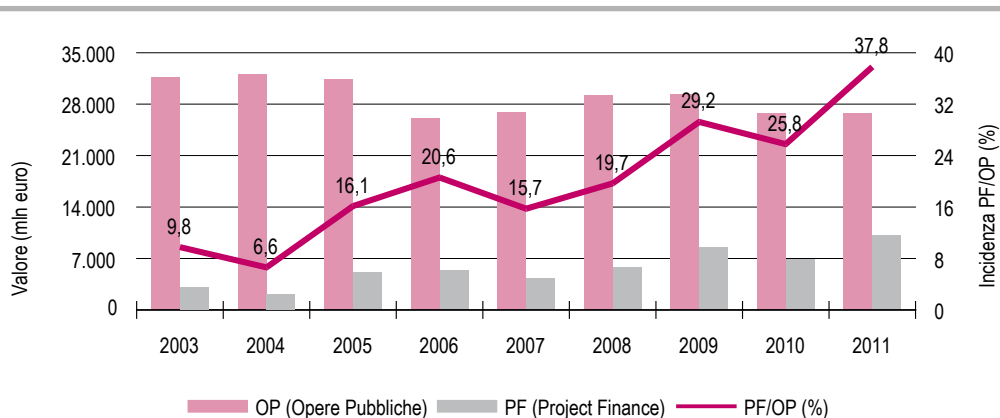
\*Per il 2012 non è disponibile il valore delle aggiudicazioni  
Fonte: elaborazione propria dati Infopieffe, ANCE

Dal grafico 8.3 si evince come il valore delle aggiudicazioni si mantenga abbondantemente al di sotto del valore dei bandi pubblicati. In tutto il periodo considerato solo il 43% delle gare bandite, 54,3% del valore, è giunto all'aggiudicazione. Le informazioni a nostra disposizione non consentono di stabilire se l'elevato grado di insuccesso sia da attribuire a difficoltà proprie della fase procedurale piuttosto che ad un'inadeguata definizione del bando da parte dell'ente concedente, con riferimento, ad esempio, alla natura ed alla finalità dell'intervento. A tal riguardo è probabile che l'incremento per numero e per valore delle gare bandite, registratosi nel 2010 e nel 2011, così come il boom del 2012 (caratterizzato in buona parte da micro-progetti), sia legato al tentativo da parte delle pubbliche amministrazioni di superare vincoli di natura finanziaria. Il prevalere di tale motivazione, rispetto ad altre considerazioni da parte dell'ente concedente, può avere portato alla definizione di bandi ritenuti non attuabili o non particolarmente appetibili da parte dell'operatore privato che, a causa del *credit crunch*, può aver rivolto le poche risorse disponibili alla realizzazione di quei soli progetti che configuravano un minor rischio ed un maggior rendimento atteso. In questo senso, quindi, l'incremento del tasso di mortalità delle gare bandite nel biennio 2010-2011 sarebbe da imputare all'uso strumentale della finanza di progetto (aggiramento vincoli di bilancio), alimentato dalla crisi del debito pubblico, ed alla contestuale riduzione del credito concesso da parte delle banche agli operatori privati, che si è rivelato insufficiente a coprire il fabbisogno finanziario espresso dai bandi di *Project Financing*. La disponibilità di dati relativi al *Project Financing* si limita generalmente alla procedure di pubblicazione e aggiudicazione dei bandi, mentre più rare sono le indagini che si concentrano sulle fasi successive (c.d. *follow up*) quali le procedure di finanziamento, l'avvio dei lavori ed il completamento dell'opera. Una recente indagine campionaria<sup>122</sup> svolta dall'ANCE, che

<sup>122</sup> Il campione esaminato dall'ANCE riguarda le aggiudicazioni di gare di importo superiore ai 5 milioni di euro tra il 2003 ed il 2009.

mette luce proprio sul *follow up*, conferma alcune delle impressioni precedentemente avanzate con riferimento all'elevata mortalità delle gare bandite.

Grafico 8.4  
INCIDENZA PROJECT FINANCING SU OPERE PUBBLICHE PER VALORE (MILIONI DI EURO). 2003-2011



Fonte: elaborazioni su dati Infopieffe, UTFP

In particolare, la bassa percentuale di aggiudicazioni sarebbe da imputare alla scarsa corrispondenza tra le proposte degli enti pubblici e le esigenze del mercato amplificata dalle maggiori difficoltà economico-finanziarie dovute alla crisi che hanno portato non solo alla contrazione delle aggiudicazioni in rapporto ai bandi, ma anche alla riduzione di cantieri aperti ed all'avvio della gestione<sup>123</sup>. In generale, per il periodo 2003-2009, l'indagine indica che il 66% delle gare bandite è giunto all'aggiudicazione, il 38% ha avviato i lavori, mentre soltanto il 25% delle gare pubblicate sarebbe giunto all'avvio della gestione. Tra le ragioni che incidono negativamente sullo sviluppo progettuale dell'opera, una volta giunti all'aggiudicazione, figurano in prima istanza l'insorgere di contenziosi tra l'operatore privato e la pubblica amministrazione, nonché cambiamenti di decisione da parte della stessa ed i vincoli ambientali, che possono determinare con maggior probabilità il blocco definitivo dell'opera (Tab. 8.5).

Tabella 8.5  
PRINCIPALI CRITICITÀ NELLO SVILUPPO PROGETTUALE DELL'OPERA  
Valori percentuali

Contenziosi	24,2
Cambio decisione del concedente	17,5
Vincoli ambientali	16,1
Richiesta varianti	13,7
Difficoltà economiche	12,8
Vincoli archeologici	5,7
Documentazione lacunosa	5,7
Cambio normativa	4,3

Fonte: ANCE 2012

Ad ogni modo, malgrado le difficoltà procedurali e progettuali riscontrate, i dati Ance, coerentemente a quelli diramati dal Ministero dello Sviluppo Economico del

<sup>123</sup> Cfr. ANCE (2012).

2011, confermano tempistiche medie per la realizzazione di infrastrutture in *Project Financing* inferiori a quelle riscontrabili nel caso degli appalti tradizionali<sup>124</sup>. In questo senso risulterebbe confermata l'indicazione teorica per cui la dipendenza del rientro dell'investimento dai flussi di cassa derivanti dalla gestione dell'opera incentiva la realizzazione della stessa in tempi più brevi.

L'analisi per classi di importo (Tab. 8.6) fa emergere una situazione del mercato italiano del *Project Financing* dominata da progetti di dimensione alquanto contenuta.

Tabella 8.6  
PROJECT FINANCING PER CLASSI D'IMPORTO (MILIONI DI EURO). 2002-2008 E 2009-2012

	Gare (2002-2008)		Gare (2009-2012)		Aggiudicazioni (2002-2008)	
	Numero	Imp. medio	Numero	Imp. medio	Numero	Imp. medio
Importo non disponibile	400		988		111	
Fino a 1 milione	386	0,4	780	0,4	192	0,5
Da 1 a 5 milioni	658	2,6	620	2,7	396	2,6
Da 5 a 50 milioni	507	13,7	277	17,6	303	13,1
Oltre 50 milioni	71	253,9	56	490,5	48	236,2

Fonte: elaborazioni su dati Infopieffe, ANCE, UTFF

Nel periodo che va dal 2002 al 2008 si registra un importo medio delle gare pari a circa 16,4 milioni di euro, in forte contrasto con quanto, invece, si riscontra nel Regno Unito dove il dato medio per lo stesso periodo è pari a 113 milioni di euro. I dati relativi all'ultimo quadriennio segnalano un lieve incremento dell'importo medio dei bandi che conserva, tuttavia, una dimensione lontana da qualsiasi paragone con la realtà britannica. In particolare, tralasciando di considerare il numero di gare con importo non segnalato, si vede come oltre il 95% delle gare sia rappresentato da iniziative che non superano i 50 milioni di euro ed un importo medio di 5,6 milioni per il periodo 2002-2008 e di quasi 7 milioni per il periodo 2009-2012. Particolarmente rilevante è la quota (passata dal 24% del 2002-2008 al 45% del periodo successivo) di micro-progetti inferiori ad 1 milione di euro, il cui valore medio si aggira intorno ai 400 mila euro. In particolare, si segnala come la crescita della quota di micro-progetti sia particolarmente marcata nel 2012 dove raggiunge il 52% del totale. Tale dato è da interpretare, probabilmente, come un ulteriore elemento di prova delle ristrettezze finanziarie dei soggetti pubblici cui si connette una visione, per certi versi obbligata, che pone il *Project Financing* al centro di ogni tentativo di fuga da tali vincoli, sia pure per progetti di piccola entità. Per quanto attiene alla fase successiva alla pubblicazione dei bandi risulta che i progetti di importo superiore ai 50 milioni di euro incontrano meno difficoltà nel giungere all'aggiudicazione (67,6%) e ad avviare i lavori, mentre le gestioni avviate risultano più numerose per i progetti di piccolo importo. Lo scarso numero di progetti di importo elevato può essere spiegato, tra gli altri, alla luce del protagonismo che i Comuni assumono nel ruolo di ente concedente degli interventi di partenariato pubblico-privato. Risulta, infatti, che nel periodo 2002-2010 il numero di gare bandite dai Comuni sia corrisposto mediamente all'82% dell'intero mercato. Inoltre, rilevante è l'incidenza del PPP rispetto all'intero mercato delle opere pubbliche comunali passato dal 10% del 2002 al 65% del 2011<sup>125</sup>. Sebbene questi dati si riferiscano all'insieme delle operazioni riconducibili al PPP, possono,

<sup>124</sup> Un'operazione di *Project Financing* dura mediamente 4 anni e 10 mesi contro i 7 anni e 3 mesi di un'opera realizzata tradizionalmente. Per quanto attiene le operazioni di importo superiore ai 50 milioni di euro la durata media sale a 6anni per il *Project Financing* ed a 10 anni e 3 mesi per l'appalto.

<sup>125</sup> Cfr. Osservatorio Nazionale Partenariato Pubblico-Privato (2011).

comunque, essere utilizzati come una buona approssimazione per il *Project Finance* in senso stretto. In virtù di quanto detto è pertanto probabile che l'elevato numero di micro-progetti sia da ricondurre all'iniziativa di piccoli Comuni la cui ridotta struttura amministrativa non consente lo sviluppo di operazioni più complesse. In generale, si ritiene che il dinamismo dei comuni sul piano del ricorso alla finanza di progetto vada interpretato alla luce dell'incapacità di far fronte con risorse proprie alla realizzazione di interventi infrastrutturali volti ad assicurare l'erogazione di servizi pubblici tradizionalmente assicurati dai trasferimenti governativi e regionali. Tale impressione risulta corroborata, almeno per il periodo che va dal 2002 al 2008, dall'analisi settoriale (Tab. 8.7) i cui dati dimostrano la preponderanza degli interventi realizzati in settori tradizionali tra cui rientrano i Cimiteri ed i Parcheggi che rappresentano congiuntamente il 26% del mercato del *Project Financing* ed il 43% degli interventi riconducibili alla categoria dei servizi pubblici locali. Il peso di questi settori diminuisce drasticamente nell'ultimo biennio (9,3%) dove si registra, invece, la crescita degli interventi nell'ambito delle *utilities*, dell'energia e delle telecomunicazioni passati dal 21% al 64,4% del totale delle gare bandite.

Tabella 8.7  
PROJECT FINANCING GARE E AGGIUDICAZIONI PER SETTORE D'INTERVENTO. 2002-2008 E 2011-2012

Settori	Gare (2002-2008)		Gare (2011-2012)		Aggiudicazioni (2002-2008)	
	Numero	Imp. medio	Numero	Imp. medio	Numero	Imp. medio
Acqua, gas, energia, Telecom	453	7,8	947	2,5	192	7,4
Cimiteri	222	4,9	81	4,5	144	5,0
Igiene Urbana	35	27,5	17	14,8	22	23,6
Parcheggi	318	8,2	56	5,9	165	8,8
Sanità	118	30,7	52	24,7	87	34,6
Scolastico e Sociale	78	5,2	21	2,0	50	5,2
Trasporti	29	494,1	17	610,8	15	496,0
Altri	809	7,1	279	11,5	375	7,2

Fonte: nostre elaborazioni su dati Infopieffe, ANCE, UTFP

In generale a parte pochi progetti di grandi dimensioni, relativi al settore dei trasporti e della sanità, il mercato del *Project Financing* italiano si caratterizza per interventi a carattere locale e dall'importo medio molto contenuto.

Per quanto attiene l'analisi geografica è nel meridione che si registra il maggior numero di bandi, tra il 41% ed il 44% del totale, caratterizzati però da un importo medio molto basso, pari a 9,5 milioni di euro, che lo colloca all'ultimo posto tra le macro-aree del paese nel periodo 2002-2008. Con riferimento all'importo medio è, infatti, nel Nord-Ovest (26 milioni di euro) ed in particolare in Lombardia (33 milioni di euro) che si registra il valore più elevato. Tale dato non è mantenuto per il biennio 2011-2012 dove, anzi, il Nord-Ovest fa registrare un vistoso calo dell'importo medio a cui fa da contraltare un incremento dello stesso in misura superiore al 50% nelle regioni del Nord-Est. Sempre nelle regioni del Nord si rilevano le migliori performance<sup>126</sup> sia per quanto attiene l'aggiudicazione (68% Nord-Est, 55% Nord-Ovest) che per quanto riguarda i cantieri aperti e l'avvio della gestione. Nel Centro-Italia più della metà delle opere bandite raggiunge l'aggiudicazione e l'avvio dei lavori, mentre per quanto riguarda il Sud, oltre ad un elevato tasso di mortalità delle gare (circa il 60% non giunge all'aggiudicazione), si registrano ritardi nell'avvio dei lavori.

<sup>126</sup> Cfr. ANCE (2012).

Tabella 8.8  
PROJECT FINANCING GARE E AGGIUDICAZIONI PER AREA GEOGRAFICA. 2002-2008 E 2011-2012

	Gare (2002-2008)		Gare (2011-2012)		Aggiudicazioni (2002-2008)	
	Numero	Imp. medio	Numero	Imp. medio	Numero	Imp. medio
Nord Ovest	576	26,1	299	7,6	318	25,4
Nord Est	303	22,3	223	47,1	206	22,5
Centro	331	11,5	285	20,4	177	13,7
Sud e Isole	852	9,5	643	9,2	349	9,8
TOTALE	2.062	16,4	1.450	12,3	1.050	17,5

Fonte: elaborazioni su dati Infopieffe, ANCE, UTFP

Una rapida comparazione della realtà toscana al dato italiano per il periodo 2003-2009 fa emergere una situazione caratterizzata da gare di importo leggermente superiore alla media nazionale (Tab. 8.9). Tale dato, tuttavia, risulta fortemente influenzato dalla pubblicazione di pochi bandi relativi ad opere di grande importo che alterano la comprensione del fenomeno del *Project Financing* toscano.

Tabella 8.9  
CONFRONTO TOSCANA-ITALIA. 2003-2009 E 2012

	Toscana	Italia	Toscana 2012	Italia 2012
Gare	115	2.490	54	900
Aggiudicazioni	54	1.267		
Opere ultimate	35			
Imp. Medio Gare (mln euro)	17,7	13,8	1,6	12,3
Agg./gare %	47,0	50,9		
Op. ultimate/agg. %	64,8	41,0*		
Op. ultimate/tot. gare %	30,4	25,0*		

\* Questi dati sono relativi all'indagine campionaria dell'ANCE per il periodo 2003-2009 (ANCE, 2012)

Fonte: nostre elaborazioni su dati Infopieffe, ANCE

L'assenza di bandi di grosso importo per il 2012 restituisce forse, con le dovute cautele, un'immagine più realistica della realtà toscana caratterizzata, eccezion fatta per pochi grandi progetti, da interventi di piccole dimensioni. Tra i bandi di importo significativo del periodo 2003-2009 figurano quelli relativi alla realizzazione in *Project Financing* dei parcheggi di Firenze (68 milioni di euro), della linea 2 e 3 della tramvia fiorentina (200 milioni di euro circa), della bretella Prato-Signa (circa 250 milioni di euro), e del progetto H4 relativo alla realizzazione di quattro nuovi ospedali nelle città di Lucca, Prato, Massa e Pistoia (440 milioni di euro circa). Dei grandi progetti citati si segnala come allo stato attuale, malgrado le problematiche di natura giudiziaria che lo hanno interessato, solo il primo risulta concluso. L'intervento relativo alla bretella Prato-Signa, anch'esso oggetto di note vicende giudiziarie, non è, invece, mai stato realizzato così come le linee 2 e 3 della tramvia fiorentina attualmente sospese. Infine, di fase molto avanzata si può parlare per il progetto relativo alla realizzazione dei quattro ospedali i cui lavori, nonostante non pochi problemi (tra cui l'intervento di una commissione parlamentare d'inchiesta, e dell'autorità di vigilanza sui contratti pubblici), risultano prossimi alla conclusione. Più in generale, con riferimento al tasso di mortalità delle opere, dalla tabella 5 si osserva che solo il 47% delle gare bandite giunge all'aggiudicazione contro il 50,9% su base nazionale, mentre è sotto il profilo delle opere realizzate che si riscontra un consistente scostamento con i dati italiani secondo cui solo il 41% delle opere aggiudicate giunge alla conclusione dei lavori ed all'avvio della gestione contro il 64,8% della Toscana. Quest'ultimo dato, congiuntamente alle evidenze riportate con riferimento ai progetti di grandi dimensioni consente di dire che all'interno della realtà toscana, coerentemente con la tendenza italiana, gli

interventi di piccolo importo appaiono, oltre che prevalenti sotto il profilo numerico (numero di bandi e aggiudicazioni), più “agevoli” sotto il profilo pratico in virtù di una minore “problematicità” che può assumere la forma del contenzioso, piuttosto che dell’impatto ambientale o del ripensamento politico.

Volendo sintetizzare quanto detto risulta evidente come, malgrado la crescita per numero e per valore, registrata dal 2002 al 2012, il mercato italiano del *Project Finance* presenti diversi elementi di criticità, primo fra tutti quello dell’elevato tasso di mortalità delle iniziative nelle fasi successive alla pubblicazione dei bandi. La natura dei progetti, prevalentemente di piccolo importo, a carattere locale e incentrati nei settori tradizionali (prevalentemente servizi pubblici locali) contravviene a quelle che sono le indicazioni suggerite dalla teoria per un utilizzo efficiente del *Project Financing*. In particolare il basso valore medio delle opere realizzate mal si concilia con gli elevati costi fissi che il *Project Finance* comporta all’atto delle valutazioni tecniche di efficienza e di analisi e ripartizione dei rischi tra i soggetti coinvolti. Questa evidenza, unitamente al carattere poco innovativo degli interventi (parcheggi, cimiteri, ecc.) lascia presumere che l’utilizzo del *Project Finance* non risponda all’esigenza di beneficiare di competenze imprenditoriali non rinvenibili all’interno della PA, né tanto meno a quello di giungere ad una corretta ripartizione dei rischi, quanto piuttosto all’obiettivo di evitare un immediato e diretto impegno finanziario. L’uso del *Project Finance* legato ad opportunistiche convenienze finanziarie deve essere guardato con attenzione nella misura in cui potrebbe portare ad esiti finali ben più costosi di quelli conseguibili mediante le tradizionali tecniche di appalto.

## 8.7

### Il case study per la Toscana: la realizzazione in *Project Financing* di un asilo nido a Calenzano (FI)

La scelta quale caso di studio ed approfondimento della realizzazione in *Project Financing* dell’asilo nido di Calenzano deve essere letta alla luce di due principali motivazioni. La prima, forse meno nobile, è legata alla difficoltà di rinvenire nell’ambito della regione Toscana progetti di grandi dimensioni che non siano incorsi in problematiche, non di rado giudiziali (rilevanti sia in sede civile che talvolta penale), che hanno condotto all’interruzione o all’accantonamento della realizzazione del progetto e che rendevano, in ogni caso, alquanto complessa l’analisi. Si sarebbe trattato, in altri termini, di dover considerare elementi la cui natura esula dalle finalità proprie di questo contributo. La seconda motivazione bene si ricollega, invece, all’analisi precedente dalla quale è emersa l’importanza ricoperta nel *Project Financing* da progetti d’importo inferiore al milione di euro che rappresentano, su base nazionale, per l’anno 2012 il 52% del totale<sup>127</sup>. L’analisi del dato toscano per lo stesso anno ha evidenziato, inoltre, la caduta dell’importo medio dei bandi di *Project Financing* promossi dalle amministrazioni comunali e dagli enti locali corrispondente a circa 1,6 milioni di euro. Unitamente a questi dati si segnala un certo orientamento, da parte delle associazioni dei costruttori edili, a prediligere il loro coinvolgimento in opere circoscritte e di piccolo importo nella convinzione che l’attuale crisi non lasci spazio ad opere che richiedono una maggiore esposizione finanziaria. Inoltre, è probabile che le opere di piccole dimensioni siano preferite anche in ragione di una minore frequenza nell’insorgere di problematiche e contenziosi che, come

<sup>127</sup> Cfr. paragrafo 8.5.

su menzionato, rappresentano motivi ostativi alla realizzazione dei progetti avviati. Tali elementi, seppur brevemente richiamati, costituiscono le condizioni affinché, tanto nel contesto toscano quanto su base nazionale, sia interessante soffermarsi sulla realizzazione in *Project Financing* di opere tradizionali e di piccolo importo.

La decisione da parte dell'amministrazione comunale di Calenzano (FI) di procedere alla realizzazione di un nuovo asilo nido è legata alla crescita demografica del comune toscano, passato dai 15.037 residenti del 2001 ad i 16.637 del 2011<sup>128</sup>, ed al conseguente accentuarsi della domanda di servizi di prima infanzia che, come si apprende dalla relazione di accompagnamento al piano economico finanziario del progetto preliminare, è da imputare in buona parte a famiglie di recente formazione provenienti da Firenze o da comuni limitrofi<sup>129</sup>. Rispetto al palesarsi di tale esigenza il comune di Calenzano ha ritenuto di procedere alla realizzazione in *Project Financing* di un nuovo asilo nido comunale nella frazione di Settimello attraverso l'aggiudicazione di una concessione di progettazione, costruzione e gestione dell'opera. Coerentemente alle disposizioni riguardanti il *Project Financing*, contenute nel Dlgs n. 163/2006, la procedura ad iniziativa privata, scelta dal Comune di Calenzano, consiste in due differenti fasi aventi ad oggetto la selezione della proposta da porre a base di gara e la gara di aggiudicazione della concessione di costruzione e gestione vera e propria. Con riferimento alla prima fase l'amministrazione comunale ha proceduto, nel marzo del 2007, alla pubblicazione di un avviso indicativo di selezione di proposte per la realizzazione dell'asilo nido indicando nell'ammontare di 400.000 euro l'importo presunto per l'investimento comprensivo dell'esecuzione dei lavori. A tale avviso ha risposto, presentando il necessario progetto preliminare, un solo concorrente, ARCA cooperativa sociale S.r.l., che, a seguito della verifica dei requisiti e della dichiarazione di pubblico interesse della proposta presentata, è stato individuato dall'amministrazione comunale quale soggetto promotore dell'ulteriore fase della procedura di finanza di progetto. La fase successiva ha, quindi, visto lo svolgersi della gara vera e propria che, essendo risultata deserta, ha condotto all'aggiudicazione, dapprima provvisoria, poi definitiva da parte di Arca cooperativa sociale S.r.l. della concessione di costruzione e gestione dell'opera e quindi l'obbligo per questa di presentare il progetto definitivo ed esecutivo e dare avvio ai lavori<sup>130</sup>.

Tabella 8.10  
RICOSTRUZIONE PRINCIPALI TAPPE DELL'ITER DELL'OPERA

DATA	AVVENIMENTI
09/03/07	Avviso Pubblico Indicativo di Selezione di Proposte ai sensi dell'art 153 comma 3 del Dlgs n. 163/2006
30/06/07	Proposta di Arca Cooperativa Sociale S.r.l.
11/11/08	Dichiarazione di pubblico interesse della proposta presentata da Arca Cooperativa Sociale S.r.l.
23/12/08	Avviso di Gara per la concessione di costruzione e gestione ai sensi dell'art 155 del Dlgs n.163 2006
24/02/09	Aggiudicazione Provvisoria al promotore Arca Cooperativa Sociale S.r.l.
26/03/09	Aggiudicazione Definitiva al promotore Arca Cooperativa Sociale S.r.l.
23/06/09	Stipula convenzione tra Amministrazione Comunale e Arca Cooperativa Sociale S.r.l.
02/02/10	Presentazione Progetto Definitivo
10/06/10	Approvazione Progetto Definitivo
05/05/10	Approvazione Progetto Esecutivo
07/12/12	Avvio Lavori

Fonte: Delibere Comune di Calenzano

<sup>128</sup> Cfr. ISTAT (2013).

<sup>129</sup> Si tratta di spostamenti favoriti dall'offerta di alloggi a prezzi più accessibili e dalla posizione "strategica" che Calenzano occupa rispetto alla città di Firenze ed all'area industriale pratese.

<sup>130</sup> In realtà i lavori, come indicato dal concessionario già nel progetto preliminare, sono stati appaltati ad una società di costruzione essendo Arca una cooperativa che si occupa della gestione di servizi sociali, socio assistenziali ed educativi e non anche una ditta costruttrice.

Prima di procedere all'analisi delle caratteristiche e dei costi che interessano l'intero progetto si precisa come l'opera sia attualmente in costruzione e che il suo completamento è previsto per l'estate 2013 di modo da assicurare l'avvio della gestione nel mese di settembre dello stesso anno. Con riferimento alla tempistica si rileva un certo ritardo (2 anni e 8 mesi circa) rispetto a quanto previsto nel cronoprogramma allegato al progetto preliminare che individuava nel mese di gennaio 2011 l'avvio della gestione del servizio. Un primo significativo ritardo è dovuto al tempo intercorso tra la richiesta, da parte dell'amministrazione comunale, di apportare alcune modifiche tecniche al progetto definitivo, presentato in data 24/06/2009, e la ripresentazione dello stesso, modificato come richiesto, avvenuta il 2 febbraio del 2010. In generale tra gli altri motivi di ritardo si segnalano, come appreso durante l'approfondimento del *case study*, alcune verifiche svolte dall'amministrazione comunale in ordine alla copertura economico-tarifaria accordata dal Comune all'aggiudicatario per tutta la durata della concessione che è stata stabilita in 30 anni, decorsi i quali l'asilo nido rientrerà nella piena disponibilità dell'amministrazione comunale.

Circa l'esame dei costi e la ripartizione degli oneri di finanziamento è possibile affermare che il costo complessivo dell'intervento in questione, pari a 962.950,51 euro IVA esclusa, è stato posto interamente a carico del concessionario ad eccezione degli oneri relativi ad un intervento integrativo (stimato in circa 50.000 euro) deciso successivamente dalla giunta e consistente nell'ampliamento di un parcheggio a servizio di tutta la zona in cui si inserirà il nuovo asilo nido. Al completamento dei lavori tale parcheggio entrerà nell'immediata disponibilità dell'amministrazione comunale che si occuperà della sua gestione. Si tratta in altri termini di un intervento che non ricade nel *Project Financing* vero e proprio ed il cui finanziamento, come detto, è sostenuto dal Comune di Calenzano. La copertura finanziaria del costo di realizzazione dell'asilo nido, la cui evoluzione economica è riportata in tabella 8.10, è stata assicurata dal concessionario, da una parte, attraverso un finanziamento bancario di 500.000 euro a medio lungo termine (13 anni), e dall'altra, mediante il ricorso al capitale proprio in misura pari ad altri 500.000 euro.

Tabella 8.11  
CARATTERISTICHE ED EVOLUZIONE ECONOMICA DELL'INTERVENTO

Voci	Base di gara (1)	Rideterminazione (2)	Prog. def.tivo (3)	Prog. esec.tivo (4)	(4)-(1)	% (4)-(1)/(1)
Durata concessione	30 anni	/	30 anni	30 anni	0	0,00
Capacità complessiva	40 bambini	/	/	50 bambini	10	25,00
Numero posti convenzionati	35	/	/	35		
Prezzo utente a carico Comune	€ 810,00	/	/	€ 810,00		
Contrib. tariff. annua comunale	€ 311.850,00	/	€ 311.850,00	€ 311.850,00	0	0,00
Canone concessione annuo	€ 1.000,00	€ 6.000,00	€ 6.000,00	€ 6.000,00	5.000	500,00
Costo investimento (IVA escl.)	€ 813.454,70	/	€ 924.717,14	€ 962.950,51	149.495,81	18,38
Tipo di finanziamento	privato	privato	privato	privato		
	<i>Tempi Stimati</i>		<i>Tempi Effettivi</i>			
Tempi intero procedimento	2 anni e 4 mesi		5 anni		32 mesi	114,30%

Fonte: nostre elaborazioni su dati forniti dal Comune di Calenzano

Successivamente alla fase di realizzazione dell'asilo nido la convenzione stipulata tra amministrazione comunale e Arca cooperativa Sociale S.r.l. affida al concessionario la gestione dell'opera realizzata (manutenzione ordinaria e straordinaria) e la gestione del servizio educativo per la prima infanzia (attività ausiliarie incluse) per tutta la durata della concessione. A fronte di tali impegni, e conseguenti costi, i ricavi



dell'operazione sono costituiti dalle rette di iscrizione dei bambini all'asilo nido rispetto alle quali è stata posta una garanzia da parte dell'ente concedente. In altre parole il comune, al fine di rendere possibile l'operazione, si è assunto una parte consistente del rischio di domanda impegnandosi a garantire per tutta la durata della concessione la copertura delle rette relative a 35 bambini, su una capienza complessiva di 50, indipendentemente da quali che siano le iscrizioni effettive. La retta per ciascuno dei posti convenzionati è stata fissata in 810 euro<sup>131</sup> (che si traduce in un impegno complessivo annuo di 311.850,00 euro) da corrispondere mensilmente per tutti gli 11 mesi di apertura del servizio che sarà erogato per 5 giorni consecutivi nella fascia oraria 7,30-16,30. È fatta salva, per il comune, sulla base delle proprie necessità, la possibilità di procedere annualmente all'acquisto degli ulteriori posti disponibili che saranno in caso contrario offerti direttamente all'utenza privata a fronte di una retta mensile, per la stessa fascia oraria, pari a 620 euro. Per quanto riguarda i posti convenzionati, coerentemente alle tariffe praticate negli altri asili nido del comune, è prevista da parte degli utenti effettivamente iscritti una forma di compartecipazione alla retta garantita dall'amministrazione comunale determinata differenziandola in base al potere contributivo del nucleo familiare alla luce delle dichiarazioni I.S.E.E. Inoltre si rileva come il comune, al fine di ridurre al minimo il rischio di corrispondere tali rette a "vuoto" (nel caso in cui non si raggiungano le 35 iscrizioni effettive) ha la facoltà di convenzionare alle medesime condizioni anche bambini residenti nei comuni limitrofi a patto che le amministrazioni comunali aderenti si impegnino al rispetto delle modalità e condizioni previste nell'apposita convenzione.

Una rapida comparazione della spesa lorda<sup>132</sup> relativa agli altri asili nido comunali è stata operata al fine di comprendere se dal *Project Financing* potrà derivare o meno un vantaggio anche in termini dei costi operativi e della relativa spesa corrente sostenuta dal comune. Attualmente il territorio di Calenzano vede la presenza di altri due asili nido, "Il Trenino" ed "il Gatto con gli stivali", caratterizzati da diverse modalità gestionali, capacità recettiva e articolazione oraria del servizio (Tab. 8.12). Per quanto attiene l'asilo nido "Il gatto con gli stivali" la forma di gestione mista è data dal fatto che oggetto dell'appalto di servizio del 2010 è la sola gestione dei servizi non educativi relativi al nido (personale ausiliario), mentre è rimasto in carico al comune il personale educativo. Ad ogni modo ai fini del nostro contributo è possibile evidenziare come, a parità di prestazione oraria del servizio (full time), la spesa media lorda per utente sostenuta annualmente dal comune per l'asilo nido in *Project Financing* sia sostanzialmente equivalente a quella sostenuta a fronte della gestione del servizio in appalto.

Tabella 8.12  
COMPARAZIONE ASILI NIDO COMUNALI

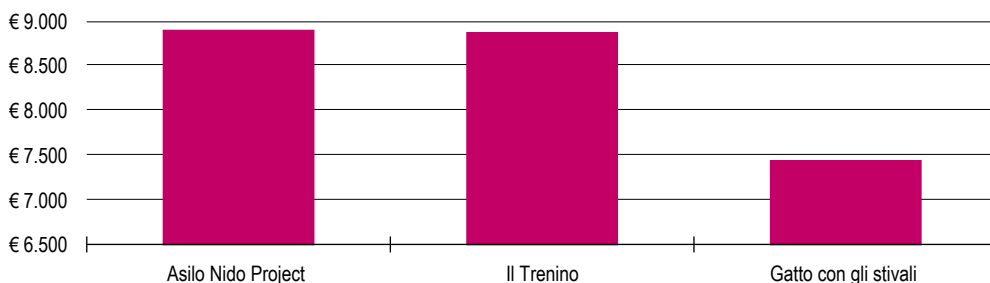
Nome	Capacità	Posti conv.	Gestione	Servizio	Spesa annua a carico del Comune	
					Spesa totale	Spesa media per utente
Asilo Nido Project	50	35	Esternalizzata	Full-time	€ 311.850,00	€ 8.910
Il Trenino	55	/	Esternalizzata	Full-time	€ 487.733,46	€ 8.867,88
Gatto con gli stivali	38	/	Mista	Part-time	€ 283.284,70	€ 7.454,86

Fonte: nostre elaborazioni su dati forniti dal Comune Calenzano

<sup>131</sup> Le rette mensili come previsto nel piano economico finanziario sono soggette ad un incremento rivalutato sulla base dell'aumento del costo della vita per gli operai e impiegati rilevato dall'ISTAT.

<sup>132</sup> Per spesa lorda si intende la spesa sostenuta dal Comune al lordo delle entrate derivanti dalla compartecipazione degli utenti.

Grafico 8.13  
COMPARAZIONE SPESA MEDIA LORDA COMUNALE PER UTENTE SU BASE ANNUA. 2011



Fonte: elaborazioni su dati forniti dal Comune di Calenzano

In questo senso il *project financing* costituisce un chiaro vantaggio in termini di spesa in conto capitale, ma non anche in termini di spesa corrente laddove, anzi, l'amministrazione comunale risulta vincolata ad un impegno di lungo periodo (30 anni).

Un ulteriore aspetto interessante di tale intervento, rinvenuto nell'esame della convenzione siglata tra concedente e concessionario, è dato dalla previsione di un canone annuale che dovrà essere corrisposto da Arca cooperativa sociale al Comune di Calenzano per tutta la durata della concessione e che è stato stabilito dapprima in 1.000 euro e successivamente, a seguito di una espressa richiesta dell'amministrazione comunale, rideterminato in 6.000 euro annui. Anche tale importo così come la retta mensile corrisposta dal Comune è soggetto all'adeguamento alle variazioni del costo della vita per operai e impiegati così come rilevato dall'ISTAT.

Per quanto attiene la ripartizione dei rischi inerenti il *Project Financing* si è già detto in precedenza come il rischio di domanda sia in buona parte sopportato dal Comune di Calenzano che si è impegnato a garantire la corresponsione delle rette convenzionate per tutta la durata della concessione (35 posti convenzionati su 50 complessivi). A tale rischio si somma quello legato alle varianti in corso d'opera da imputarsi a sopravvenute disposizioni legislative o regolamentari (rischio di regolamentazione). Al verificarsi di tali eventi, infatti, la convenzione stabilisce che si definiscano in contraddittorio fra le parti i tempi di esecuzione ed i maggiori oneri che ricadono in capo al concedente, vale a dire il Comune di Calenzano. Non sono a quest'ultimo imputati, invece, gli aumenti di costo in corso d'opera dovuti ad inconvenienti di tipo tecnico a meno che non si tratti di difficoltà derivanti da cause idriche, geologiche non previste e non prevedibili dalle parti per le quali il concessionario ha diritto ad un equo compenso anche mediante revisione della convenzione (entità delle rette convenzionate o estensione dei tempi di concessione per garantire un congruo rientro dell'investimento). Tra gli altri elementi che rientrano nella categoria dei rischi di costruzione vi sono quelli relativi al mancato rispetto degli standard di progetto, al ritardo nei tempi di consegna ed al mancato completamento dell'opera che risultano tutti correttamente attribuiti al concessionario. Per quanto riguarda quest'ultimi si precisa come la convenzione, al fine di garantire la corretta esecuzione dei lavori ed il completamento dell'opera, stabilisca a carico del concessionario la costituzione di un deposito cauzionale pari a 40.672,74 euro. Una garanzia analoga è stata prevista anche con riferimento alla fase gestionale all'inizio della quale il concessionario è tenuto a versare una cauzione almeno pari a 35.000 euro

(rischio di disponibilità). Inoltre alcune penali sono previste a carico del concessionario in riferimento a possibili ritardi, a lui imputabili, nella predisposizione del progetto definitivo, di quello esecutivo e nello svolgimento dei lavori. Penali simili sono previste per il mancato rispetto degli standard qualitativi e quantitativi stabiliti con riferimento alla fase gestionale la cui violazione reiterata può condurre alla risoluzione del contratto per inadempimento del concessionario. Infine, per quanto riguarda il rischio finanziario è stato chiarito sin dall'inizio come questo sia stato posto a totale carico del concessionario senza alcuna prestazione di garanzia da parte del comune di Calenzano eccezion fatta per i 50.000 euro legati all'ampliamento del parcheggio che però costituisce un intervento integrativo al *Project Financing* e non è ad esso riconducibile in senso stretto.

Tabella 8.14  
INDIVIDUAZIONE DELLA RIPARTIZIONE DEI PRINCIPALI RISCHI

Rischi	Comune (quota)	Cooperativa (quota)
Domanda	√ (70%)	√ (30%)
Costruzione		√
Disponibilità (qualità)		√
Regolamentazione	√	
Finanziamento		√

Fonte: Convenzione stipulata tra il Comune di Calenzano e Cooperativa ARCA

A termine dell'analisi appena condotta è possibile avanzare alcune parziali conclusioni. Sebbene la natura tradizionale dell'intervento ed il suo importo contenuto, non presentino caratteristiche e complessità tecniche tali da giustificare il ricorso al *Project Financing*, questo appare ben realizzato sia sotto il profilo della ripartizione dei differenti rischi tra i soggetti partecipanti che dell'impegno finanziario sostenuto. Prima di soffermarsi su questi punti occorre precisare come ad onor del vero l'operazione realizzata non costituisca un *Project Financing* in senso stretto per almeno tre motivazioni. La prima attiene al ridotto legame tra costruzione e gestione (c.d. *Bundling*<sup>133</sup>). Come detto, il soggetto costruttore è stato individuato in una fase successiva all'aggiudicazione della concessione da parte di Arca cooperativa sociale. Tale modalità, per quanto legittima contravviene a quelle che sono le indicazioni teoriche secondo cui è conveniente che il soggetto costruttore, per quanto distinto dal soggetto gestore, sia parte integrante della società di progetto che procede alla realizzazione dell'investimento. D'altra parte, ed è questa la seconda motivazione per cui non si può propriamente parlare di *Project Financing*, la costituzione di una società di progetto in senso tecnico non c'è stata, sebbene questa fosse una facoltà prevista nel bando di aggiudicazione. Il terzo motivo è legato alle fonti di finanziamento. Generalmente le operazioni in *Project Financing* sia per la natura del progetto che per l'ammontare dell'importo dello stesso comportano l'adozione di modalità di finanziamento alquanto articolate tra cui possono rientrare finanziamenti in *pool* da parte di banche chiamate a ricoprire ruoli diversi a seconda della rispettiva esposizione finanziaria. In questo caso, invece, anche alla luce dell'esiguità dell'importo, si è trattato di una procedura del tutto assimilabile ad un normale finanziamento bancario alle imprese. Aldilà di questi rilievi si fa presente come la ripartizione dei rischi risulti non solo coerente con la decisione Eurostat del 2004, relativa ai criteri di contabilizzazione degli investimenti in *Project Financing*, ma garantisca l'estraneità dell'amministrazione comunale a qualsiasi forma di prestazione di garanzie sul finanziamento contratto dal privato.

<sup>133</sup> Per una definizione del *bundling* si veda paragrafo 8.4.

In estrema sintesi tale operazione comporta, a parità di spesa corrente per il comune, un evidente vantaggio sotto il profilo della spesa in conto capitale dovuto al totale disimpegno da forme di finanziamento dell'investimento che appare totalmente a carico del privato. D'altra parte il rientro dell'investimento di quest'ultimo è garantito da una concessione trentennale che assicura l'impegno del comune alla copertura delle rette relative a 35 bambini la cui spesa lorda annuale per l'amministrazione comunale risulta in linea a quella sostenuta con riguardo agli altri asili nido del comune stesso che presentano, però, a parità di modalità gestionale, costi leggermente superiori alla media regionale. In altre parole, si rileva come la profittabilità dell'investimento per il soggetto privato sia data per buona parte dall'essersi garantito, per l'intera durata della concessione, la riscossione di una retta mensile per bambino (810 euro) superiore a quella praticata dal gestore stesso sul mercato pari, per i medesimi servizi, a 620 euro mensili.

## 8.8

### Un nuovo canale di finanziamento: il *Project Bond*

Dall'analisi precedente emerge come tra le cause dell'elevato tasso di mortalità delle iniziative di *project financing* in Italia vi sia certamente l'aggravarsi della situazione economico-finanziaria del paese e la conseguente incapacità da parte del mercato di dare risposte all'elevato numero di gare bandite dalle amministrazioni pubbliche. Gli effetti della crisi sono, peraltro, evidenti anche al livello europeo dove si registra, a partire dal 2009, una caduta del numero e del valore di *financial close* raggiunti (vedi Graf. 8.1 par. 8.4). Tale contrazione è dovuta al razionamento del credito operato dalle istituzioni bancarie che ha prodotto, laddove concesso, un aumento del costo del finanziamento ed una rimodulazione dell'orizzonte temporale dei prestiti, concessi con scadenze a breve termine. La difficoltà del settore bancario di impegnarsi in finanziamenti di lungo periodo ha, dunque, influito negativamente sulla capacità del *Project Financing* di realizzare interventi concreti. Nel migliore dei casi questo ha portato a concessioni creditizie di breve durata e ad un'esposizione costante al rischio di rifinanziamento. Per ovviare a tali difficoltà e dare una spinta al mercato del *Project Financing*, si sono registrati tanto al livello nazionale, quanto al livello europeo (*Europe 2020 Project Bond Initiative*), una serie di interventi normativi volti alla promozione di un nuovo canale di finanziamento obbligazionario rappresentato dai *Project Bond*.

Sebbene di *Project Bond* si sia iniziato a parlare a partire dalla metà degli anni '80, l'uso di tale forma di finanziamento risulta ancora poco sviluppato e confinato prevalentemente in poche importanti realtà tra cui figurano per valore complessivo di emissioni nel periodo 2006-2011, nell'ordine, gli Stati Uniti, il Regno Unito, l'Australia ed il Canada (Tab. 8.15).

L'analisi settoriale dimostra la vocazione di tali obbligazioni ad essere utilizzate per realizzare operazioni di *Project Finance* nell'ambito del settore dell'energia, dell'*oil and gas* e delle infrastrutture di trasporto (Tab. 8.16)

Nel procedere ad una breve descrizione dei tratti essenziali del *Project Bond* si anticipa come il contenuto della "*Project Bond Initiative*"<sup>134</sup> europea verrà richiamato solo

<sup>134</sup> L'iniziativa "*Europe 2020 Project Bond Initiative*" è stata promossa dalla Commissione europea il 19 ottobre 2011. La fase pilota è ufficialmente iniziata il 10 luglio 2012 con l'approvazione da parte del Consiglio UE della proposta legislativa della Commissione (Regolamento Ue, n. 670/2012, di modifica alla decisione n. 1639/2006/Ce).

allo scopo di evidenziarne le principali differenze, nonché le prospettive di complementarità con le misure adottate dal governo italiano.

Tabella 8.15  
VOLUME DI EMISSIONI DI *PROJECT BOND* PER PAESE  
Valori in milioni di dollari

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTALE 2006-2011
Sud America	566	1.394	198	200	396	949	3.703
Stati Uniti	4.482	7.055	5.266	3.645	4.905	4.264	29.617
Canada	2.536	3.002	1.738	877	4.521	4.131	16.805
Argentina							
Brasile	683					3.324	4.007
Cile							
Messico	1.080	259	700			552	2.591
Europa occidentale	2.428	6.153			260	700	9.541
Regno Unito	8.938	4.355	2.968		3.276	4.732	24.269
Europa centrale e CIS	561						561
Africa medio-orientale e del Nord	2.800			3.477		999	7.276
Africa Sub-Sahariana		246	48		1.842	115	2.251
Indonesia							
Malesia	356		473			1.500	2.329
Corea del Sud			164	139			303
Australasia	4.263	4.359	330	188	4.590	1.013	14.743
TOTALE	28.693	26.823	11.885	8.526	19.790	22.279	

Fonte: Thomson One Banker

Tabella 8.16  
EMISSIONE DI *PROJECT BOND* PER SETTORE D'INTERVENTO  
Valori in milioni di dollari

Sector	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Energia	11.920	17.273	4.315	12.346	11.376	7.261
Infrastrutture	3.394	2.430	6.471	11.931	11.082	3.621
Energetico	3.285	3.813	2.632	7.023	5.159	9.677
Telecom	2.036	1.487		864		
Petrochimico					734	400
Industriale	176		250		128	
Minerario					168	718
Tempo libero-ricreativo			120			
Infrastrutture pubbliche						5.024
TOTALE	20.811	25.003	13.788	32.164	28.647	26.701

Fonte: Thomson One Banker

Innanzitutto, con il termine *Project Bond* ci si riferisce ad emissioni obbligazionarie il cui rimborso, analogamente alle altre fonti di finanziamento proprie delle operazioni di *Project Finance* (prestiti bancari sindacati), è subordinato ai flussi di cassa che il progetto è in grado di assicurare. Dal punto di vista di chi emette le obbligazioni i *Project Bond* sono del tutto simili ad un prestito bancario di lungo termine. I presunti vantaggi stanno nella più ampia gamma di potenziali investitori (il mercato dei capitali), nella riduzione dei tempi per l'ottenimento dei capitali e dei costi di finanziamento. La finalità cui risponde l'intervento del governo italiano e dell'Unione Europea è, pertanto, quella di stimolare, attraverso la definizione normativa dei *Project Bond*, l'intervento di un più ampio flusso di capitali privati nel settore del *Project Financing* facilitando, in questo modo, l'accesso al credito dei soggetti economici che intendono realizzare e gestire opere di interesse pubblico, rispetto alle quali, come già ampiamente detto, l'intervento diretto della pubblica amministrazione appare superato dalle difficoltà della finanza pubblica. A tal riguardo la normativa italiana, in perfetta sintonia con

l'orientamento europeo, stabilisce che dell'emissione di obbligazioni di progetto possa avvalersi il soggetto privato cui è affidata la concessione di realizzazione e gestione dell'opera pubblica, escludendo con tale previsione qualsiasi coinvolgimento diretto dei bilanci pubblici<sup>135</sup>. L'intervento del legislatore chiarisce che l'emissione dei *Project Bond* è consentita non solo alle società di progetto, ma anche a tutte le società costituite in forma di S.p.a o S.r.l. titolari di un contratto di partenariato pubblico-privato. Questa precisazione è tanto importante in quanto estende la possibilità di valersi dei *Project Bond* ad una vasta gamma di operazioni ricadenti nella più ampia categoria dei PPP. Si ricorda, inoltre, che ad oggi, nell'ordinamento italiano, la costituzione di una società di progetto rappresenta una facoltà dell'aggiudicatario e non già un obbligo, salvo che non sia diversamente stabilito nel bando di aggiudicazione. Dal momento che i *Project Bond* si caratterizzano per il finanziamento di opere la cui gestione si protrae per un arco di tempo abbastanza lungo, la sottoscrizione di tali obbligazioni risulta maggiormente indicata per quegli investitori che necessitano di un allineamento tra attività e passività a lungo termine tra cui rientrano in *primis* assicurazione e fondi pensione. In questo caso il vantaggio per gli investitori sarebbe dato dalla possibilità di conseguire guadagni relativamente stabili e prevedibili, nonché dalla diversificazione del proprio profilo d'investimento rispetto ai titoli di stato. D'altra parte, secondo alcuni<sup>136</sup>, in ciò è insito il rischio che questi strumenti possano entrare in concorrenza con le emissioni dei titoli di stato. Ad ogni modo, per quanto attiene le sottoscrizioni, la normativa italiana prevede che i titoli obbligazionari siano nominativi e che non possano essere trasferiti a soggetti che non siano investitori qualificati definiti in base al regolamento Consob del 14 maggio del 1999. In altri termini, la normativa esclude la possibilità di creare un mercato secondario nel quale scambiare tali obbligazioni, circostanza che rende il *Project Bond* uno strumento estremamente illiquido, e circoscrive la sottoscrizione degli stessi agli investitori qualificati eliminando a sua volta la possibilità di collocazione delle emissioni nel mercato *retail*. In particolare, nella definizione di investitori qualificati rientrano banche, imprese d'investimento, assicurazioni, fondi pensione, società di gestione del risparmio e fondazioni bancarie. Si tratta per lo più di investitori poco avvezzi a considerare nei rischi d'investimento quelli relativi alla fase di costruzione rispetto alla quale non dispongono di adeguata *expertise*. Del resto, tradizionalmente, i *Project Bond* vengono usati per operazioni *brownfield*, vale a dire per il rifinanziamento della fase gestionale di opere già realizzate. È, infatti, nella identificazione e valutazione del rischio operativo che gli investitori istituzionali sono più esperti. Tale possibilità è stata prevista, in una prima versione<sup>137</sup>, dal legislatore italiano il quale è, tuttavia, intervenuto a distanza di pochi mesi<sup>138</sup> allo scopo di circoscrivere l'emissione dei *Project Bond* solo al finanziamento di nuove opere. Tale decisione è maturata probabilmente nel timore che il rifinanziamento del debito (*brownfield*), poiché scevro da rischi di costruzione, egemonizzasse il mercato dei *Project Bond* pregiudicando la capacità di raccolta di capitali da destinare alla realizzazione di nuove opere. La finalità principale del *Project Bond*, così come disciplinato dal legislatore italiano sta, quindi, nel finanziare la realizzazione di nuovi progetti (iniziative *greenfield*) fin dalla costruzione dell'opera, la più rischiosa per gli investitori. Occorre rilevare come il fatto di finanziare la realizzazione di una infrastruttura piuttosto che un'attività già operativa comporti una serie di problematiche che possono ostacolare lo sviluppo del *Project Bond*. Tali problematiche attengono

<sup>135</sup> Cfr. art. 41 DL 24 gennaio 2012 n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012 n. 27.

<sup>136</sup> Gatti (2007).

<sup>137</sup> Cfr. DL 22 giugno 2012 n. 83 c.d. Decreto Sviluppo.

<sup>138</sup> Cfr. DL 18/10/2012 n. 179 c.d. Decreto Sviluppo bis convertito con modificazioni dalla legge n. 221 del 17/12/2012.

tanto alla valutazione del progetto d'investimento, dei rischi ed al costo di finanziamento che ne consegue, quanto alle garanzie richieste dagli investitori che prediligono di norma l'intervento pubblico. È noto che le banche prima di procedere al finanziamento devono condurre una serie di analisi non solo di carattere economico-finanziario, ma anche tecnico-industriale del progetto in quanto la capacità di un'operazione di *Project Financing* di generare flussi di cassa adeguati passa anche e soprattutto da questi aspetti. Queste verifiche sono funzionali alla corretta valutazione del merito di credito cui segue, generalmente, il finanziamento vero e proprio concesso ad opera di un *pool* di banche. Tuttavia, è possibile che ciò non basti nel caso dei *Project Bond* e che sia, pertanto, necessario il coinvolgimento di altri e più costosi attori, vale a dire le agenzie di *rating*. Nel caso del *Project Bond* è, infatti, probabile che gli investitori istituzionali richiedano che lo svolgimento di tali verifiche e dell'attribuzione del *rating* venga eseguito da organismi terzi rispetto alla banca che si occupa dell'organizzazione e del collocamento dell'emissione obbligazionaria. In altri termini, in questo caso vi sarebbe un allineamento di interessi tra i soggetti che richiedono i finanziamenti e le banche, che puntano ad attrarre per loro conto capitali, tale da richiedere l'intervento di agenzie di *rating* a garanzia degli investitori. Ne consegue che il coinvolgimento di tali attori implica costi talmente elevati da giustificare il ricorso al *Project Bond* solo per emissioni di volume rilevante. L'altro aspetto problematico attiene alla prestazione delle garanzie richieste dagli investitori istituzionali a copertura dell'investimento soprattutto nella fase di realizzazione dell'opera quando ancora i flussi di cassa non sono generati ed i tempi di costruzione possono allungarsi anche in maniera imprevista. È proprio sotto il profilo delle garanzie che si riscontrano le maggiori differenze tra il *Project Bond* italiano e quello europeo. Entrambe le strutture di garanzia, come è logico, puntano a rafforzare il *rating* e quindi a ridurre il costo del finanziamento, ma prevedono forme e durata differenti. Sotto quest'ultimo aspetto si rileva come le forme di garanzia previste dall'ordinamento italiano<sup>139</sup> si limitino alla fase della costruzione ed all'avvio della gestione, sino all'effettiva entrata a regime dell'opera, mentre quelle europee sono estese all'intera vita del progetto e quindi anche alla fase operativa. In particolare la normativa italiana prevede la concessione di forme di garanzia *unfunded*, vale a dire garanzie contrattuali "esplicithe, irrevocabili, incondizionate e stipulate in forma scritta"<sup>140</sup> volte alla copertura del rischio di inadempimento del debitore (società di progetto o altro) nell'onorare il costo del servizio o il rimborso del capitale. Nella fase di realizzazione dell'opera il vantaggio di questo genere di garanzia sta, pertanto, nel fornire la liquidità necessaria a fronteggiare il costo del debito laddove dovesse verificarsi l'insorgere di costi di costruzione imprevisti<sup>141</sup>. Per quanto le intenzioni del legislatore siano quelle di puntare prevalentemente su un sistema di garanzie privato, costituito da banche, assicurazioni specializzate e fondazioni bancarie, la normativa include tra i soggetti prestatori di garanzie istituzioni pubbliche quali la Cassa depositi e prestiti (appartenente per il 70% al Ministero economia e finanza e per il 30% a fondazioni bancarie), e SACE (Società di Servizi Assicurativi Commercio Estero controllata al 100% da CDP) cui è affidato il compito di promuovere lo sviluppo dei *Project Bond* prestando garanzie nei limiti quantitativi dei propri regolamenti (per quanto attiene la CDP si pensa tendenzialmente a garantire il 50% del debito complessivo del progetto). Infine tra i soggetti garanti è previsto, in un'ottica di complementarità<sup>142</sup> tra i *Project Bond* italiani e la normativa

<sup>139</sup> Cfr. Decreto Interministeriale (MEF-MIT) 8 agosto 2012.

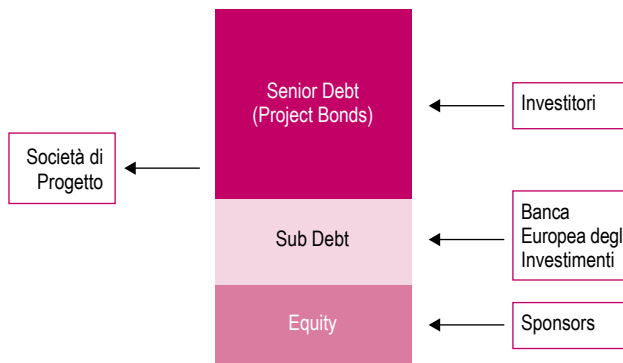
<sup>140</sup> C.L. art. 4 Decreto Interministeriale (MEF-MIT) 8 agosto 2012.

<sup>141</sup> Cfr. Standard & Poor's (2012).

<sup>142</sup> Cfr. art 4 c.4 Decreto Interministeriale (MEF-MIT) 8 agosto 2012.

europea, il coinvolgimento della Banca Europea degli Investimenti. A quest'ultima è, infatti, affidato su base europea il ruolo centrale di prestatore di garanzie sia *unfunded* che *funded*. Nel primo caso, le garanzie prestate dalla BEI non operano in maniera diversa da quelle italiane (si tratta infatti di garanzia contrattuali), salvo che per la loro durata che si ricorda abbraccia l'intero ciclo di vita del progetto. Oltre che nella fase realizzativa dell'opera il servizio del debito, nonché il suo rimborso, vengono coperti anche nella fase operativa nel caso in cui questa dovesse generare flussi di cassa più contenuti di quelli stimati. La garanzia di tipo *funded* prevede, invece, un intervento diretto della BEI che procede alla sottoscrizione di una *tranche Junior* di debito il cui pagamento e rimborso è subordinato alla *tranche senior* destinata, invece, ai sottoscrittori istituzionali (Fig. 8.17) In questo modo si otterrebbe la creazione di cuscinetto di garanzia per gli investitori *senior* che contribuisce all'innalzamento del *rating* ed alla riduzione del costo del finanziamento. Per entrambe le modalità, *funded* o *unfunded*, è previsto che l'intervento della BEI sia finalizzato ad innalzare il *rating* del progetto fino al grado A, ritenuto grado minimo per gli investitori istituzionali. Inoltre, per quanto riguarda l'ammontare delle garanzie è stabilito che questo non possa superare il 20% del totale delle emissioni obbligazionarie della società di progetto.

Figura 8.17  
INTERVENTO DI GARANZIA FUNDED DELLA BEI



Fonte: CentroBanca 2012

Infine, tornando alla normativa italiana si fa presente come questa abbia apportato almeno un paio di misure volte ad incentivare l'utilizzo dei *Project Bond* tra cui rientrano alcune deroghe al codice civile (art. 2412 c.c.) ed un particolare regime fiscale. La deroga al codice consente alle società di progetto di emettere *Project Bond* in misura eccedente il doppio del capitale sociale, della riserva legale e delle riserve disponibili senza la necessità di porre alcuna ipoteca a garanzia dell'emissione, purché tali obbligazioni siano destinate alla sottoscrizione degli investitori istituzionali<sup>143</sup>. L'eliminazione dell'obbligo d'ipoteca, oltre a consentire finanziamenti di grossa entità, rende molto più agevole il ricorso ai *Project Bond*. Dal punto di vista fiscale si prevedono, invece, particolari trattamenti sia per quanto attiene gli investitori che le società di progetto emittenti. Per quanto riguarda i primi è prevista l'equiparazione degli interessi dei *Project Bond* a quelli maturati in virtù del possesso dei titoli di stato ed è, pertanto, disposto

<sup>143</sup> Cfr. art. 41 DL 24 gennaio 2012 n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012 n. 27.



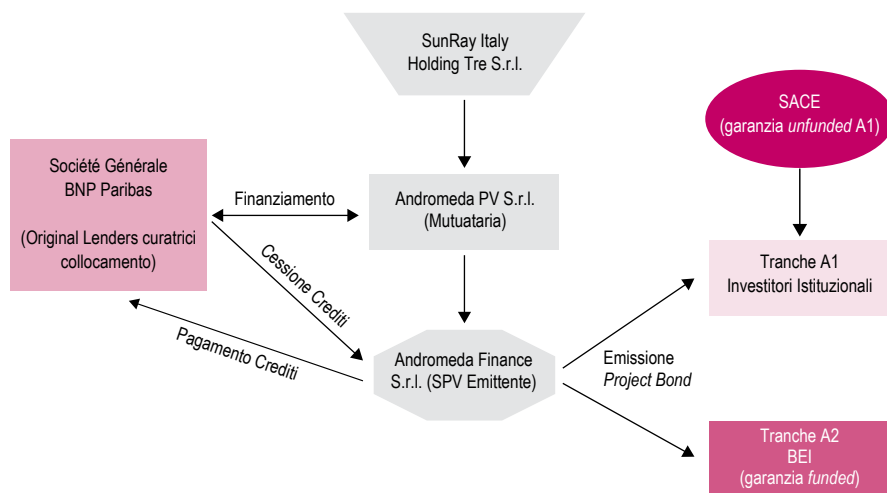
l'assoggettamento all'aliquota del 12,5%, in luogo di quella del 20% gravante sui titoli obbligazionari privati, di tutti gli interessi derivanti dal possesso di *Project Bond* emessi entro il termine ultimo del 26 giugno 2015<sup>144</sup>. Alle società di progetto è, inoltre, riconosciuta la deducibilità degli interessi passivi in deroga alle disposizioni dell'art. 115 del TUIR che prevede la deducibilità degli stessi in misura non superiore al 30% del margine operativo lordo.

### Box 8.1

#### UN PROJECT BOND ITALIANO

Un caso di utilizzo concreto del *Project Bond* in Italia, sebbene non ricadente nella tipologia del PPP in quanto concluso tra soggetti privati, è quello realizzato nel 2010 per il finanziamento e la costruzione di un impianto fotovoltaico ad opera di Andromeda PV S.r.l., società detenuta al 100% da SunRay Italy a sua volta di proprietà della Sun Power, gruppo societario statunitense *leader* nel settore fotovoltaico. Il progetto di cui si parla riguarda la realizzazione (costruzione e gestione) nel comune laziale di Montalto di Castro di un impianto fotovoltaico capace di generare energia pari a 51,4 MW ripartiti in due differenti siti denominati Plant A e Plant B rispettivamente in grado di sviluppare 45,3MW e 6,1 MW di energia. Tale intervento si colloca in un più ampio progetto (circa 86MW) che fa dell'impianto di Montalto di Castro il più grande parco fotovoltaico d'Italia.

Figura 8.18  
STRUTTURA SEMPLIFICATA DELL'OPERAZIONE DI PROJECT FINANCING E DI EMISSIONE DI PROJECT BOND



Fonte: nostre elaborazioni su Moody's Investors Service, 2010

L'ammontare complessivo dell'investimento pari a 225 milioni di euro è stato finanziato per il 14% (29,8 milioni) con capitale proprio e per la rimanente parte attraverso un prestito bancario cartolarizzato e quindi posto a base dell'emissione obbligazionaria. Tale processo, alquanto articolato e complesso, sia per numero di soggetti coinvolti che per il numero di interazioni tra gli stessi, è stato schematicamente riprodotto ponendo attenzione sui principali attori e sulle operazioni da questi concluse (vedi Fig. 8.18). Procedendo con ordine si rileva come il finanziamento dell'opera sia stato garantito in prima battuta dalla concessione ad Andromeda Pv S.r.l. di due prestiti bancari denominati PF-A1 e PF-A2 di ammontare pari a 97,6 milioni di euro per un importo complessivo di 195,2 milioni di euro concesso da BNP Paribas e Société Générale. Quest'ultime hanno, quindi, proceduto alla cartolarizzazione dei crediti concessi ad Andromeda Pv ed alla loro cessione ad un'apposita società veicolo, Andromeda Finance S.r.l., che ha effettuato l'emissione dei *Project Bond* presso gli Investitori. Il capitale raccolto mediante l'emissione obbligazionaria costituisce il corrispettivo dovuto da Andromeda Finance S.r.l. alle banche per l'acquisizione dei titoli di credito. In questo modo le banche finanziatrici, oltre ad occuparsi del collocamento dei titoli obbligazionari, hanno potuto trasferire il rischio dell'operazione di finanziamento

<sup>144</sup> Cfr. Decreto Sviluppo D.L. 22 giugno 2012 n. 83 convertito con modificazioni dalla legge n. 134 del 7 Agosto 2012.

al mercato ed in particolare ai sottoscrittori dei *Project Bond*. Quanto all'emissione dei titoli obbligazionari questa è stata strutturata suddividendo il fabbisogno necessario in due *tranche* di pari importo (97,6 milioni di euro) e scadenza (2028) che si diversificano per il sistema di garanzie previsto e per i sottoscrittori destinatari. La *tranche* denominata A2 è stata direttamente sottoscritta dalla BEI a fronte di un pagamento semestrale a cedola fissa del 4,84% annuo ed ha ottenuto *rating* previsionale di Moody's di Baa3. La prima *tranche*, invece, destinata agli investitori istituzionali, è supportata dalla prestazione di una garanzia *unfunded* da parte di SACE valida sia sul rimborso interessi che sul capitale che ha contribuito all'innalzamento del *rating* ad Aa2 non sufficiente, tuttavia, ad evitare il pagamento di una cedola più elevata del 5,72% in ragione del maggior *spread* richiesto dal mercato rispetto alla BEI (Moody's Investor Service, 2010).

È indubbio che il *Project Bond* rappresenti uno strumento potenzialmente in grado di rilanciare il *Project Financing* e l'economia italiana ed europea in generale. La sua riuscita, per quanto riguarda l'Italia, è, tuttavia, subordinata ad una serie di condizioni alcune delle quali solo parzialmente riconducibili alla disciplina dello strumento in quanto tale e che attengono di più al contesto del nostro paese. Innanzitutto non si può evitare di porre in risalto come l'attivismo normativo che ha interessato la materia del *Project Bond*, più di quattro interventi in un anno<sup>145</sup>, se da una parte ha posto le basi per lo sviluppo di questo strumento, dall'altra si è caratterizzato per interventi disarticolati e spesso contraddittori<sup>146</sup> che non giovano alla creazione di un contesto normativo chiaro e stabile. È bene non ricorrere ad interventi normativi troppo ravvicinati al fine di consentire agli operatori, investitori, banche etc, di familiarizzare con il nuovo strumento. Andando più nello specifico sollevano perplessità altri aspetti tra cui rientrano l'applicazione dell'aliquota del 12,5% sugli interessi originati dai *Project Bond* e più in generale la dimensione del mercato finanziario italiano. Per quanto attiene il primo aspetto si contesta la temporaneità del regime fiscale di favore. Il riconoscimento dell'aliquota del 12,5% agli interessi originati dal possesso di obbligazioni emesse entro il 26 giugno 2015 appare una misura simbolica e priva di reale effettività. Le operazioni di *Project Financing* richiedono procedure complesse e tempi lunghi che rendono opportuna una revisione di tale limite temporale (tenendo conto della novità dello strumento e dei tempi necessari alla pubblicazione/aggiudicazione del bando ed al raggiungimento del *financial close*, è probabile che nei prossimi due anni solo pochi progetti possano beneficiare di tale previsione fiscale). L'altra perplessità nasce dalla dimensione contenuta del mercato finanziario e obbligazionario italiano. Se si vogliono fare previsioni sullo sviluppo del *Project Bond* in Italia non si può prescindere dal considerare lo scarso sviluppo del mercato dei capitali del nostro paese di cui il mercato dei *Project Bond* è una sotto-categoria. Quanto detto potrebbe portare ad un distorto meccanismo di competizione tra *Project Bond* e titoli di stato. Allo scopo di attirare più risorse possibili si potrebbe pensare, tra gli altri, alla creazione di un mercato secondario e quindi al collocamento di tali obbligazioni nel mercato *retail*. È certo, ad ogni modo, che gran giovamento verrebbe dalla possibilità di coinvolgere sottoscrittori istituzionali esteri rispetto ai quali può giocare un importante ruolo attrattivo la complementarità delle garanzie prestate dalla Banca Europea degli Investimenti e dagli altri soggetti nazionali quali la Cassa Depositi e Prestiti e SACE. Infine, non bisogna perdere di vista ciò che il *Project Bond* concretamente è, vale a dire uno strumento di finanziamento

<sup>145</sup> D.L. 201/2001 convertito con modificazioni legge 22 dicembre n. 214; D.L. 1/2012 convertito con modificazioni legge 24 marzo 2012 n. 27; Decreto Sviluppo D.L. 22 giugno 2012 n. 83 convertito con modificazioni dalla legge n. 134 del 7 Agosto 2012, Decreto interministeriale Economia-Trasporti (Decreto Grilli-Ciaccia) 8 agosto n. 210; Decreto sviluppo bis n. 179/2012 convertito con legge 221/2012 del 17 dicembre.

<sup>146</sup> Si pensi alla iniziale previsione di consentire l'utilizzo dei *Project Bond* anche per il rifinanziamento di opere già avviate cancellata poi dal c.d. Decreto sviluppo bis.

(peraltro integrativo e non sostitutivo dei tradizionali prestiti bancari) degli investimenti in *Project Financing*. In questo senso ciò che è cruciale per il suo sviluppo è la qualità dei progetti d'investimento proposti senza la quale non sussiste nemmeno il problema del finanziamento e delle garanzie prestate il cui unico risultato può essere, semmai, quello di ritardare il fallimento dell'operazione. A tal riguardo, nel contesto italiano, l'applicabilità e lo sviluppo dei *Project Bond* sembra ostacolato più dalla presenza di progetti d'investimento di scarsa valenza economica e di dimensione ridotta, che mal si prestano all'utilizzo di un strumento vocato alla realizzazione di grandi investimenti, piuttosto che dagli altri aspetti fin qui richiamati.

## 8.9

### Conclusioni

L'analisi fin qui condotta dimostra, come testimoniato dalla crescita progressiva del numero di bandi pubblicati e del loro importo complessivo, un evidente interesse da parte dell'amministrazione pubblica all'utilizzo del *Project Financing*. La natura dei progetti proposti, d'importo medio contenuto e scarsamente innovativi, lascia supporre, tuttavia, che tale interesse risponda eccessivamente alla necessità di superare le ristrettezze finanziarie palesate dalla crisi ed imposte, tra gli altri, dal Patto di Stabilità. Concentrarsi esclusivamente su tali aspetti, a scapito di analisi approfondite sull'efficienza complessiva dei progetti, può condurre ad un uso distorto del *Project Financing* che si traduce, così, in una semplice tecnica di aggiramento e di posticipazione di impegni finanziari dagli effetti di lungo periodo potenzialmente insostenibili per le finanze pubbliche. Il *Project Financing* non è idoneo al finanziamento di ogni esigenza infrastrutturale, ma deve essere considerato una valida alternativa alle tecniche tradizionali quali l'appalto solo laddove esso apporti una reale convenienza. L'esigenza di aggirare i vincoli finanziari influisce, peraltro, sull'elevato tasso di mortalità del *Project Financing* nella misura in cui conduce l'attore pubblico (prevalentemente Comuni) alla promozione di bandi di scarsa valenza economica e quindi poco attrattivi per gli operatori privati che non concorrono alla loro aggiudicazione. Tale considerazione, unitamente alle difficoltà procedurali riscontrate, (contenziosi, cambi di decisione dell'ente concedente etc.) che influenzano la bassa percentuale di cantieri aperti e di gestioni avviate (per il periodo 2003-2009 il 38% ha avviato i lavori, mentre soltanto il 25% delle gare pubblicate sarebbe giunto all'avvio della gestione), fa del *Project Financing* una modalità di realizzazione delle opere pubbliche dalle potenzialità elevate ma dagli scarsi risvolti concreti. A tali difficoltà si somma, causa la crisi, quella degli istituti di credito di garantire finanziamenti di lungo periodo, fondamentali per le operazioni di *Project Financing*. Il tentativo del governo italiano di superare le difficoltà legate al razionamento del credito e rilanciare, così, la finanza di progetto, attraverso l'introduzione dei *Project Bond*, è certamente apprezzabile, ma si scontra con alcuni ostacoli solo limitatamente riconducibili agli aspetti propriamente finanziari. Come già ribadito, il *Project Bond*, rappresenta un'importante strumento di raccolta di capitali privati, ma in quanto tale non è di per sé capace di assicurare il rilancio del *Project Financing* che è, invece, subordinato ad un più ampio miglioramento qualitativo dei progetti d'investimento.



## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

---

- AA.VV. (Anni vari), "Guida agli Enti locali", *Il Sole 24 Ore*.
- ANCE (2012), *Il project financing in Italia - L'indagine Ance sulla realizzazione delle opere*.
- ANCE (2012), *La regionalizzazione del Patto di stabilità interno*, Roma.
- ANCI-IFEL (Anni vari), *La dimensione territoriale nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Stato d'attuazione e ruolo dei Comuni*, Roma.
- Baccolini R., Baldini D. (2006), *Il Project Finance in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Banca d'Italia (2012), *Economie regionali. L'economia delle Regioni italiane*, Roma.
- Banca d'Italia (Anni vari), *Relazione Annuale*, Roma.
- Banca d'Italia (Anni vari), *Supplementi al Bollettino Statistico. Debito delle Amministrazioni locali*, Roma.
- Banco di Napoli (Anni vari), *Rassegna Economica*, Napoli.
- Bentivogli C., Panicara E., Tidu A. (2008), "Il Project Finance nei servizi pubblici locali: poca finanza e poco progetto?", *Questioni di economia e finanza*, n. 25, Banca d'Italia.
- Bernardi L. (1996), "L'Irpef: un'introduzione al dibattito", in Fossati, A. e Giannini, S. (a cura di), *I nuovi sistemi tributari*, FrancoAngeli, Milano, pp. 17-48.
- Bernardi L., Bernasconi M. (1997), "L'evasione fiscale in Italia: evidenze empiriche", *Il fisco*, n. 38, pp. 19-36.
- Bernasconi M., Marenzi A. (1997), "Gli effetti redistributivi dell'evasione fiscale in Italia", Banca d'Italia, Convegno sulle ricerche quantitative per la politica economica, Perugia, Sadiba.
- Betti G., Maitino M. L., Sciclone N. (2012), A cosa servono i modelli di microsimulazione? Tre applicazioni usando MicroReg, *Rivista di Scienze Regionali*, in corso di pubblicazione
- Bordignon M., Zanardi A. (1997), "Tax evasion in Italy", *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, vol. 56, n. 3-4, pp. 169-210.
- Cannari L., Ceriani V., D'Alessio G. (1997), "Il recupero degli imponibili sottratti a tassazione", Banca d'Italia, Ricerche quantitative per la politica economica.
- Cartei G., Ricchi M. (a cura di) (2010), "Finanza di Progetto. Temi e prospettive", *Editoriale Scientifica*.
- Cassa Depositi e Prestiti (Anni vari), *Bilanci CDP*, Roma.
- Commissione Europea (2004), *Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati e al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, Brussels.
- Cori R., Giorgiantonio C., Paradisi I. (2012), "Il ruolo del capitale privato", *L'efficienza della spesa per infrastrutture*, n. 10, Banca d'Italia.
- Corte dei Conti (Anni vari), *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*.
- Corte dei Conti (Anni vari), *Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti Locali*.
- Corte dei Conti (2012), *Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma.
- Croella S., Parlato S., Scozzese S. (2012), *Il Patto di Stabilità Interno: un'analisi dell'overshooting dell'obiettivo nel biennio 2009-2010. Quali prospettive per il patto di stabilità regionalizzato?*, Working Paper SIEP

- EPEC-UTFP (2011), *Una guida ai PPP - manuale di buone prassi*.
- Ferraina G. (2012), “L’esperienza del Patto di Stabilità Territoriale in Toscana”, in Pesci A. (a cura di), *op. cit.*, pp. 63-73.
- Fiorio C.V., D’Amuri F. (2005), “Workers’ tax evasion in Italy”, Università Bocconi, Econpubblica, Working paper n. 104.
- Fondazione Rosselli (2012), *Finanza Pubblica e federalismo. Strumenti finanziari innovativi: autonomia e sostenibilità*, a cura di Nicolai M., Maggioli Editore, Rimini.
- Gatti S. (2007), “*Project Finance in Theory and Practice: Designing, Structuring, and Financing Private and Public Projects*”, Academic Press, Burlington.
- Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (2011), *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*, Decreto Legge 13 agosto 2011, n.138.
- Governo Italiano (2012), *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica (spending review)*.
- Governo Italiano (2012), *Legge 7 agosto 2012 n. 134 di conversione del decreto legge 22 giugno 2012 n. 83, recante “misure urgenti per la crescita del Paese”*.
- Guerra M. C., Zanardi A. (a cura di) (Anni vari), *La finanza pubblica italiana*, Il Mulino, Bologna.
- House of Commons Treasury Committee (2011), *Private Finance Initiative - Seventeenth Report of Session 2010-2012*.
- IFEL (a cura di) (Anni vari), *Il quadro finanziario dei Comuni*.
- Intesa Sanpaolo-Servizio studi (Anni vari), *Finanza Locale Monitor*.
- Iossa E., Russo F. (2008), “Potenzialità e criticità del Partenariato Pubblico Privato in Italia” in *Rivista di Politica Economica*, vol. 98, n. 3, pp. 125-158.
- IRES Piemonte, IRPET, SRM, ÉUPOLIS LOMBARDIA, IPRES (a cura di) (Anni vari), *La finanza locale in Italia*, FrancoAngeli, Milano.
- IRPET (a cura di) (Anni vari), *La finanza locale in Toscana*.
- IRPET (2012), *Il governo locale in Toscana, Identikit 2011*, “Studi per il consiglio”, n. 8.
- ISAE (2006), “L’evasione dell’imposta personale sul reddito delle persone fisiche: rilevanza e problemi” dal Rapporto ISAE Finanze pubblica e redistribuzione.
- ISTAT (anni vari), *Bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali e provinciali*.
- ISTAT (2002a), “Gli investimenti fissi di Contabilità Nazionale dopo la revisione: nota metodologica”, *Metodi e Norme*, n. 14.
- ISTAT (2002b), “La revisione delle serie degli investimenti fissi per branca proprietaria, dello stock di capitale e degli ammortamenti”, *Nota metodologica*, [www.istat.it](http://www.istat.it)
- ISTAT (2011), *Gruppo di lavoro “Economia non osservata e flussi finanziari”, Rapporto finale sull’attività*.
- ISTAT (2013), *Serie precensuarie della popolazione residente nei comuni 2001-2011*, consultate in data 11/03/2013.
- Kappeler A., Nemoz M. (2010), “Public-Private Partnership in Europe - Before and During the recent financial crisis”, *Economic and Financial report*, vol. 4, BEI.
- Kesinger J., Martin J. (1988), “*Project Finance: Raising Money the old fashioned way*”, *Journal of Applied Corporate Finance*, vol. 1, n. 3, pp. 69-81. Maitino M. L., Sciclone N. (2010), “Il modello di microsimulazione multiregionale dell’Irpet Microreg”, *Working Paper*, n. 604, SIEP.
- Marenzi A. (1996), “Prime analisi sulla distribuzione dell’evasione IRPEF per categorie di contribuenti e per livelli di reddito”, in Rossi, N. (a cura di), *Competizione e Giustizia sociale*, III rapporto CNEL sulla distribuzione e redistribuzione del reddito in Italia, Il Mulino, Bologna.

- Marino M., Zizza R. (2010), *The personal income tax evasion in Italy: an estimate by taxpayer's type*, Banca d'Italia
- Martimort D., Pouyet J. (2008), "To build or not to build: normative and positive theories of public-private partnership", *International Journal of Industrial Organization*, vol. 26, n. 2, pp. 393-411.
- MEF (2010), *Decisione di Finanza Pubblica per gli anni 2011-2013*, Roma.
- MEF (2012), *Le Manovre di Finanza Pubblica del 2011*, Roma.
- MEF (2012b), *Documento di Economia e Finanza 2012*, Roma.
- MEF-RGS (2010), *Indagine sui mutui contratti dagli Enti territoriali per il finanziamento degli investimenti*, Roma.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (Anni vari), *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese*.
- Nencini R. (2011), "Il contrasto all'evasione fiscale e alla illegalità economica: l'esperienza della Regione Toscana", *Federalismo in Toscana*, n. 4, Regione Toscana e Irpet, Firenze.
- Osservatorio Nazionale Partenariato Pubblico-Privato (2011), *10 anni di Partenariato Pubblico Privato in Italia*.
- Osservatorio PF (2012), *Il Partenariato Pubblico Privato in Italia. Note mensili*, Roma.
- Paci R., Pusceddu N. (1999), *Lo stock di capitale fisso nelle regioni italiane. 1970-1994*, Working Paper CRENOS
- Pesci A. (a cura di) (2012), *La legge regionale toscana sul sistema delle autonomie locali*, Maggioli Editore, Rimini.
- Pezzoli A. (2012) "Servizi locali: quel che resta della riforma", *www.lavoce.info*, 7 settembre.
- Pisani S., Polito C. (2006), *Analisi dell'evasione fondata sui dati IRAP - anni 1998-2002*, Documenti di lavoro Agenzia delle Entrate.
- Pozzoli S. (2012), "Per i servizi pubblici locali rebus sui limiti di organico", *Il Sole 24 Ore*, 17 settembre.
- Quarta A. (2012), "Contratto di disponibilità e le altre forme di finanziamento delle opere pubbliche", *Nuova Giuridica*, Matelica.
- Scarpa C. (2012), "I servizi pubblici: nuove autorità, regole migliori ma la solita incertezza", in Zanardi A. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2012*, Il Mulino, Bologna.
- SOGEI (1999), *Confronto tra dati fiscali e dati di contabilità nazionale*.
- SRM (2004), *La finanza pubblica locale nel Mezzogiorno ed il ruolo del sistema bancario: province e comuni*, Napoli.
- SRM (Anni vari), *Dossier Unione Europea Studi e Ricerche*, Napoli.
- SRM (Anni vari), *Rassegna Economica*, Napoli.
- SRM (dal 2005 al 2011), "Il finanziamento degli investimenti degli Enti Locali: gli strumenti ed 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.
- UTFP (2009), *UTFP: 100 domande e risposte*.
- UTFP (2010), *Project Finance: elementi introduttivi*.
- UTFP (2011), *Partenariato pubblico-privato per la realizzazione di opere pubbliche: l'impatto sulla contabilità nazionale e sul debito pubblico*.
- UTFP-EPEC (2011), *Una guida ai PPP*, Roma.

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

---

ISBN 978-88-6517-047-2





## LA FINANZA PUBBLICA IN TOSCANA RAPPORTO 2012 - 2013

L'organizzazione dell'offerta di servizi pubblici e del sistema di assicurazione sociale, tradizione del welfare del nostro paese, è oggi oggetto di una profonda discussione. Le pressioni provenienti dal contesto internazionale - prima dalla finanza e poi dalla politica - per il riordino dei conti pubblici e la necessità di credibilità da parte del sistema politico italiano sono tra i fattori che hanno accelerato l'avvio di un processo di riassetto del settore pubblico a lungo evocato in diversi programmi politici.

Si vanno affermando i principi di un nuovo modello di welfare, meno diffuso e più selettivo; di uno Stato più regolatore e meno operatore economico; di un più esteso criterio della controprestazione e della responsabilità fiscale locale. Nel frattempo però cittadini e imprese, già gravati della crisi economica, devono confrontarsi con una amministrazione pubblica che impone loro una crescente pressione fiscale e minori garanzie sociali.

In questo lavoro si analizza l'impatto delle manovre di governo sulla spesa pubblica in Toscana e le risposte messe in atto dagli enti locali, rivolte a preservare la tradizionale capacità di offerta di servizi ai cittadini. Si guarda all'avvio del processo di federalismo municipale attraverso l'introduzione dell'imposta municipale propria e agli altri strumenti di autonomia tributaria locale. Si dedica ampio spazio agli investimenti pubblici: agli effetti del patto di stabilità sui pagamenti; alle concrete opportunità offerte dalle modalità di finanziamento in partnership pubblico - privato; alla necessità di recuperare efficienza attraverso un miglior funzionamento del sistema delle aggiudicazioni.