

A light blue topographic map of the Piedmont region in Italy, showing mountain ranges and valleys. The map is semi-transparent and serves as a background for the text.

POLITICHE **PIEMONTE**

FINANZA LOCALE

31

INDICE

NUMERO CURATO DA RENATO COGNO E SANTINO PIAZZA

- EDITORIALE
CITY MONEY
DI RENATO COGNO E SANTINO PIAZZA 3
- UNA LUNGA E DIFFICILE CONGIUNTURA
DI RENATO COGNO..... 4
- LA FINANZA DEGLI ENTI LOCALI PIEMONTESI
DI RENATO COGNO..... 10
- L'ATTUAZIONE IN PIEMONTE DELLA LEGGE 56/2014:
IL RIORDINO DELLE FUNZIONI DELLE PROVINCE
A CURA DI MARCO ORLANDO 14
- AREA METROPOLITANA: UN'AGENDA DI LAVORO PER LA NUOVA
PARTIZIONE FISCALE
DI SANTINO PIAZZA..... 20
- LA NUOVA CONTABILITÀ FRA RISCHI, OPPORTUNITÀ E RESISTENZA
AL CAMBIAMENTO
DI MATTEO BARBERO 24

EDITORIALE

City money

di Renato Cogno e Santino Piazza (IRES Piemonte)

Questo numero di Politiche Piemonte è dedicato alla finanza degli enti territoriali. Trae spunto dalla presentazione (il 5 dicembre a Bari ed il 23 gennaio a Milano) del X rapporto 'La finanza territoriale in Italia'. Un'opera unica che si è sviluppata attraverso la partnership di sei istituti di ricerca, l'IREs Piemonte, Eupolis Lombardia, Liguria Ricerche, l'IRPET della Toscana, l'IPRES pugliese ed SR Mezzogiorno, ente di emanazione bancaria. Il rapporto (d'ora in poi RFT) monitora l'evoluzione delle entrate e delle spese degli enti territoriali italiani. Inoltre fornisce ogni anno contributi e analisi su specifiche tematiche che caratterizzano il governo locale italiano, con alcuni approfondimenti relativi all'esperienza di altri paesi. Per la congiuntura della finanza locale si prendono in considerazione tutte le amministrazioni locali (regioni, comuni e province) e si utilizzano diverse fonti informative. L'analisi viene svolta e articolata per territori. La prima parte del rapporto considera poi la diffusione del fenomeno del dissesto finanziario e analizza le misure adottate dal governo per facilitare il riequilibrio delle singole situazioni. Quindi espone l'esperienza di due casi regionali nell'attuazione di un'altra riforma di natura finanziaria: l'armonizzazione dei sistemi contabili.

Come ogni anno viene poi proposto un approfondimento tematico: quest'anno riguarda le Città Metropolitane. L'avvio delle Città Metropolitane è la grande sfida che toccherà il governo locale italiano, a partire dalla, auspicabile, ricerca di accordi cooperativi tra i comuni di ogni area metropolitana (in particolare si esamina la situazione torinese). Ma la sfida riguarda anche l'impostazione di progettualità infrastrutturale ed economica di area vasta e l'integrazione dei servizi.

L'impostazione normativa data dalla legge Del Rio e del rapporto con le Regioni ridefinisce infatti l'assetto istituzionale complessivo attraverso un processo di revisione di funzioni, competenze e linee di finanziamento che investe tutto il sistema autonomistico. Anche in Piemonte si sta avviando una redistribuzione delle funzioni provinciali, con contenuti e modalità necessariamente diverse tra il capoluogo -dove si è costituita la Città metropolitana- e il resto del territorio. Rinnovate forme associative comunali dovranno poi comporre un sistema regionale di autonomie locali efficace. Il monitoraggio delle risorse utilizzate dagli enti territoriali e dei loro impieghi, di cui i contributi qui presentati danno un saggio, rimane un insostituibile indicatore dell'evoluzione dell'intervento locale. Questo numero di Politiche Piemonte si apre con una sintesi di alcuni risultati emersi nel RFT (a cura di Renato Cogno), con un'ottica complessiva nazionale. I contributi seguenti sono invece dedicati alla situazione locale. Il secondo contributo espone la recente dinamica delle entrate e delle spese degli enti locali piemontesi mentre il terzo, di Marco Orlando, illustra la particolare situazione finanziaria che si è creata per le Province piemontesi, esclusa quella metropolitana. La scala metropolitana è trattata nel quarto contributo, di Santino Piazza, che, utilizzando i dati di bilancio dal 2000 al 2012, propone un'analisi della salute fiscale dell'area torinese. In esso si cerca di affrontare il nodo delle disparità fiscali entro l'area metropolitana, proponendo un confronto tra il nucleo centrale, il capoluogo, e le cinture contermini. I risultati dell'analisi offrono spunti di riflessione in tema di cooperazione finanziaria infra-areale, sul disegno ottimale dei confini metropolitani e sulle più urgenti questioni legate al finanziamento delle funzioni specificamente metropolitane, previste dalla legge Delrio. L'ultimo articolo, di Matteo Barbero, spiega il significato dell'introduzione di una nuova contabilità per gli enti locali - la cd armonizzazione contabile - e sottolinea alcune criticità nell'avvio di questa importante riforma.

UNA LUNGA E DIFFICILE CONGIUNTURA

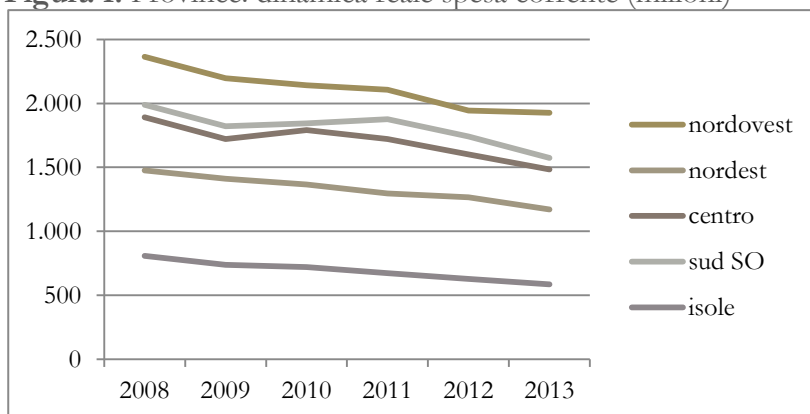
di Renato Cugno (IRES Piemonte)

L'ultimo rapporto "La finanza territoriale in Italia – 2014" (d'ora in poi RFT) dedica diversi suoi capitoli all'analisi della situazione finanziaria degli enti locali e degli sviluppi della normativa che li riguarda, un cantiere che rimane sempre aperto.

La dinamica delle risorse e delle spese

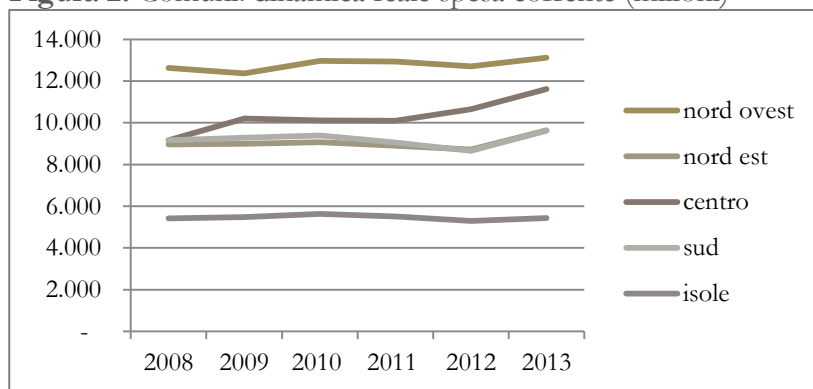
Rispetto alle entrate il RFT verifica l'impatto della nuova **riforma del finanziamento** comunale, con il passaggio dall'IMU alla TASI, e delle altre manovre. L'impatto viene valutato in termini di comportamenti fiscali degli enti, cioè di modifiche nelle entrate e/o nelle spese. Il RFT 2014 evidenzia una differenza tra aree territoriali, ed in estrema sintesi: al nord aumento dell'addizionale all'Irpef e lieve crescita delle spese correnti, riduzione degli investimenti; al centro comportamento simile, ma una maggior crescita delle spese correnti; al sud variazioni positive per le tre categorie. Il RFT 2014 esamina anche gli strumenti e le scelte per finanziare gli investimenti locali, che da tempo sono in forte flessione.

Figura 1. Province: dinamica reale spesa corrente (milioni)



Un cambiamento più profondo è forse la **contrazione della spesa locale** . L'evoluzione decennale mette in evidenza il cambiamento intervenuto dal 2008 per tutti gli enti territoriali, Comuni, Province e Regioni. La dinamica reale, cioè calcolata in prezzi costanti, se per l'insieme degli enti è stata positiva fino al 2008 (+6% le entrate e +5% le uscite correnti nel periodo 2000-2008), successivamente diventa negativa (-2% e -1% rispettivamente dal 2009 al 2013); in euro correnti, dal 2009 al 2013 le entrate correnti si sono ridotte del 6%, le spese del 2%. La contrazione è stata forte per la spesa regionale non sanitaria, più limitata per la componente sanitaria (-0,3%); per le Province la spesa si è ridotta di -6% sia nel 2012 che nel 2013; la spesa comunale risulta invece stazionaria in valori correnti mentre nel 2013 ha visto un aumento connesso alle misure sblocca-pagamenti con anticipo di liquidità.

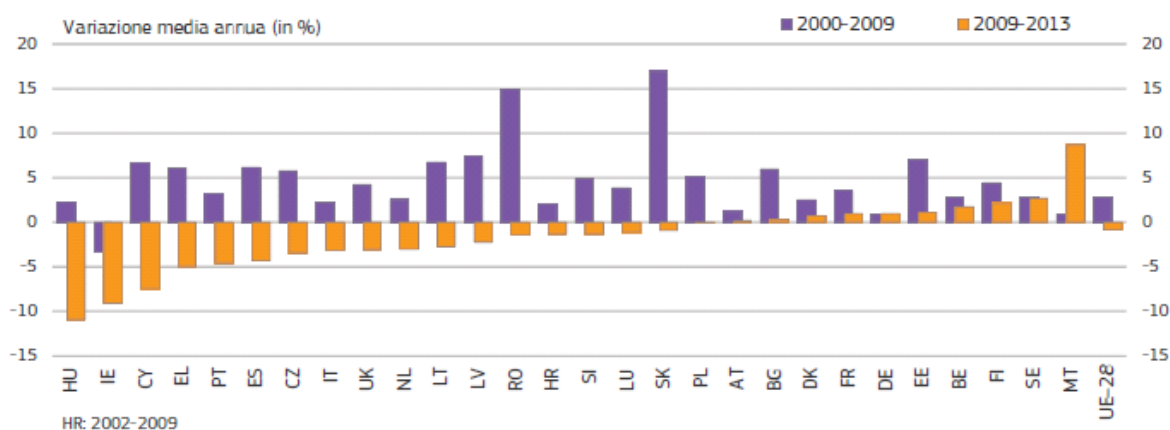
Figura 2. Comuni: dinamica reale spesa corrente (milioni)



Il caso delle Province. Prima di arrivare al riassetto istituzionale in corso, sono state interessate da diverse manovre molto restrittive: ad esempio da tagli cospicui nelle risorse di origine statale: -300 milioni del 2011, -1,1 miliardi nel 2012 fino agli oltre 2 miliardi sia nel 2013 che nel 2014. L'ultimo taglio, incide per quasi la metà delle spese non rigide –quelle per personale e interessi– che ammontano a circa 5 miliardi. Ai tagli vanno aggiunti gli obiettivi annuali di miglioramento del saldo per il Patto di stabilità, pari a 1,3 miliardi sia nel 2013 che nel 2014¹. Per le Province si riducono anche i trasferimenti dalle Regioni, contrazione che si manifesta in buona parte di territori. Per le Province una conseguente riduzione della spesa corrente è quindi presente da tempo.

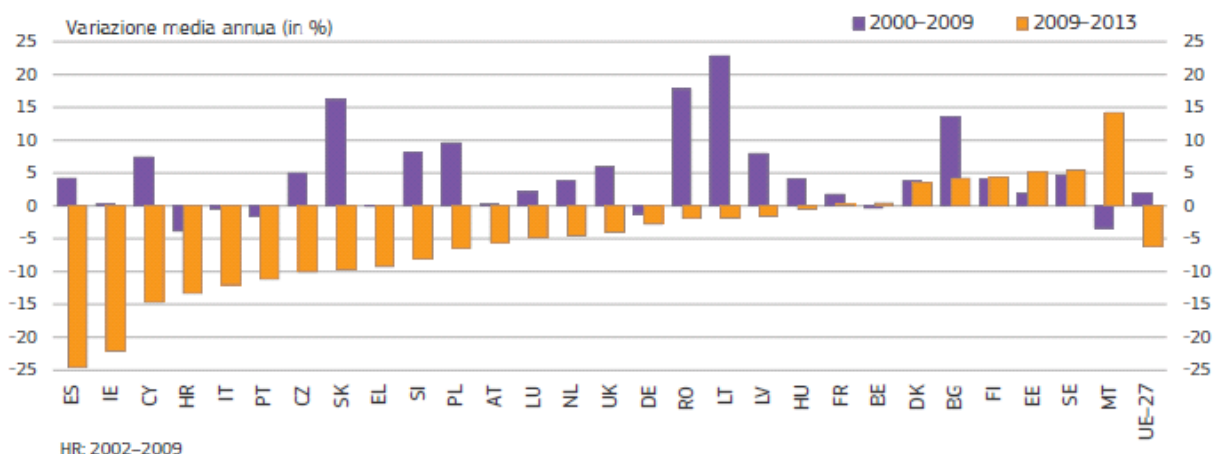
La contrazione della finanza locale è un fenomeno che riguarda anche i governi sub centrali degli altri paesi UE: la variazione media annua della spesa pubblica subnazionale dei 28 paesi membri è stata positiva fino al 2009, negativa successivamente. Tuttavia per gli enti italiani la contrazione nella spesa per gli investimenti inizia dal 2005, precedentemente alla crisi e dura quindi da maggior tempo rispetto agli altri paesi UE. Una situazione simile si è verificata in Germania, ma non in Spagna, Francia, Regno Unito, nei paesi baltici.

Figura 3. Enti territoriali in Europa: variazione media annua di periodo (2000-2009 e 2009-2013) della spesa.



¹ All'anno 2014, il concorso stimato degli Enti locali alle manovre di finanza pubblica per soddisfare gli equilibri finanziari del Patto di stabilità interno ammonta per i Comuni a 11.760 milioni di euro (che diverranno 12.710 nel 2015 e 12.985 per gli anni 2016 e 2017), mentre per le Province a 3.745 milioni (che dovrebbero diventare 3.945 nel 2015, per poi aumentare ulteriormente a 4.014 milioni per il biennio 2016 e 2017). Per quanto riguarda le Regioni a Statuto ordinario, il totale delle manovre ammonta nel 2014 a 10.240 milioni (11.531 per i tre anni successivi).

Figura 4.Enti territoriali in Europa: variazione media annua di periodo (2000-2009 e 2009-2013) degli investimenti



Fonte: Commissione Europea, 6^ rapporto sulla coesione sociale, 2014

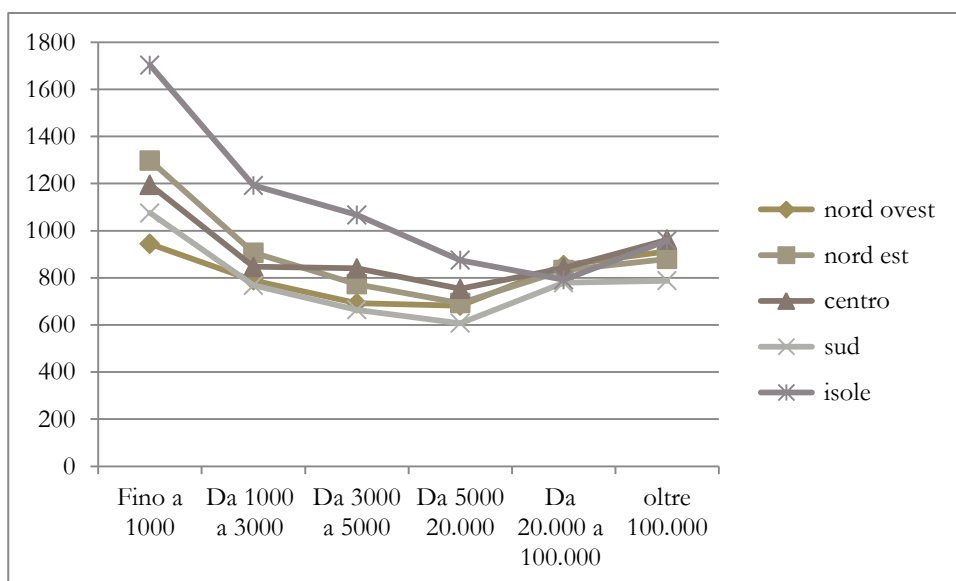
Per il governo locale del nostro Paese la **questione investimenti** assume quindi una gravità particolare, considerate anche le criticità di tipo geomorfologico di buona parte del territorio. Il rapporto dedica una attenzione particolare agli investimenti degli enti locali, che sono la gran parte degli investimenti pubblici complessivi. In particolare esamina l'andamento anche delle modalità alternative di finanziamento di quel tipo di spesa. Tra esse vi è la cosiddetta finanza a progetto che implica accordi di partenariato pubblico-privato su specifici progetti di interesse pubblico da cui i privati possano trarre dei profitti. Ad esempio i *project bond* sono obbligazioni emesse per finanziare (o rifinanziare) uno specifico progetto infrastrutturale che prevede il rimborso del capitale investito attraverso i proventi derivanti dall'utilizzo dell'opera stessa. Si stima che, a livello europeo, il mercato dei *project bond* possa arrivare a 29-39 miliardi di euro entro il 2020. Questo tipo di soluzione è praticato però solo in alcuni settori, come quello delle attrezzature sportive, e risulta minoritario negli altri e nella concessione di servizi. Questi strumenti finanziari alternativi sono molto utilizzati tra gli enti locali del Nord Italia e praticamente inesistenti al Sud.

L'altro finanziamento degli enti locali è quello che proviene dai **Fondi strutturali Europei**: nel periodo 2014-2020 l'Italia gestirà oltre 55 miliardi di euro nel quadro della politica di coesione dell'UE. Di rilievo programma operativo multiregionale (PON) indirizzato alle Città Metropolitane (434,8 milioni) che ha l'obiettivo di rafforzare il ruolo delle grandi città attraverso la realizzazione di progetti che perseguano comuni risultati. In questo rapporto, così come nel 6^ rapporto sulla coesione sociale (Commissione Europea, 2014), si denuncia l'insoddisfacente capacità di assorbimento dei fondi 2007-2013 (60%). Il report della Commissione stima anche, per i diversi paesi, se la crisi ha avuto un impatto sul cofinanziamento statale e locale richiesto per questo tipo di investimenti: nel caso italiano si è verificato un taglio di oltre il 30% delle risorse concordate.

Differenze di intervento persistenti

Un altro aspetto monitorato da tempo da questo ed altri rapporti (SVIMEZ, DPS/MEF, Istat) riguarda i **differenziali territoriali** nelle entrate, di origine propria oppure trasferita, e nelle spese. Vengono misurati in termini procapite, nelle diverse partizioni territoriali, e nelle diverse specificità istituzionali. Vi sono differenze nei livelli di spesa corrente e negli investimenti degli enti nel centro-nord rispetto a quelli del mezzogiorno. Sono poi state evidenziate anche le maggiori risorse di cui dispongono i territori con autonomia speciale del nord. Si tratta di peculiarità regionali persistenti, che sussistono anche tra i comuni di diversa dimensione, e che nel decennio non hanno subito modificazioni di rilievo. Ad esempio gli enti piemontesi mantengono valori di spesa inferiori rispetto agli enti del centro-nord, nelle diverse classi demografiche, ad eccezione del capoluogo, che invece ha una spesa procapite superiore a quella delle altre grandi città.

Figura 5. Comuni. Spesa procapite corrente 2013 per dimensione e territorio



Alcune differenze territoriali si accentuano se si considera l'attività degli **altri soggetti del governo locale**. Ad esempio il ricorso alle aziende partecipate dagli enti locali, descritto dal grafico, è superiore nel nord, in particolare nel nord est, rispetto al mezzogiorno : qui nei nove anni dal 2004 al 2012 gli enti locali hanno erogato solo il 25% della spesa complessiva per investimenti del Paese, e le loro aziende il 17%, a fronte di una incidenza della popolazione del 34%. Diverso è anche il ricorso alle forme associative: accentuato al centro nord, limitato al sud.

Figura 6. Amministrazioni Locali e Imprese Pubbliche Locali: la spesa corrente 2012 (milioni)

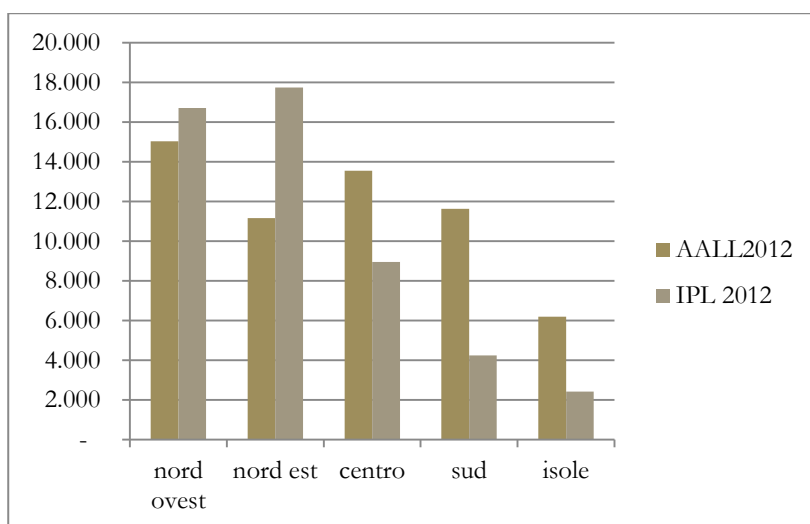


Tabella 1. Piccoli comuni e forme associative: distribuzione della spesa corrente 2013 (milioni)

	comuni <5000	unioni	comunità montane
nord ovest	2.655	137	191
nord est	1.543	299	382
centro	997	144	49
sud	1.542	41	71
isole	1.044	56	7

Efficienza e comparazioni

Il recente rapporto sulla Finanza Locale della Cassa depositi e prestiti, ha costruito alcuni **indicatori economico-finanziari** ritenuti predittivi di uno stato di eventuale dissesto e/o squilibrio finanziario degli Enti. Ad esempio, la capacità di un Ente di riscuotere le entrate sul proprio territorio, far fronte ai pagamenti o generare un avanzo economico utilizzabile a copertura delle spese di investimento, sono indici di “virtuosità”; altri indicatori sono invece inversamente proporzionali, come il ricorso all’anticipazione di cassa – che segnala una situazione di difficoltà gestionale – il livello di indebitamento, il volume dei residui attivi. Negli ultimi anni i Comuni italiani sono diventati mediamente più virtuosi. Tuttavia, continuano a persistere delle forti eterogeneità nei livelli di virtuosità, soprattutto a livello territoriale: i Comuni di piccole e medie dimensioni, situati nelle aree centro-settentrionali, sono mediamente più virtuosi dei Comuni del Sud e delle Isole, in termini di riscossione delle tasse, velocità di pagamento e livello di indebitamento.

Finora i differenziali sono stati misurati perlopiù confrontando i valori correnti di entrata e di spesa, senza riferimenti a indicatori di potenziale fiscale oppure di output degli enti. Oppure ricorrendo ad indicatori compositi di scelte gestionali e fiscali. Recentemente è però disponibile un metodo più corretto, nato proprio con finalità perequative e incentivanti. I nuovi **fabbisogni standard** elaborati da SOSE (cfr. www.opencivitas.it) confermano che la spesa effettiva dei Comuni piemontesi è inferiore del 7,48% rispetto ai fabbisogni standard, e quindi dovrebbero costituire un potenziale vantaggio di questa regione in caso di redistribuzione o perequazione di risorse. Contrario il caso delle Province piemontesi, che rivelano una spesa superiore del 12,24% rispetto agli standard elaborati.

Manovre recenti e risposte degli enti

L’emanazione di misure restrittive per la finanza locale data ormai da tempo. Ma negli ultimi due anni la persistenza della crisi economica ha portato un **susseguirsi di manovre**: per ridurre l’indebitamento, per ridurre e razionalizzare la spesa, per stimolare la crescita. Non mancano le **incongruenze** tra le manovre, con ripensamenti nelle scelte normative. Il 2013 ha visto un dibattito confuso sulla sospensione dell’IMU sulle prima casa, che ha impedito fino a dicembre la chiusura dei bilanci, ed è risultato poco chiaro ai contribuenti negli esiti finali: nel rapporto si verifica l’impatto della TASI e la pressione fiscale potenziale non si discosta molto da quella dell’IMU. E a fronte dell’incertezza sulle risorse, molte amministrazioni hanno deciso l’aumento dell’addizionale sull’Irpef.

La spending review avviata nel 2011 ha prodotto più una riduzione che una razionalizzazione della spesa. Le misure per sboccare i crediti delle imprese verso le PPAA hanno inciso solo sulle spese correnti, mentre gli investimenti non hanno registrato alcuna inversione di tendenza. Il Rapporto analizza l’esito in termini di **comportamenti fiscali** degli enti, misurando le modifiche intervenute nelle entrate riscosse e/o nelle spese pagate. Emerge una differenza tra aree territoriali, così sintetizzabile: al nord aumento dell’addizionale all’Irpef e lieve crescita delle spese correnti, riduzione degli investimenti; al centro comportamento simile, ma una maggior crescita delle spese correnti; al sud variazioni positive per le tre categorie.

Riforme in corso

Il volume sviluppa poi una rassegna sulle misure di controllo dell’indebitamento in alcuni Paesi europei. La **disciplina fiscale europea** è ormai diventata legge costituzionale con differenti modalità tecniche nei vari Paesi. Se sta producendo conseguenze positive dal lato degli equilibri di bilancio, ha avuto finora un impatto negativo sugli investimenti (v. sopra); l’altra conseguenza non positiva consiste in quella ri-centralizzazione dei poteri e delle competenze di spesa lamentata da esperti e politici di molti dei Paesi coinvolti, incluse le “federali” Germania e Austria.

A fronte della diffusione del fenomeno del dissesto finanziario, il rapporto contiene una rassegna sulle **misure** adottate dal governo **per facilitare il riequilibrio** delle singole situazioni. I debiti fuori bilancio sono una pratica diffusa, più frequente tra gli Enti locali del Mezzogiorno. Sono debiti di difficile quantificazione nel loro ammontare aggregato e quindi possono rappresentare una vera e propria

incognita finanziaria. Il rapporto mostra come i piani di riequilibrio possono rappresentare un percorso virtuoso da parte degli Enti Locali, ma occorre predisporre alcuni correttivi procedurali e normativi e razionalizzare il Testo Unico Enti Locali nei relativi riferimenti.

Il Rapporto si chiude richiamando un'altra riforma avviata nel gennaio di quest'anno, dopo un triennio di sperimentazione: l'**armonizzazione dei sistemi contabili** per tutti gli enti territoriali. Molte le novità previste: regole contabili uniformi per i diversi enti di governo, compresi gli enti sanitari, enti strumentali ed aziende; una contabilità finanziaria rinnovata a cui andrà affiancato – dal 2016 - un sistema di contabilità economico-patrimoniale finora assente per gli enti; la redazione del bilancio consolidato, comprensivo dei risultati degli enti partecipati; la programmazione finanziaria regionale dovrà essere coerente con quella dei fondi europei e statali. Se la tabella di marcia sarà confermata, infatti, per il primo anno la funzione autorizzatoria sarà svolta ancora dal vecchio bilancio (dpr 194/1996), a cui sarà affiancato quello nuovo con funzione conoscitiva. Ci sarà l'obbligo di costituire il fondo pluriennale vincolato e il fondo crediti di dubbia esigibilità; faranno eccezione i soli enti che hanno svolto la sperimentazione e che applicheranno fin da subito il bilancio armonizzato. Dal 2016, invece, la riforma andrà a regime e si passerà a un bilancio e a un Piano Esecutivo di Gestione unico triennale. Nelle Regioni il Documento unico di programmazione (Dup) sostituirà la Relazione previsionale e programmatica; nel Rapporto viene esposta l'attuazione data da due Regioni (Liguria e Lombardia) : dall'adozione del Piano regionale di sviluppo articolato per missioni e programmi all'impiego del Piano finanziario, con valenza autorizzatoria per i responsabili di spesa.

LA FINANZA DEGLI ENTI LOCALI PIEMONTESI

di Renato Cugno (IRES Piemonte)

I comuni

La dinamica delle risorse. Fino al 2013 il volume degli incassi è rimasto sostanzialmente stazionario, nonostante le modifiche intervenute nella fiscalità immobiliare. Nel 2013 l'andamento delle entrate proprie risente delle vicende dell'IMU, introdotta nel 2012 ma sospesa nell'anno successivo: a fronte del mancato gettito IMU, -440 milioni, lo Stato interviene a compensazione con +450 milioni; inoltre per favorire il pagamento dei debiti progressi con i fornitori viene data la possibilità di anticipazioni di tesoreria, con interessi in parte a carico dello Stato stesso. I trasferimenti dalla Regione si sono mantenuti costanti. Continuano a ridursi i proventi da concessioni edilizie, classificati nei trasferimenti di capitale da soggetti privati.

La dinamica delle spese. Dal 2010 anche le spese correnti sono in flessione, in Piemonte come in buona parte del Paese; il calo degli investimenti data invece da diversi anni. In flessione sono le spese di personale, gli interessi, i trasferimenti. Nel 2013 i pagamenti correnti hanno un aumento consistente, che non trova riscontro negli incassi correnti. Infatti i Comuni -soprattutto quelli medi e grandi- hanno potuto disporre di maggiori liquidità dovuta da anticipazioni straordinarie di cassa (aumentate di 180 milioni nel 2013 rispetto all'anno precedente), in relazione a provvedimenti statali.

Tabella 1. Dinamica entrate (incassi) dei Comuni piemontesi (milioni)

	2009	2010	2011	2012	2013
entrate proprie correnti	2477	2452	3327	3350	3014
entrate proprie c/capitale*	744	495	420	557	276
<i>di cui alienazioni</i>	188	172	139	294	81
<i>di cui trasferimenti da soggetti privati</i>	279	276	248	218	191
entrate da mutui propri	404	364	328	269	386
trasferimenti dallo Stato	1274	1280	422	478	908
<i>di cui c.capitale</i>	55	44	20	40	19
trasferimenti da Regione	436	429	296	253	267
<i>di cui c.capitale</i>	235	263	179	151	173
trasferimenti correnti altri enti p.	86	70	82	95	83
totale ENTRATE CORRENTI	3985	3925	3931	3986	4082
totale ENTRATE C/CAPITALE	1486	1201	988	1047	890

Tali maggiori risorse hanno trovato impiego nelle sole spese correnti, e non negli investimenti pubblici: in particolare le categorie di spesa che risultano cresciute sono quelle degli “oneri straordinari della gestione corrente” e le “prestazioni di beni e servizi”, che comprendono rapporti economici e debiti pregressi verso molti fornitori (aziende pubbliche e private). Misure di stimolo di questo tipo dovrebbero risultare presenti anche nei dati del 2014. Tuttavia una analisi corretta dei loro impatti effettivi, ed a regime, potrà farsi meglio negli anni prossimi.

Tabella 2. Dinamica spese (pagamenti) dei Comuni piemontesi (milioni)

	2009	2010	2011	2012	2013
Spese correnti	3.668	3.777	3.626	3.653	3.941
di cui personale	1.206	1.174	1.170	1.125	1.095
di cui interessi	265	250	257	256	236
di cui prestazioni di servizi	1.656	1.796	1.414	1.663	1.904
spese c/capitale totali	1.417	1.079	1.318	880	750
di cui investimenti reali	1.112	897	1.032	754	612

Fonte: dati SIOPE, RGS-MEF

Per quanto riguarda gli investimenti il calo prosegue sin dal 2004. I flussi di cassa, nel caso degli investimenti riguardano pagamenti derivanti più dal conto residui che impegnati nell'anno di competenza. Se si considerano poi le programmazioni annuali per il 2014 o gli impegni, il declino è più accentuato: l'ultimo rapporto dell'Osservatorio regionale sui lavori pubblici mostra che dal 2012 vi sia stato un calo dei lavori annuali programmati del 29%, mentre la caduta delle opere aggiudicate è ben del 63%.

Tornando ai flussi di cassa, la contrazione dal 2013 ha iniziato a essere visibile anche sui pagamenti dei piccoli comuni, che invece sino al 2012 si erano mantenuti dai 400 ai 460 milioni annui.

Tabella 3. Dinamica spese c/capitale totali (pagamenti - milioni)

	2009	2010	2011	2012	2013
Torino	367	242	511	149	174
Comuni < 5000 abit.	452	436,1	413	427,6	300
Altri Comuni	598	401,5	446	301,9	276

Fonte: dati SIOPE, RGS-MEF

Di segno opposto è invece l'intervento delle **Unioni di Comuni**. L'andamento della spesa cresce: se nel 2010 non arrivava al 10% delle spese dei piccoli comuni della regione, nel 2013 supera il 18%. Il finanziamento deriva largamente locale: i contributi statali o regionali coprono ormai poco più del 10% delle entrate correnti, finanziate invece dai contributi dei comuni membri (47%) oppure dalle entrate tariffarie derivanti dai servizi prestati. Con la recente trasformazione delle comunità montane in unioni di comuni², l'incidenza della finanza delle unioni è destinata a crescere radicalmente.

Tabella 4. Unioni di Comuni: dinamica pagamenti correnti e in c/capitale totali (pagamenti - milioni)

	2010	2011	2012	2013
Spese correnti	42,8	46,4	49,5	55,2
Spese in conto capitale	6,1	6,6	8,2	3,6

Fonte: dati SIOPE, RGS-MEF

² A novembre la Regione ha pubblicato il primo stralcio della Carta delle forme associative del Piemonte, approvando le prime 27 Unioni di comuni, appartenenti a comunità montane.

La finanza delle Province

Per questi enti l'andamento risulta diverso, con entrate e spese correnti stazionarie fino al 2011. Mentre sin dal biennio successivo si registra una contrazione nei pagamenti correnti, oltre che in quelli di investimento. La contrazione è connessa a diverse misure statali di contenimento della spesa, inasprite progressivamente nel 2014 e 2015.

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

Tabella 5. Dinamica spese (pagamenti) delle Province piemontesi (milioni)

	2009	2010	2011	2012	2013
SPESE CORRENTI	817	821	819	767	772
Personale	188	184	176	172	162
Acquisto di beni	23	12	12	10	9
Prestazioni di servizi	368	381	394	349	376
Trasferimenti	181	188	174	174	163
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	42	43	47	18	47
Imposte e tasse	15	14	14	14	14
Altre spese	1	0	3	2	1
SPESE IN CONTO CAPITALE	201	195	208	118	152
Acquisizione di capitali (beni immobili e mobili, titoli)	150	150	163	88	116
Incarichi professionali esterni	2	2	1	6	1
Trasferimenti di capitali	19	17	41	12	32
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	3	1	0	0	0
Concessioni di crediti ed anticipazioni	27	25	2	1	2
SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	48	72	92	66	85

Gli incassi mostrano un andamento solo apparentemente diverso. Se gli incassi relativi al totale delle entrate correnti sono aumentati, di fatto si tratta di incassi di residui attivi per trasferimenti dalla Regione non ancora liquidati: i trasferimenti regionali di competenza rivelano invece un lieve calo degli ammontari nel 2013. L'altra componente delle entrate correnti sono i gettiti dei tributi propri, in chiara contrazione, sia perché connessi alla congiuntura, sia per l'abolizione normativa di alcune di queste voci di entrata propria.

Le province piemontesi registrano anche l'incidenza delle maggiori funzioni delegate dalla Regione, con maggiori livelli di spesa rispetto agli enti italiani: la spesa corrente procapite risulta superiore al valore medio rilevato sia nel nordovest che nel nord est, che al centro e al sud 159 euro. Tale situazione si riflette nei fabbisogni standard elaborati dalla Sose: in Piemonte i valori di spesa secondo il fabbisogno standard risulterebbero inferiori del 12% rispetto alla spesa effettiva - per le funzioni fondamentali, calcolata al 2010. Un fenomeno presente per tutti gli otto enti.

Tabella 6. Dinamica entrate (incassi) delle Province piemontesi (milioni)

	2009	2010	2011	2012	2013
entrate proprie correnti	404	408	456	442	417
entrate proprie c/capitale*	104	54	91	58	83
<i>di cui alienazioni</i>	4	0	4	9	32
<i>di cui trasferimenti da soggetti privati</i>	1	7	6	3	1
entrate da mutui propri	98	47	81	46	50
trasferimenti dallo Stato	72	118	45	18	62
<i>di cui c.capitale</i>	7	8	5	4	5
trasferimenti da Regione	424	255	459	360	512
<i>di cui c.capitale</i>	71	75	39	57	57
trasferimenti correnti altri enti p.	5	5	14	5	4
ENTRATE CORRENTI	828	822	934	767	945
ENTRATE C/CAPITALE	186	142	137	120	146

Una ulteriore criticità pare testimoniata dal fatto che alcuni enti piemontesi hanno dichiarato il dissesto e/o avviato procedure per il riequilibrio finanziario. Peraltro i provvedimenti emanati per il 2014 e 2015 – discusse nel contributo 3 di questo *Politiche Piemonte* – diffondono le difficoltà finanziarie a tutti gli enti.

Secondo la Legge Delrio dal 1 gennaio 2015 le Province - in attesa della revisione costituzionale sulla materia - hanno competenza solo più sulle funzioni fondamentali definite (tutela dell'ambiente, servizi di trasporto pubblico, costruzione e gestione strade provinciali, reti ed edifici scolastici, assistenza agli enti locali, pari opportunità). Le funzioni diverse - come quelle delegate via via dalle Regioni come la formazione professionale, i centri per l'impiego, la pianificazione territoriale, gli interventi per l'agricoltura, per il turismo, per la cultura - vanno ripensate, riattribuite con le rispettive modalità di finanziamento, a cura di Stato e Regioni. Peraltro la Conferenza Unificata –stato, regioni ed enti locali – non ha definito tale riattribuzione; in autunno gli enti hanno dovuto comunicare ad appositi Osservatori regionali consistenza di beni e risorse umane, finanziarie e strumentali e la loro distribuzione tra le singole funzioni svolte. Ma le Regioni e gli Osservatori regionali non hanno validato tali dati. Così in dicembre emerge la proposta governativa – poi divenuta norma di legge – volta a un forte taglio delle dotazioni organiche: -30% per le Province trasformate in Città metropolitane e -50% per le altre province, una riduzione da attuarsi con procedure di mobilità verso altri enti pubblici. La norma è affiancata da un prelievo forzoso sulle entrate proprie degli enti motivato dalla riduzione del personale. L'impatto effettivo di tali provvedimenti sarà definito nel corso dell'anno.

L'attuazione in Piemonte della legge 56/2014: il riordino delle funzioni delle province

a cura di Marco Orlando (Segretario Unione Province Piemontesi)

Il riordino delle funzioni delle Province

La legge 7 aprile 2014, n. 56 ha riordinato in modo formale e sostanziale la disciplina statale sulle Province. Per gli aspetti relativi alla forma di governo e all'assetto funzionale, esse sono state trasformate in enti a legittimazione democratica indiretta, strettamente legati da un rapporto di interdipendenza politica, funzionale e induce anche organizzativa con i Comuni delle loro circoscrizioni territoriali, che la riforma considera quali istituzioni "base dell'ordinamento democratico".

Nell'attuazione della riforma, con l'Accordo dello scorso 11/9 lo Stato e le Regioni hanno assunto l'impegno di legiferare per riordinare tutta la pubblica amministrazione prevalentemente in capo alle autonomie locali, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Soprattutto in sede regionale, il percorso attuativo della riforma deve pertanto essere accompagnato dalla garanzia della certezza di disponibilità di risorse adeguate a garantire la qualità e la quantità dei servizi che continueranno a essere erogati dalle Province, almeno fino al compimento del progetto di riforma del Titolo V che è volto alla loro "decostituzionalizzazione".

La valutazione di *sostenibilità finanziaria* delle funzioni amministrative gestite dalle Province del Piemonte riveste quindi un ruolo preliminare a ogni altra considerazione sul riordino, nonché sulla complessiva attuazione della riforma.

La sostenibilità finanziaria delle funzioni conferite dalla Regione Piemonte

Come detto, la valutazione di sostenibilità finanziaria rappresenta una pregiudiziale a qualsiasi altra valutazione inerente le funzioni amministrative di competenza delle Province.

Infatti, il combinato effetto del prelievo forzoso dello Stato sulle entrate proprie delle Province (tabelle 1 e 2), che viene imposto quale contributo per il risanamento dei conti pubblici nazionali, sommato alla riduzione dei trasferimenti regionali (tabella 3) per le funzioni conferite, ha prodotto a partire dall'esercizio 2014 una situazione di insostenibilità non più rimediabile con le azioni di risparmio che le amministrazioni provinciali possono autonomamente determinare (tabella 4).

Tabella 1. Contributo complessivo delle province piemontesi alla riduzione della spesa pubblica nazionale (Legge 89/2014)

Spese per autovetture	79.355
Acquisti beni e servizi	28.818.704
Incarichi consulenza	217.796
Totale	29.115.855

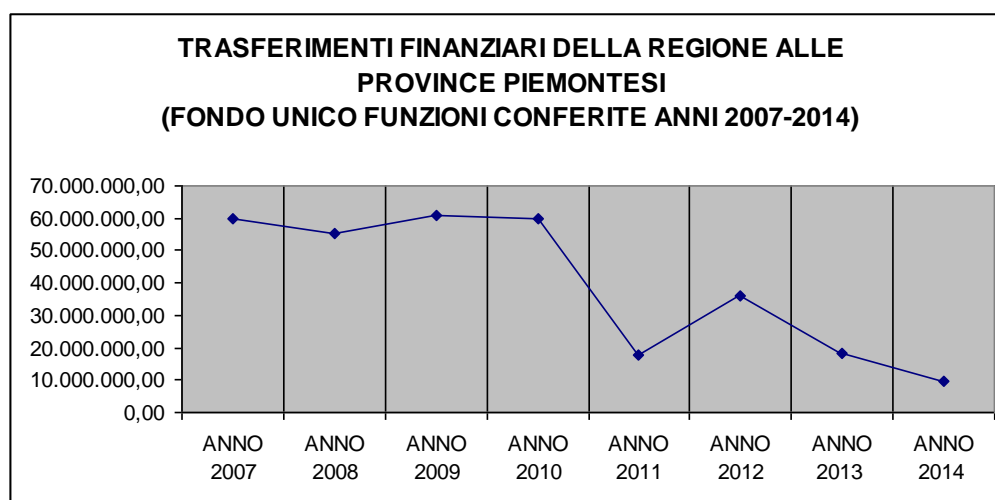
Tabella 2. Contributo delle province piemontesi alla riduzione della spesa pubblica nazionale, "Spending Review 2012"- Anno 2014 (D.L. 95/2012)

Alessandria	11.090.439
Asti	5.370.186
Biella	4.764.707
Cuneo	14.190.484
Torino	39.391.981
Novara	8.548.660
Verbano-Cusio-Ossola	6.793.328
Vercelli	6.101.547
Totale province piemontesi	96.251.332

Tabella 3. Province piemontesi - Trasferimenti sul fondo unico funzioni conferite anni 2007-2014

ANNO 2007	59.705.128
ANNO 2008	55.308.202
ANNO 2009	61.015.874
ANNO 2010	59.803.062
ANNO 2011	17.930.096
ANNO 2012	36.059.952
ANNO 2013	18.031.779
ANNO 2014	9.390.429 ^(*)

^(*) l'importo del 2014 non considera il maggior stanziamento previsto dal ddlr 48/2014.

**Tabella 4.** Risultanze della “due diligence” MEF/UPI – Luglio 2014

(dati in Mln€)	Avanzo/Disavanzo gestione corrente 2014	Sforamento del patto di stabilità 2014	Avanzo/Disavanzo di amministrazione non vincolato presunto 2014
Alessandria	-	- 20.658.386	- 4.648.398
Asti	- 4.622.817	- 14.577.321	- 5.000.000
Biella	- 11.324.241	- 8.342.000	- 2.401.230
Cuneo	- 4.913.000	- 4.817.000	- 6.920.000
Novara	- 5.000.000	- 11.160.841	-
Torino	- 32.945.742	- 16.222.706	- 16.380.000
Verbano-Cusio-Ossola	-	- 2.928.374	-
Vercelli	- 6.642.015	+ 1.000	+1.500.000

Per il 2014 il contributo delle Province piemontesi alla “*spending review 2014*” è stato pari a più di 29 milioni di euro, e si è sommato al contributo già disposto dalla “*spending review 2012*”, che aveva un orizzonte triennale, e che per il 2014 vale 96 milioni di euro.

Complessivamente, il prelievo forzoso dell’Erario operato nel solo anno corrente (2014) sulle entrate proprie delle Province piemontesi ha pertanto superato la somma di 125 milioni di euro.

Per il 2015, il disegno di legge di stabilità presentato dal Governo prevede un ulteriore taglio che, ragguagliato a livello nazionale, ammonta a 3 miliardi di euro, cioè il 30% della spesa complessiva delle

Province (9,5 mld€). Ciò a fronte, invece, di una riduzione limitata al 3,5% della spesa delle amministrazioni dello Stato, del 3,3% della spesa regionale e del 1,4% della spesa dei Comuni.

L'impatto di tale manovra rende inesigibili anche le funzioni esercitate dalle Province per mezzo dei trasferimenti vincolati dalla Regione, poiché i costi necessari per erogare tali servizi non sono più copribili con risorse proprie dell'Ente.

Se fino al 2014 qualche Provincia è riuscita a evitare il disavanzo, è quindi evidente che nel 2015, a saldi invariati, le Province non potranno far fronte a nessuna delle funzioni di cui sono attualmente titolari, con un grave pregiudizio della qualità e della quantità dei servizi erogati.

In particolare, nessuna delle funzioni conferite dalla Regione Piemonte alle Province piemontesi è attualmente sostenibile sul piano finanziario, poiché le Province non dispongono più delle risorse proprie necessarie a compensare la riduzione dei trasferimenti regionali.

Per quanto sopra esposto, qualsiasi conclusione possibile in merito alla congruità dell'esercizio delle funzioni di area vasta da parte delle Province piemontesi è condizionata da un'alea pregiudiziale così forte da poter vanificare qualsiasi tentativo di sopravvivenza delle Province stesse come utili soggetti dell'ordinamento istituzionale titolari di competenze amministrative.

Nei paragrafi che seguono, si cercherà in ogni caso di dar conto della sostenibilità logica e giuridica delle funzioni provinciali.

Le nuove funzioni fondamentali delle province

Nonostante il quadro finanziario appena descritto, la legge 56/2014 ha confermato alle Province la natura di enti pienamente titolari di alcune specifiche funzioni fondamentali di programmazione, coordinamento e gestione di politiche e servizi di area vasta.

Allo stesso tempo, anche per agevolare il collegamento funzionale con i Comuni, la legge ha previsto un ulteriore catalogo di funzioni esercitabili mediante intese tra le Province e i Comuni del territorio, per la gestione unitaria di nuove e ulteriori funzioni e servizi che oggi sono frammentati tra i due livelli di governo. Il comma 90 della legge ha poi previsto meccanismi di premialità per le Regioni che dovessero sopprimere enti o agenzie operanti in ambito infra-regionale e operanti nelle funzioni e nei servizi a rilevanza economica che dovrebbero essere quindi assegnate alle Province.

Inoltre, alle Province montane sono riconosciute ulteriori funzioni fondamentali riguardanti lo sviluppo strategico del territorio e la gestione in forma associata di servizi tipici dei territori montani, alle quali le Regioni dovranno riconoscere forme particolari di autonomia.

La legge 56/2014, quindi, ha consolidato in capo alle Province la titolarità di alcune funzioni amministrative già esercitate che diventano funzioni fondamentali, e ne ha aggiunto di nuove rispetto alle funzioni storicamente svolte ai diversi titoli di legittimazione della "attribuzione statale" (TUEL Testo Unico Enti Locali, e altre leggi), "delega" (D.P.R.616/77), "attribuzione regionale", o "trasferimento" (D.Lgs. 112/98).

E' del tutto evidente che nei nuovi cataloghi di competenze si ritrovano molte delle funzioni o delle attività amministrative precite, ma la legge 56/2014 non ha offerto un criterio interpretativo utile a ricondurre le competenze attualmente gestite alle nuove funzioni fondamentali. L'elenco delle funzioni fondamentali previsto nel comma 85 della legge è peraltro piuttosto eterogeneo: vi rientrano sia competenze puntuali come, ad esempio, la "pianificazione territoriale provinciale di coordinamento", sia funzioni amministrative generali come, ad esempio, la "tutela e valorizzazione dell'ambiente".

Come già detto, la nuova definizione delle funzioni fondamentali delle Province operata dallo Stato implica pertanto qualche conseguenza di tipo interpretativo.

La ricognizione delle funzioni provinciali e i criteri interpretativi del riordino

Avviando il processo di ricognizione delle funzioni provinciali la Regione deve considerare che il ruolo delle Province è stato riconfigurato in modo da superare la classificazione per "materie", "funzioni" e "servizi che caratterizzava la legislazione statale e regionale precedente.

Deve quindi essere superato l'assetto delle attuali funzioni esercitate delle Province, che deriva da una concatenazione di esercizio della potestà legislativa dello Stato e della Regione che si è stratificata nei decenni passati.

Tale esercizio concatenato ha determinato anche delle sovrapposizioni di compiti, in virtù delle quali le province hanno ricevuto in via diretta alcune funzioni (o parti di esse) dallo Stato (secondo quanto era previsto dal "vecchio" art. 128 Cost.) e altre dalla Regione.

Inoltre, gran parte delle norme relative alle funzioni provinciali sono state emanate dal 1997 al 2001, ovvero prima della Riforma del Titolo V della Costituzione, quindi in modo non sempre coerente con le regole di distribuzione che poi sarebbero state previste nel "nuovo" art. 118, dal 2001 in poi. Da ciò deriva l'attuale commistione di titoli di legittimazione e di fonti attributive delle competenze provinciali, un nodo che oggi va sciolto e razionalizzato seguendo i criteri stabiliti dall'Accordo del 11/9.

Detti criteri impegnano la Regione Piemonte a:

- rispettare l'attribuzione alle Province delle diverse attività amministrative riconducibili alle nuove funzioni fondamentali;
- ricomporre in modo organico in capo alle Province tutte le competenze che impropriamente sono esercitate da altri soggetti amministrativi e che invece rientrano nelle funzioni fondamentali;
- trasferire eventualmente ad altri livelli di governo le competenze amministrative oggi svolte dalle Province che, a seguito del lavoro di interpretazione, non rientreranno nelle loro funzioni fondamentali;
- sospendere il riordino delle funzioni che sono oggi coinvolte in processi di riforma legislativa in atto.

Ad esempio di un possibile approccio razionale al tema del riordino delle funzioni da parte della Regione, vale citare le nuove funzioni fondamentali di "tutela e valorizzazione dell'ambiente" e di "regolazione della circolazione stradale".

Ad esse dovrebbero essere ricondotte in via interpretativa le attuali funzioni svolte dalle Province in materia di polizia provinciale, controlli e autorizzazioni ambientali, caccia e pesca, protezione della flora e della fauna, gestione dei parchi e delle aree protette, organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, protezione civile.

Lo stesso tipo di approccio dovrebbe valere per le funzioni relative alla "programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale" e alla "gestione dell'edilizia scolastica", che sono logicamente comprensive delle attività oggi svolte in materia di orientamento scolastico e di diritto allo studio.

Come si vede dagli esempi citati, nella stessa logica della riforma sarebbe opportuno che tutti i pregressi titoli di legittimazione delle funzioni provinciali siano oggi superati e considerati riassorbiti nelle nuove funzioni fondamentali.

Come purtroppo si vedrà in conclusione, un simile approccio non è tuttavia praticabile, non tanto a causa di un'errata interpretazione e valutazione delle funzioni da parte della Regione, ma a causa della sostanziale "perversione" del processo attuativo della legge 56/2014, causato dalla legge di stabilità per il 2015 (L.190/2014).

Le nuove funzioni di assistenza tecnico-amministrativa a servizio dei Comuni

Come già detto, la legge 56/2014 introduce un rapporto di stretta interdipendenza politica e funzionale tra le nuove Province e i Comuni, per attività amministrative già fortemente legate sul piano gestionale. Per questo aspetto, la Regione – attraverso l'azione di coordinamento svolta dall'Osservatorio Regionale - potrebbe individuare dei criteri e definire degli indirizzi precisi che rafforzino le capacità di collaborazione di Comuni e Province nello svolgimento delle funzioni locali attraverso diverse forme di intesa.

Ciò è senza dubbio auspicabile rispetto alle nuove funzioni fondamentali che la legge attribuisce alle Province, come ad esempio quella "*di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive*".

Ma l'instaurazione di nuove forme di cooperazione tra Comuni e Province è anche auspicabile per le funzioni amministrative che oggi sono attribuite in modo frammentato e disperso in diverse strutture amministrative afferenti ai vari livelli del governo locale (per esempio in materia di difesa del suolo e prevenzione delle calamità) che potrebbero essere oggetto di appositi accordi nel territorio per individuare le modalità di esercizio ottimale, ricomponendo in modo organico le relative funzioni ad un unico livello di governo.

Per questo aspetto, andrebbero attentamente valorizzate le **forme associate di esercizio**, che al livello dei Comuni sono già ampiamente utilizzate (in specie nella forma delle “*convenzioni plurifunzionali*” o delle *Unioni di Comuni*) ma che, invece, sono pressoché sconosciute alle Province ancorché già previste fin dal *Testo Unico Enti Locali*. E a questo riguardo, il già citato disegno di legge regionale approvato il 29 dicembre 2014, contiene delle significative innovazioni, poiché prevede l'obbligo di esercizio associato all'interno dei “*quadranti sovra-provinciali*” per le funzioni attinenti alle materie del trasporto pubblico locale, della formazione professionale, della gestione del ciclo integrato di acqua e rifiuti, nonché dell'energia.

L'innovazione introdotta dal disegno di legge regionale è molto significativa, ma di per sé non risolve il problema della frammentazione di competenze tra governo di area vasta e governo di prossimità, che richiederebbe la definizione di strumenti per la cooperazione “*verticale*” che, attualmente, l'ordinamento non offre.

Conclusioni

Come si è cercato di esporre, la fase storica che i governi di area vasta stanno attraversando a seguito dell'entrata in vigore della legge 56/2014 è estremamente complessa. E' una fase che si svolge contemporaneamente su tre piani dell'ordinamento giuridico (legge statale, legge regionale, autonomia statutaria) e che coinvolge tutto il sistema delle autonomie locali piemontesi.

Tabella 5 Taglio personale Province impatto per Regione

Provincia	personale 2013	riduzione 50%	2013 spese personale	riduzione 50% spese
Alessandria	635	317,5	26.179.985	13.089.992
Asti	331	165,5	12.758.002	6.379.001
Biella	196	98	7.170.477	3.585.238
Cuneo	685	342,5	27.097.882	13.548.941
Novara	255	127,5	11.875.883	5.937.941
Torino	1.700	510* (il taglio è del 30%)	78.638.125	23.591.437
Verbano-Cusio-Ossola	193	96,5	8.022.792	4.011.396
Vercelli	217	108,5	9.217.746	4.608.873
Piemonte	4.212	1.766	180.960.892	74.752.821

Fonte: *Stime Unione Province Italiane*

L'attuazione già difficile della riforma è stata purtroppo ulteriormente complicata (e sostanzialmente pervertita) dalla legge di stabilità 2015. Essa non si è limitata a confermare anche per il triennio 2015-2016-2017 il contributo al risanamento dei conti pubblici nazionali attraverso il prelievo forzoso dei tributi propri delle Province e delle Città Metropolitane. Non solo, inoltre, ne ha aggravato il prelievo passando dai 580 milioni di Euro già previsti (a livello nazionale) dal D.L. 66/2014 a complessivi 6 miliardi di Euro entro il 2017. Soprattutto, la legge di stabilità ha previsto, in modo sostanzialmente aprioristico rispetto ai lavori degli Osservatori regionali e al relativo riordino delle funzioni, quale sia lo

stock di risorse umane sufficienti a gestire le funzioni fondamentali previste dalla legge 56/2014. Per il resto del personale attualmente in organico presso le Province e le Città Metropolitane (50% per le prime e 30% per le seconde), la legge ha stabilito che debba essere collocato fuori dalla dotazione organica dei rispettivi enti entro il 30 marzo 2015, avviandolo a processi di mobilità verso amministrazioni dello Stato e delle Regioni, nella ragionevole possibilità che detto personale possa essere ricollocato entro il biennio 2015-2016 e non debba pertanto accedere alla mobilità diretta all'uscita dal mondo del lavoro.

L'impatto delle previsioni della legge di stabilità deve essere valutato su molti fronti, e allo stato attuale non è perfettamente misurabile in Piemonte. Nella tabella seguente, si riporta tuttavia una stima di quelli che potrebbero essere gli effetti sugli attuali organici, alla data di redazione del presente articolo.

AREA METROPOLITANA: UN'AGENDA DI LAVORO PER LA NUOVA PARTIZIONE FISCALE

di Santino Piazza (Ires Piemonte)

Introduzione

L'economia urbana ha dimostrato quanto sia determinante il ruolo delle città quali incubatori della crescita economica, dell'efficienza e dell'innovazione. Gli effetti di traboccamento della crescita urbana si disperdono nelle regioni (non solo quelle di appartenenza) e più in generale negli stati. Prevalgono, in particolare nelle aree più grandi, quei fattori di agglomerazione che agevolano l'efficienza produttiva, l'innovazione e la condivisione dei benefici materiali e immateriali a favore dei settori produttivi in esse localizzati. Le aree urbane di grande dimensione dovrebbero essere dotate degli strumenti di governo e delle risorse adeguate per garantire con efficienza e equità il benessere dei residenti, delle imprese e dei lavoratori che in queste vivono, lavorano e si riproducono e per supportare i processi di sviluppo locale. Queste aree anche in Italia rappresentano uno dei motori della crescita economica, ma i tentativi fatti negli ultimi 30 anni per risolvere il nodo dell'assetto istituzionale delle città metropolitane sembrano non aver avuto successo.

Il legislatore italiano il 27 marzo 2014 ha licenziato il testo del decreto 1542, e il 7 aprile è stata definitivamente approvata la l.56 (Delrio nel seguito), che norma, tra le altre cose, le città metropolitane, a quasi 25 anni di distanza dalle indicazioni contenute nella legge 142 del 1990. Quest'ultima prevedeva all'articolo 17 la delimitazione di 9 aree metropolitane³, delegando alle regioni il compito di disegnarne i confini, e affidando ai comuni e alle preesistenti province l'assetto istituzionale delle costituenti aree. La scelta compiuta dal legislatore nel 2014 sul numero⁴ (art. 1 comma 5) e la perimetrazione delle aree riprende, modificandole, le proposte contenute nella l. 142/90, ma compie un passo indietro rispetto ai criteri che dovrebbero guidare la scelta dei confini metropolitani e spinge le nuove entità dentro i confini delle preesistenti province, da eliminarsi contestualmente. Vengono indicate genericamente le funzioni specificamente metropolitane, e lascia ai nuovi enti di secondo livello la scelta delle modalità di *governance* e delle forme di trapasso nella gestione delle preesistenti funzioni di area vasta, così come dei modi di relazione tra livelli di governo all'interno delle nuove entità (mediando con il dettato legislativo regionale). Non è stata affrontata nel dettaglio la questione delle risorse, o meglio il dettato legislativo si limita a consolidare i bilanci provinciali nei nuovi enti di secondo livello, lasciando aperto il tema del finanziamento delle funzioni specificamente metropolitane (in attesa della "riforma" del titolo V?) e della perequazione infrastrutturale (e infra-areale).

Nel disegno dell'assetto istituzionale delle città metropolitane manca il riconoscimento di uno status speciale dei nuclei caratterizzati da più intense interdipendenze socio-economiche, in particolare nei poli urbani centrali al di sopra del milione di abitanti (per la precisione, si tratta delle città metropolitane che nella nuova veste si attestano attorno alla soglia complessiva dei 3 milioni di abitanti), che avrebbe reso ragione della differente scala gerarchica in cui questi si collocano (OECD, 2012) rispetto ai poli urbani medi e piccoli. L'assetto finanziario, ovvero il nodo del chi fa cosa e le risorse per implementare le funzioni prettamente metropolitane, avrebbe fin dall'inizio potuto riflettere la rilevanza delle funzioni svolte dalle conurbazioni dense e caratterizzate da forti interdipendenze fiscali. Nel caso torinese, questo aspetto appare della massima rilevanza.

Per la città metropolitana torinese, le innovazioni legislative introdotte dalla Delrio impongono una revisione dell'agenda, dal punto di vista della finanza pubblica, che fin qui ha impegnato gli attori principali, ovvero i comuni e i livelli superiori di governo, prestando la massima attenzione a alcune delle principali questioni lasciate aperte dalle previsioni di legge. In "La Finanza Territoriale in Italia – rapporto 2014" sono presentate alcune riflessioni legate, oltre che al tema dell'assegnazione di funzioni in aree intermedie quali quelle in oggetto, alle relazioni tra assetto istituzionale e finanziario in presenza di interdipendenze fiscali, tenendo conto delle lacune nel (ri)disegno dei confini degli enti metropolitani secondo il dettato della Delrio. Diversi contributi nella relazione sono rivolti all'analisi delle specificità

³ Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli

⁴ Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria

metropolitane, dal punto di vista istituzionale e di bilancio e analizzando gli spazi progettuali per un rilancio delle stesse, nelle diverse realtà regionali trattate nella relazione. Offriamo qui una breve sintesi di alcuni nodi rilevanti per l'analisi delle partizioni fiscali metropolitane, con brevi approfondimenti quantitativi riguardo all'area metropolitana torinese.

Chi dovrebbe fare cosa nelle aree metropolitane

Può essere utile una precisazione sull'assegnazione di funzioni al livello di governo metropolitano. Gli studiosi di finanza locale sono concordi nell'affermare che le funzioni da assegnare alle aree metropolitane dovrebbero coincidere con il bacino di utenza dei servizi con estensione su aree intermedie tra il livello municipale e quello regionale, con rilevanti interdipendenze fiscali all'interno e potenziali economie di scala non esprimibili da un livello di governo inferiore. Si possono invece lasciare agli enti di livello inferiore, nel caso italiano si tratterebbe dei comuni entro le aree metropolitane o forme cooperative tra essi, dentro un ipotetico assetto di governo unitario, tutti quei servizi a domanda locale privi di significative esternalità, e a cui il livello di governo sub-metropolitano è in grado di far fronte a costi ragionevoli, a favore di collettività che sono in grado di esprimere il proprio grado di soddisfazione attraverso il voto locale. I servizi a carattere redistributivo dovrebbero essere sussidiati dai livelli di governo superiore (governo centrale o regionale), così come quelli con significative esternalità, o quelli che, pur non avendo caratteri di spiccata esternalità, coinvolgono enti fortemente differenti dal punto di vista della base imponibile, attraverso schemi di finanziamento ad hoc e strumenti di equalizzazione intra-area.

Alcuni dei più significativi servizi a rete (energia, acqua potabile e per usi non residenziali, trattamento reflui) sono già nei fatti forniti in Italia attraverso schemi di *governance* sovracomunale. Infatti la gestione delle infrastrutture e la fornitura dei servizi sono assicurati dalle aziende di pubblica utilità che operano su confini sovracomunali da molti anni, con significative proiezioni sovrametropolitane e sovraregionali. Anche la fornitura e gestione del trasporto pubblico sta "cercando" il suo status metropolitano, con alterni successi, nelle grandi conurbazioni italiane. Sembrerebbe quindi che una delle componenti di servizio su cui il livello metropolitano di governo trova un livello di fornitura adeguato, se ovviamente disegnato secondo uno schema opportuno, abbia già raggiunto le dimensioni spaziali adeguate per svolgere efficientemente il suo compito. Altre funzioni con significative ramificazioni di area vasta (viabilità) o esternalità (regolazione della gestione rifiuti, regolamentazione di altri servizi quali l'istruzione secondaria, pianificazione urbanistica) sono già espressi da un livello di governo (la provincia) che, in Italia, possiede un'estensione media di 55 km² circa e copre in media un territorio popolato da circa 7000 residenti. Vi sono poi servizi pubblici locali erogati in forme cooperative tra enti locali (sostenuti da incentivi, norme di legge vincolanti o altre forme di collaborazione), su aggregazioni territoriali formate da comuni diversi, in particolare quelli di minore dimensione⁵.

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

Tra le funzioni metropolitane previste dalla legge Delrio (art. 1 comma 44 punti a-f, si veda tabella 1) sono comprese alcune di queste, inclusi alcuni servizi locali su cui già i grandi comuni sono fortemente impegnati (sviluppo locale e strategia di rilancio metropolitana). Saranno i meccanismi decisionali in

⁵ Unioni di comuni, comunità montane (fino alla loro eliminazione), consorzi e altre forme cooperative volontarie.

seno ai consigli metropolitani a deciderne gli esiti, uscendo dalla vaghezza (inevitabile) del dettato legislativo.

Tabella 1. Funzioni metropolitane previste dalla Legge Delrio

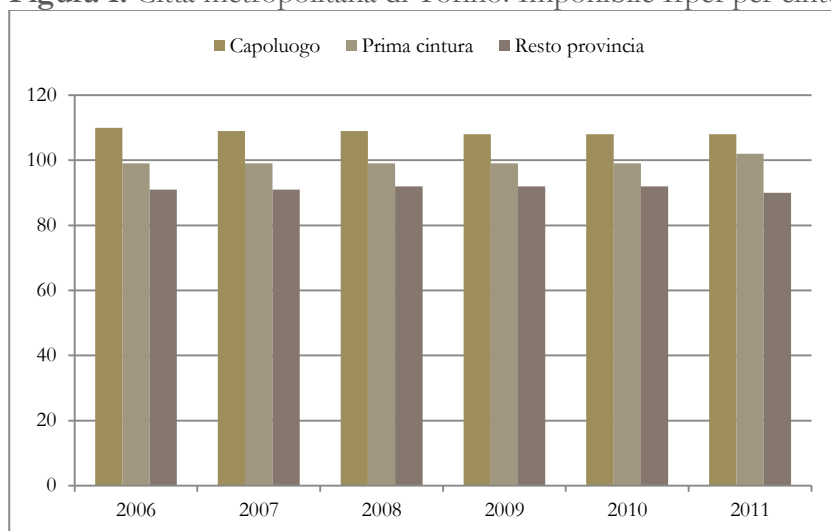
Funzioni metropolitane	
a	Adozione e aggiornamento piano strategico metropolitano (piano d'indirizzo per attività enti + esercizio delle funzioni associate)
b	Pianificazione territoriale e reti di servizi alla scala metropolitana
c	Strutturazione coordinata dei servizi di interesse generale (servizi pubblici di interesse metropolitano)
d	Mobilità e viabilità
e	Promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale
f	Promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e digitalizzazione

Finanza locale e aree metropolitane: salute finanziaria e interdipendenze fiscali

Di seguito viene offerta una sintetica indicazione di alcuni dei temi, dal punto di vista della finanza locale, d'interesse per la nuova partizione fiscale metropolitana torinese, tenendo conto di alcuni approfondimenti quantitativi per i comuni che compongono la nuova città⁶.

I fenomeni di suburbanizzazione in Italia potrebbero aver determinato nelle aree metropolitane fenomeni di squilibrio fiscale tra capoluoghi e cinture. Anche nel caso italiano il declino demografico dei nuclei centrali potrebbe aver aumentato il loro livello di salute finanziaria. Il declino demografico può tradursi infatti in un deflusso di basi imponibili pregiate dal centro alle cinture o al di fuori della provincia, e un incremento del livello dei costi medi nel nucleo metropolitano per servizi quali ad esempio quelli a carattere distributivo. In Italia i nuclei centrali delle aree metropolitane hanno visto nel periodo dal 1981 al 2011 una fortissima diminuzione della popolazione, a favore delle cinture più esterne. Queste ultime sono cresciute, nelle aree metropolitane più grandi, con percentuali rilevantisime. A Torino la prima cintura è cresciuta dell'11% circa, contro una diminuzione del nucleo centrale del 22%. Questa ricomposizione ha avuto riflessi significativi nella dotazione fiscale delle diverse aree? I differenziali in termini di imponibile, visti attraverso la lente costituita dalla media procapite dell'Irpef comunale, non è cambiata in provincia di Torino. Il nucleo centrale gode di un valore dell'imponibile superiore rispetto ai comuni contermini e al resto della provincia (ora città metropolitane). Ma la forbice si sta restringendo (figura 1).

Figura 1. Città metropolitana di Torino: Imponibile Irpef per cinture (provincia=100)



Fonte: Elaborazioni su dati MEF

⁶ Per un approfondimento si veda: La Finanza Territoriale in Italia - 2014, capitolo 9 "La finanza locale nelle grandi aree urbane italiane. Profili di analisi per l'assetto delle Città metropolitane"

Questi differenziali, guardando ai dati di bilancio 2012, si confermano nel confronto tra i gettiti derivanti dalle fonti autonome comunali di finanziamento (IMU ad esempio)⁷. Dal punto di vista della salute fiscale dell'area metropolitana, la persistenza di un differenziale positivo, a favore del capoluogo, indica come i processi di suburbanizzazione che hanno interessato anche l'area metropolitana torinese, così come il declino demografico complessivo del comune centrale, non hanno evidenziato significativi fenomeni di deflusso di imponibile a favore delle cinture o del resto della provincia.

Vi sono altri fenomeni di squilibrio fiscale fra aree che i semplici indicatori di ricchezza, compresi gli indicatori di capacità fiscale standardizzata, non colgono. Il fenomeno delle interdipendenze fiscali, analizzato dal punto di vista dagli effetti dei flussi di mobilità delle popolazioni non residenti sui bilanci comunali, impone un'analisi integrata della situazione fiscale del core metropolitano (il comune capoluogo) e delle aree contermini, dove si generano i flussi di pendolarismo. Nel caso di Torino, le analisi svolte in Piazza e Piperno (2006) confermavano la rilevanza della spesa aggiuntiva nel bilancio del comune centrale da attribuirsi ai flussi di pendolarismo. Una rivalutazione sui dati di bilancio al 2012 e un confronto tra aree indica l'importanza di questa spesa anche per il comune di Torino (in cui non si analizzavano i fenomeni opposti, ovvero l'impatto del pendolarismo in uscita sui bilanci dei comuni contermini nell'area torinese).⁸

Tabella 2. Simulazione del peso % della spesa* netta dovuta alla Popolazioni non Residenti (pnr) giornaliera sul totale della spesa comunale (su dati 2012) . In mln euro

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

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

L'impatto dei flussi di mobilità in entrata nelle grandi città metropolitane e i fenomeni di esternalità nella spesa richiedono meccanismi di compensazione e/o di cooperazione sovracomunale per avvicinare il più possibile i bacini di domanda dei servizi agli ambiti amministrativi. Se il fenomeno delle interdipendenze fiscali, analizzato dal punto di vista dagli effetti dei flussi di mobilità delle popolazioni non residenti sui bilanci comunali, giustifica un'analisi integrata della situazione fiscale del core metropolitano con quella delle aree contermini, dove si generano i flussi di pendolarismo, lo stesso tipo di analisi potrebbe anche rivelare come il mancato rispetto del principio di equivalenza fiscale valga anche per i comuni di cintura oggetto di mobilità in entrata generata nel core metropolitano. Questo fenomeno è stato rilevato in Bruzzo e Ferri (2008). Si confermerebbe comunque la necessità di approfondimento dei confini ottimali per il rispetto del principio di equivalenza. Nel caso della città metropolitana torinese l'aggiornamento dei lavori svolti in precedenza appare di rilevante interesse, così come un approfondimento degli indicatori di salute finanziaria che tenga conto delle eterogenee condizioni delle diverse aree di cui si compone.

⁷ Per il confronto si vedano i dati 2012 in <http://finanzaterritoriale.irespiemonte.it/citt-metropolitane-e-fiscalit-locale.p333>

⁸ Piazza S., Piperno S., Pola G. (2006), "Sviluppo urbano e interdipendenze fiscali nelle aree metropolitane: un'esplorazione preliminare con riferimento all'area metropolitana di Torino", IRES WP. Bruzzo A., Ferri V. (2008), "La popolazione non residente nelle maggiori aree urbane e metropolitane italiane: i risultati di una verifica empirica circa le implicazioni per i bilanci dei Comuni coinvolti?", Argomenti, 24.

LA NUOVA CONTABILITÀ FRA RISCHI, OPPORTUNITÀ E RESISTENZA AL CAMBIAMENTO

di Matteo Barbero (Regione Piemonte)

Da quest'anno, i bilanci di regioni ed enti locali cambieranno pelle. Lo prevede la riforma della contabilità pubblica varata dal dlgs 118/2011 (recentemente modificato dal dlgs 126/2014), le cui disposizioni sono applicabili a decorrere dal 1° gennaio 2015. Si tratta di una rivoluzione finora rimasta sotto traccia e perlopiù confinata nel mondo dei "ragionieri" pubblici. Ma le sue implicazioni andranno ben oltre.

In estrema sintesi, la riforma (che è stata portata avanti in parallelo anche per le altre amministrazioni pubbliche) si prefigge due obiettivi di fondo:

- 1) uniformare il linguaggio contabile di tutti i livelli di governo, in modo da rendere i rispettivi bilanci facilmente confrontabili ed aggregabili;
- 2) fare in modo che i conti siano più trasparenti, disinnescando la prassi (diffusa) di nascondere le magagne finanziarie sotto il tappeto.

La normativa finora vigente, in effetti, non si è dimostrata in grado di rappresentare correttamente la situazione finanziaria, patrimoniale ed economica degli enti, come confermato dalle difficoltà nel determinare l'esatta dimensione dello stock di debiti commerciali.

Per ovviare a tali criticità, la riforma mette in campo due strumenti: da un lato, definisce un unico sistema di classificazione contabile (un po' come fa il codice civile per le imprese private). Si tratta del cd piano dei conti integrato, che consente la rilevazione contestuale dei fatti gestionali in termini finanziari ed economico-patrimoniali. In tal modo, sarà possibile confrontare in modo più agevole le singole voci fra i diversi enti.

Dall'altro lato, introduce in contabilità finanziaria una nuova regola (la cd competenza potenziata) per la contabilizzazione delle entrate e delle spese. In pratica, queste ultime dovranno obbligatoriamente essere finanziate o da entrate già disponibili o da entrate che diventeranno esigibili contestualmente alle spese medesime. In altre parole, nel nuovo regime saranno tassativamente vietati gli impieghi di risorse future, in modo da responsabilizzare gli amministratori ed evitare l'avvio di opere prive di adeguate coperture finanziarie. Simmetricamente, sarà possibile verificare in modo più agevole lo stato di avanzamento dei singoli lavori, individuando i ritardi e i possibili danni per le casse pubbliche.

Nella nuova contabilità, inoltre, i bilanci dovranno contenere solo crediti e debiti (i cd residui attivi e residui passivi) effettivamente esigibili, evitando di gonfiare l'attivo o di tenere ferme risorse che non verranno utilizzare e dovrebbero essere riprogrammate.

Ciò imporrà fin da subito una profonda ripulitura dei conti, che partirà da quelli attuali, attraverso l'obbligo di procedere (contestualmente all'approvazione del rendiconto 2014, ossia entro il prossimo 30 aprile) al cd riaccertamento straordinario dei residui (attivi e passivi). In molti casi, tale operazione farà emergere dei disavanzi (talora anche consistenti).

Sempre per puntellare gli equilibri finanziari, infine, viene imposto di congelare una quota delle proprie entrate di dubbia o difficile esazione in un fondo non impegnabile.

Se quasi tutti condividono le finalità della riforma, alcuni temono che possano essere vanificate dalle difficoltà applicative. La sensazione, infatti, è che molte amministrazioni siano ancora impreparate al debutto della nuova architettura contabile. Soprattutto i tanti comuni piccoli e piccolissimi, che per di più sono sottoposti ad un altro gravoso obbligo, quello di conferire la totalità delle proprie funzioni fondamentali ad una forma associativa (unione o convenzione).

Ecco perché molti hanno sperato fino all'ultimo in una proroga, che però non è arrivata. Le uniche concessioni hanno riguardato un moderata gradualità nell'applicazione della nuova disciplina.

Per il primo anno, la funzione autorizzatoria sarà svolta ancora dal "vecchio" bilancio (quello disciplinato dal dpr 194/1996), a cui sarà affiancato quello nuovo con funzione conoscitiva. La grammatica, però, sarà già quella dettata dalla competenza finanziaria potenziata, con obbligo di costituire il fondo pluriennale vincolato e il fondo crediti dubbia esigibilità. Quest'ultimo, inoltre, per i primi 5 anni, potrà essere accantonato in sede di bilancio preventivo per importi inferiori rispetto a

quello a regime. Infine, è previsto un periodo addirittura trentennale per il riassorbimento dei disavanzi emergenti dall'operazione di riaccertamento straordinario dei residui.

Con questi accorgimenti, la riforma avrà un impatto rilevante sulle amministrazioni.

Pur essendo apparentemente "tecnica", essa inciderà in misura rilevante anche sulle scelte politiche. In particolare, la rilevanza contabile della dimensione temporale renderà cruciale la programmazione, con due conseguenze rilevanti:

1) la capacità di programmazione degli enti (e quindi il sistematico raccordo fra amministratori, uffici tecnici e uffici finanziari) condiziona non solo l'effettiva realizzabilità delle opere, ma anche la stessa quadratura del bilancio;

2) una programmazione sbagliata o incauta rischierà di ipotecare le gestioni future sia in termini di compatibilità con le regole di finanza pubblica sia in termini di costruzione dei futuri bilanci.

Ecco perché si tratta di una riforma che deve necessariamente essere padroneggiata, oltre che dagli addetti agli uffici finanziari, dall'intera struttura di ciascun ente, a partire dagli uffici tecnici per finire con gli amministratori.

Purtroppo, non è quello che sta accadendo. Chi scrive ha partecipato in qualità di docente al percorso di formazione istituzionale organizzato da Ministero dell'economia e delle finanze, Anci-Ifel, Upi, Ministero dell'università e della ricerca, Formap e Fuap, per favorire la piena e diffusa attuazione, su tutto il territorio nazionale, dei nuovi metodi contabili.

Si è trattato di un'importante occasione di dibattito e confronto, con partecipazione numerosa e qualificata. Tuttavia, è mancato quasi ovunque finora il coinvolgimento degli addetti ai lavori diversi dai "ragionieri". In un simile frangente, il rischio è che la riforma parta azzoppata. Sarà fondamentale sfruttare al meglio questo anno di parziale sperimentazione prima dell'avvio a regime per rimediare.

L'altra enorme incognita è rappresentata dalla profonda incertezza del quadro finanziario delle amministrazioni locali, da anni costrette a fare i conti con continui (e spesso irrazionali) cambiamenti normativi che spesso rivoluzionano (talora anche in corso d'anno) la composizione delle rispettive entrate e i vincoli sulla propria gestione finanziaria. Ciò, come evidente, rischia di vanificare i benefici della riforma contabile.

POLITICHE PIEMONTE

Redatto in **IRES Piemonte** - Via Nizza, 18 - 10125 Torino

Comitato di Redazione:

Fiorenzo **Ferlaino** (Direttore editoriale), Alberto **Crescimanno** (Redattore responsabile), Maria Teresa **Avato**, Davide **Barella**, Tommaso **Garosci**, Carla **Nanni**, Daniela **Nepote**, Marco **Bagliani**, Francesca S. **Rota**.

La Rete dei Corrispondenti:

Prof. **Francesco ADAMO**, Presidente Geoprogess, Università del Piemonte Orientale. - Prof. **Carlo Alberto BARBIERI**, vice-Presidente INU, Politecnico di Torino. - Dott. **Franco BECCHIS**, Presidente Fondazione per l'Ambiente Teobaldo Fenoglio. - Prof. **Giuseppe BERTA**, Università Bocconi di Milano. - Dott. **Enrico BERTACCHINI**, Centro Studi Silvia Santagata, Torino. - Dott. **Federico BOARIO**, esperto analisi sul commercio, Torino. - Dott. **Francesco BRIZIO**, Presidente Gruppo Torinese Trasporti - GTT. - Prof. **Giorgio BROSI**, Presidente SIEP, Università di Torino. - Dott. **Marco CAMOLETTO**, Presidente, AMIAT Torino. - Prof. **Riccardo CAPPELLIN**, Presidente Associazione Italiana di Scienze Regionali. - Prof. **Alberto CASSONE**, POLIS, Università Piemonte Orientale. - Dott. **Marco CAVAGNOLI**, Responsabile Centro di Competenza Edilizia e Gestione del Territorio CSI-Piemonte. - Dott.ssa **Tiziana CIAMPOLINI**, Responsabile Osservatorio delle Povertà e delle Risorse, Caritas Torino. - Prof. **Sergio CONTI**, DITer, Università di Torino. - Prof. **Giuseppe COSTA**, Università di Torino, Centro di Documentazione per la Promozione della Salute DoRs. - Ing. **Sergio CRESCIMANNO**, già Segretario Generale del Consiglio Regionale del Piemonte. - Dott. **Roberto CULLINO**, Banca d'Italia, Sede di Torino. - Dott. **Luca DAL POZZOLO**, Presidente Fondazione Fitzcarraldo. - Prof. **Luca DAVICO**, Comitato Rota - Eau Vive. - Prof. **Antonio DE LILLO**, Università degli Studi di Milano Bicocca. - Prof. **Giuseppe DEMATTEIS**, Presidente Dislivelli, DITer, Politecnico di Torino. - Dott. **Livio DEZZANI**, Regione Piemonte, Direttore Programmazione strategica, Politiche territoriali. - Prof. **Cesare EMANUEL**, Pro-Rettore Università Piemonte Orientale. - Prof. **Roberto GAMBINO**, European Documentation Centre on Nature Park Planning, Politecnico di Torino. - Prof. **Massimo Umberto GIORDANI**, Fondazione Torino Wireless, Politecnico di Torino. - Arch. **Mauro GIUDICE**, Presidente Istituto Nazionale di Urbanistica del Piemonte. - Prof. **Francesca GOVERNA**, Professore associato confermato, Politecnico di Torino. - Arch. **Daniela GROGNARDI**, Urbanistica, Comune di Torino. - Prof. **Piero IGNAZI**, Dipartimento di Scienza Politica, Università di Bologna. - Prof. **Adriana LUCIANO**, Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università degli Studi di Torino. - Prof. **Maria Luisa BIANCO**, Presidente del Dipartimento di Ricerca Sociale del Piemonte Orientale. - Prof. **Roberto MAZZOLA**, Dipartimento di Scienze Giuridiche ed Economiche, Università del Piemonte Orientale. - Prof. **Alfredo MELA**, Direttore Appunti di Politiche Territoriali, DINSE, Politecnico di Torino. - Prof. **Manfredo MONTAGNANA**, Presidente Unione Culturale Franco Antonicelli. - Dott.ssa **Paola MORRIS**, CEI-Invest in Torino Piemonte Centro Estero per l'Internazionalizzazione. - Prof. **Angelo PICHIERRI**, Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università degli Studi di Torino. - Dott. sa **Pina NAPPI**, ARPA-Piemonte. - Prof. **Enzo RISSO**, Presidente IRES-Piemonte. - Dott. **Marco RIVA**, Fondazione Rosselli. - Prof. **Giuseppe RUSSO**, Founding Partner, Step Ricerche. - Prof. **Salvatore RIZZELLO**, Preside Facoltà di Giurisprudenza, Università del Piemonte Orientale. - Prof. **Riccardo ROSCELLI**, Presidente SITI, Politecnico di Torino. - Prof. **Nanni SALIO**, Presidente Centro Studi Sereno Regis. - Prof. **Mario SALOMONE**, Presidente Istituto per l'Ambiente e l'Educazione Scholé Futuro. - Prof. **Carlo SALONE**, DITer, Università di Torino. - Centro Studi Silvia Santagata, Torino. - Prof.ssa **Agata SPAZIANTE**, DITer, Politecnico di Torino. - Dott. **Roberto STROCCO**, Ufficio Studi e Statistiche dell'Unioncamere Piemonte. - Dott.ssa **Francesca TRACLO'**, Direttrice Fondazione Rosselli. - Prof. **Massimo Umberto GIORDANI**, Fondazione Torino Wireless, Politecnico di Torino. - Prof. **Giampaolo VITALI**, Ceris-Cnr. - Dott. **Mauro ZANGOLA**, Direttore Ufficio Studi della Confindustria di Torino.

20 febbraio 2015

codice ISSN 2279-5030