



I dissesti degli altri

di Marco Marcucci

Questo lavoro è anche possibile trovarlo sul blog www.fataturchinaeconomics.com, cliccando in un riquadro in alto sulla home page.

Sulla copertina, "Strada viareggina" di Lorenzo Viani (particolare). Il dipinto, della collezione Varraud Santini, è esposto presso la Galleria di Arte Moderna e Contemporanea di Viareggio.

Premessa

Nel ricostruire questa storia del dissesto finanziario del Comune di Viareggio, c'è una domanda che mi sono posto di continuo: quando e come si sarebbe potuto correggere andamenti che non potevano alla fine non produrre un esito così grave? Una volta che si chiariscono i problemi che si sono via via determinati, non sembra difficile immaginare le cose che si sarebbe potuto fare, e nessuna di esse sembrava di per sé impossibile. Non accrescere ed anzi ridurre le spese non è impossibile, riportare i livelli di efficienza nella riscossione di tasse e tributi al livello di un Comune normale non è impossibile, dotarsi di strumenti urbanistici aggiornati che consentano di rinnovare quello che in una città è finito ed anche di avere un livello adeguato di proventi dalle concessioni edilizie è quello che fanno tutti, fare una politica attiva del proprio patrimonio (ovvero pagare una parte dei debiti che derivano dai propri investimenti, rinunciando almeno a quello che non si utilizza del proprio patrimonio) neanche è impossibile, mettere il proprio Comune al riparo da esagerate insolvenze di altri Enti è doveroso. E se anche tutte quelle cose non fossero risultate sufficienti a risolvere rapidamente una situazione negativa, è abbastanza chiaro che avrebbero attenuato di molto le difficoltà; sarebbe stato magari necessario un percorso più lungo, ma sarebbe stato un percorso caratterizzato da miglioramenti successivi, non un avvitamento progressivo sino alla ammissione di una generale impotenza.

Senonché, per fare queste varie cose apparentemente ragionevoli, si dovrebbe prima di tutto produrre una semplice condizione politica: ammettere quello che sta accadendo. Ovvero, fornire a se stessi, ai propri sostenitori, ai propri avversari ed ai cittadini tutti una lettura obiettiva dei propri problemi. E' vero che anche tale lettura non è sempre semplice; chi amministra è spesso inondato di dati parziali non facilmente comprensibili. Ho però l'impressione che il problema principale non sia stato questo; il problema principale è proprio quello della semplice difficoltà ad ammettere i propri problemi. Perché riconoscere le difficoltà proprie, aprirsi alle obiezioni ed alle critiche, collocarsi un po' sopra gli spiriti di parte, anziché come una occasione di rinnovamento, viene vissuta come una impresa quasi impossibile?

Penso che questa sia una domanda complicata. Da una parte, forse, è proprio così: ammettere i problemi propri nella politica odierna, spesso finisce coll'essere un obiettivo quasi irrealistico. I problemi sono per definizione quelli degli altri, e i dissesti sono sempre quelli degli altri. La mia impressione è chetanto più il mondo si rovescia rispetto a quello in progressiva e abbastanza regolare crescita dal quale erano venute le due generazioni precedenti, tanto meno si può ammettere di esserne coinvolti. Per definizione si deve apparire come quello che non c'è ancora stato, il nuovo che avanza. La qualcosa forse non sarebbe di per sé un male, perché si deve pur ammettere che la politica sia anche uno scenario di intenzioni, se non comportasse spesso la conseguenza di addomesticare la realtà ad una immagine che si reputa conveniente.

Ma torniamo al nostro caso. Se c'è qualcosa che nella politica viareggina dell'ultimo anno ha ricevuto una approvazione molto ampia, probabilmente è stato il lavoro che è stato indispensabile

per sbrogliare la matassa del riconoscimento della crisi finanziaria. Fermiamoci un momento su questa immagine: un anno o giù di lì per constatare una condizione di dissesto, nella sostanziale contemporanea inerzia di rimedi, e a fronte di vari altri anni durante i quali il problema non era stato nemmeno enunciato, quando non era stato nascosto. E' abbastanza evidente che a Viareggio è accaduto l'esatto opposto della semplice cosa che sembrerebbe necessaria: non solo i problemi non si sono ammessi per tempo, con essi si è convissuti a lungo con apparente spensieratezza.

In realtà, io non penso che si fosse affatto spensierati. Sono più propenso a credere che si fosse angosciati per quanto si intuiva, ma non si sapesse bene cosa fare e come dirlo. E penso che in questo si fosse alla fine non poco condizionati dalla propria stessa propaganda. E' quella che nel titolo di questo opuscolo chiamo appunto la sindrome dei "dissesti degli altri": ovvero quel meccanismo per effetto del quale qualcosa che dovrebbe essere facile capire, diventa abbastanza misterioso e inafferrabile, quando si è fatto il possibile per scaricarlo dalla propria intelligenza e coscienza stabilendo che riguarda altri. Certe volte la semplificazione della propaganda è un meccanismo potente, diventa una specie di profezia che si autoavvera. Stabilire che tutti i problemi sono stati ereditati dal passato dà la sensazione della propria differenza e superiorità rispetto agli avversari e al tempo stesso pare autorizzi a non cambiare niente. Quando l'orizzonte della politica è stato costretto entro i limiti di una competizione immaginaria e di una propaganda ossessiva, è un po' come abituarsi a viaggiare nella nebbia.

In questi anni i 'dissesti degli altri' sono stati di preferenza indicati in questo: la città era stata soffocata da investimenti che non si poteva permettere.

In una occasione, quattro anni fa, provai a far notare che il livello degli investimenti nella città di Viareggio non era mai andato oltre i limiti che nel tempo la legislazione aveva fissato come non superabili, ed anzi ne era rimasto piuttosto distante. Più di recente, mi è capitato di leggere, nella relazione dell'ispettore del Ministero dell'Economia e delle Finanze, questa affermazione: *"Il debito in sé e per sé, tuttavia, non rappresenta una delle voci di spesa che presentano le maggiori criticità. Ben più gravi sono le situazioni che si riscontrano in altri settori del bilancio dell'Ente ..."*. Pensai che quel giudizio, proveniente da una analisi rigorosa ed attesa quasi come un oracolo, avrebbe provocato qualche riflessione. Direi che quella frase è stata accolta piuttosto con quel silenzio con il quale di solito si accompagnano le cose che si preferirebbe che non venissero più ripetute.

Per questo mi sono messo per alcuni mesi a fare questo lavoro. Si tratta in buona parte di numeri e in minore misura di memorie che erano un po' indistinte ed ho cercato di rendere più precise. Riconosco, per quanto mi sia sforzato di renderlo leggibile, che non è propriamente un racconto avvincente. In estrema sintesi, quello che provo a dimostrare si riduce a questi punti:

- Nel corso degli anni 2000 si produsse, e come, un grave nuovo problema negli equilibri finanziari del Comune. Ma non fu quello che di solito si indica; si concentrò invece nella spesa per lo smaltimento dei rifiuti, per ragioni abbastanza chiare. Cercherò di dimostrare come questo aspetto venga di solito trascurato, perché si continua a non capire in quale misura esso produsse effetti molto gravi;

- La spesa per gli investimenti, e dunque per la restituzione del debito, si collocò a livelli procapite analoghi a quelli di una città con problematiche paragonabili e fu rivolta quasi per intero a recuperare condizioni di rispetto delle leggi (sistemi di collettamento e di depurazione delle acque, messa a norma di edifici pubblici, ed anche miglioramenti della viabilità, luci nelle strade e difesa del patrimonio naturale). Per stabilire come una città si possa ritenere paragonabile ad altre – una operazione che potrebbe essere discutibile e nella quale si potrebbe indulgere a qualche furbizia – c'è un metodo piuttosto obiettivo. Oltre a valutare i livelli di attrattività di quella città rispetto al territorio circostante, si devono osservare alcune sue caratteristiche non solo nella spesa, ma anche nelle entrate. Città con patrimoni più grandi, di solito mettono anche a frutto quei patrimoni, nei modi che vedremo, ed entrate e spese, naturalmente, devono essere stimate in relazione agli abitanti. In ogni caso, il modo in cui la legge stabilisce un limite agli investimenti – una percentuale tra gli interessi che si pagano sul debito e l'entità di alcuni settori delle entrate registrata nel recente passato – ha una logica abbastanza comprensibile, e da quel limite si era rimasti sempre ragionevolmente distanti;
- Negli anni che vanno dal 2008 al 2012 si determinò un crollo vistoso degli equilibri finanziari, che fu pari a più di cinque volte la maggiore spesa che si era prodotta negli anni precedenti per i rifiuti. Diversamente da quello che si ritiene, infatti, esso non avvenne solo nelle pessime prestazioni della riscossione di tasse e tributi. Avvenne anche in settori come i proventi dalle concessioni edilizie e le alienazioni, e interessò anche un non indifferente incremento della spesa corrente. Questo fenomeno più ampio è assolutamente significativo, perché se l'inefficienza nelle riscossioni provocò una perdita superiore a 25 milioni di euro, quella più generale provocò un complesso di perdite e di maggiori spese che arrivò a quattro volte tanto.
- Nella crisi finanziaria si provocò anche una sorta di generale annerimento dei propositi amministrativi. Pezzi di realtà di grande rilievo – dalla risorsa idrica al porto, dagli strumenti urbanistici alla congressistica – divennero gradualmente trattati con un impegno che non era adeguato alla loro importanza. Ovvero, prima o assieme al dissesto finanziario si produsse una rilevante attenuazione dei propositi di governo.

Nel fare questo lavoro ho utilizzato le pubblicazioni dei bilanci consuntivi che si trovano sul sito del Ministero degli Interni. La analisi di un bilancio consuntivo può non consentire di comprendere varie cose. Può accadere, per esempio, che non ci si accorga da un bilancio soltanto che alcuni disavanzi che si ripetono nel tempo, anziché essere sanati come prescrive la legge, si mettono da una parte e vengono via via sommati gli uni agli altri. Oppure, può accadere che si mettano in funzione dei 'vasi comunicanti' tra il Comune ed una sua azienda, attraverso i quali, per un po' di tempo, i problemi restano meno visibili. Ma a me è sembrato di capire che analizzando con pazienza nel tempo lungo gli andamenti dei bilanci consuntivi, il quadro divenga sempre più chiaro e quel metodo si confermi del tutto affidabile.

Inoltre, mi è sembrato molto utile stabilire confronti tra alcuni Comuni diversi, che nel mio caso ho individuato, oltre a Viareggio, in Camaiore e Pisa. E' un procedimento istruttivo, in particolare per comprendere quanto singole prestazioni di un Ente fossero inevitabili, o fossero invece

manifestazione di particolare inefficienza. Esaminare più Comuni assieme, inoltre, dà poi un senso ad un genere di calcoli che può risultare prezioso, relativo al valore procapite delle varie voci che si esaminano. Capire la distribuzione tra tutti i cittadini della spesa per i rifiuti, o per il rimborso del debito, o delle entrate da alienazioni e dei proventi delle concessioni edilizie, aiuta molto a farsi un'idea di quello che può essere considerato normale e di quello che è evidentemente anormale. Per finire, ho inserito nella mia analisi alcune messe a fuoco di temi particolari, che ho chiamato "finestre". Si è trattato, in genere, di temi che esulavano dalla analisi dei dati statistici, che richiama informazioni su comparti e su vicende amministrative. Ed anche questo è utile, mi pare, perché di solito la scienza dei controllori dei conti non considera granché aspetti della politica amministrativa più generale – ad esempio, se in un Comune esista uno strumento urbanistico aggiornato oppure no, oppure se una risorsa come l'acqua sia gestita in modo efficiente – che talora forse meriterebbero di essere considerati anch'essi come indici almeno indiretti di efficienza finanziaria. Ho isolato tali 'finestre' in speciali riquadri, anche allo scopo di distinguere quelle valutazioni, che inevitabilmente hanno un livello di 'soggettività' maggiore, da quelle relative alle statistiche.

Devo infine spiegare perché i miei dati si arrestano all'anno 2012. Il fatto è che i dati del sito ministeriale si fermano a quell'anno, che aggiungere il bilancio consuntivo del 2013 approvato tardivamente nel Comune di Viareggio, e procurarmi quelli degli altri due Comuni, e soprattutto ricercare e talora ricostruire dati che nel sito ministeriale sono spesso più aggregati di quelli che provengono dai bilanci originali, avrebbe chiesto una accuratezza che non possiedo e che non intendo far finta di possedere.

Ciò detto, mi manca ancora di chiarire, in questa premessa, un aspetto che considero fondamentale.

In questo opuscolo non mi proponevo, non ne avevo gli elementi, di analizzare il dissesto comunale nel contesto della crisi economica della città. Su questo punto occorre però, almeno in premessa, richiamare con forza l'attenzione: sarebbe sciocco, per mera polemica politica, non vedere che la vicenda della istituzione ha una connessione fortissima con le dimensioni del tutto particolari della crisi economica viareggina. Chi non capisce questo aspetto, non fa tanto un torto alla amministrazione pubblica, che alla fine ha pur mostrato una irresponsabilità clamorosa. Mostra piuttosto di non rendersi conto della vera e propria tragedia che la crisi economica ha comportato a Viareggio.

Viareggio non sta vivendo una congiuntura negativa; sta vivendo un processo di impoverimento di dimensioni tali che probabilmente non ebbero riscontri nel passato, se non a seguito della seconda guerra mondiale (suppongo che la stessa crisi degli anni '30 sia stata di dimensioni assolutamente minori). Avanzare paragoni incauti con altre realtà del paese, manifesta alla fine solo una incomprensione di questo processo drammatico.

Ho cercato di farmene un'idea ponendo alcune domande a persone esperte. Fornisco qua alcune informazioni che ho ricevuto:

- nel 2006 la nautica a Viareggio fatturava circa 1 miliardo di euro ed in base ai dati che si conoscono, a fine 2012, il fatturato si è ridotto ad euro 200 milioni di euro, con un calo del 80%. Si tenga presente che il calo nazionale del comparto nautica è stato del 52%;
- il settore immobiliare è crollato e dal 2006 al 2012 il livello delle compravendite (dati forniti dagli studi notarili) è sceso al 25% con un calo in termini di volumi di circa 80 milioni di euro per la Versilia rispetto al 2006;
- il settore degli stabilimenti balneari a seguito della Bolkestein ha bloccato tutti gli investimenti e le relative transazioni. Si stima un crollo degli investimenti nelle strutture balneari di oltre 25 milioni di euro;
- nella Darsena sono stati persi circa 4000 posti di lavoro e nel settore edilizia si è registrato un calo degli addetti di oltre 2000 unità (dato riferito sia a dipendenti diretti che indiretti).

Ovvero, la crisi economica non è un fenomeno che si spande sul territorio in modi uniformi; in alcune aree provoca vere e proprie voragini e Viareggio è purtroppo stata una di queste aree. In un certo senso, la crisi economica viareggina ha avuto caratteristiche più simili a tracolli come quello spagnolo ed anche greco, che non a quella del resto dell'Italia. Anche perché la forza economica della città, probabilmente, aveva avuto i suoi punti di forza in settori che si giovavano degli effetti delle 'bolle' che avevano trainato il mondo occidentale negli anni '90, nel settore finanziario (così intrinseco al consumo di lusso della fascia più ricca della nautica) e in quello immobiliare.

Lo ripeto: questa contestualizzazione non può certo essere utilizzata per sminuire la gravità dei problemi che si sono registrati nella amministrazione pubblica. In ultima analisi, anzi, la responsabilità più grande è probabilmente stata quella di non avere inteso che la crisi più generale della città ingigantiva la responsabilità del governo locale. Con la sua crisi finanziaria, per vari aspetti niente affatto inevitabile, il Comune ha tradito il suo compito fondamentale: anziché interpretare una sofferenza più generale, ha finito irresponsabilmente quasi per metterla in ombra.

Ora, con tutto il rispetto per i meccanismi che presiedono alle situazioni di dissesto finanziario degli enti, i problemi che attanagliano la nostra città non dovrebbero essere materia soltanto di procedure fallimentari. I pochi dati della crisi sociale di Viareggio che ho elencato sopra non sono minori – per fare un esempio di situazioni sulle quali in queste settimane si concentra l'attenzione delle istituzioni nazionali e locali – al rischio di tracollo di grandi aree siderurgiche, con la differenza forse che da noi tutto pare confondersi in una specie di sottovalutazione fatalista e in una pericolosa mancanza di idee.

Questa mi pare la cosa principale che si dovrebbe cercar di fare, nonostante il senso di umiliazione per tutto quello che poteva essere evitato.

I – Anni di relativa moderazione ... (le entrate e le spese correnti dei Comune di Viareggio, nel periodo dal 2000 al 2007)

Partiamo da una prima lettura degli andamenti dei primi tre titoli delle entrate dei bilanci consuntivi ¹. Un modo semplice per fornire questa informazione è considerare la progressione negli anni della tabella sottostante, dove compaiono i dati assoluti degli accertamenti e delle riscossioni totali, ed i dati procapite di queste ultime, per gli anni 2000, 2005, 2007. Per accertamenti si intendono le entrate che a fine anno sono state accertate come legittimamente attese, ancorché non del tutto rimosse; per riscossioni totali si intendono le entrate effettivamente rimosse relative all'anno in questione, sommate ai residui dagli anni precedenti. Per farsi una idea di tutti i risultati annuali del periodo, si può consultare la Tabella dell'allegato statistico.

Entrate procapite negli anni 2000, 2005, 2008²

Annualità Comuni	Abitanti	Entrate Titoli I, II, III . Accertamenti.	Entrate Titoli I, II, III. Riscossioni totali.	Primi tre Titoli, riscossioni totali procapite
Anno 2000				
Viareggio	58.531	54.065	57.923	923,6
Camaione	30.556	22.376	23.244	757,9
Pisa	92.470	95.526	101.608	1.098,8
Anno 2005				
Viareggio	61.795	80.807	73.932	1.196,4
Camaione	30.850	29.215	28.431	921,5
Pisa	90.897	119.253	115.480	1311,9
Anno 2008				
Viareggio	63.373	89.247	91.179	1.438,7
Camaione	31.941	32.644	28.742	899,8
Pisa	91.057	114.878	116.346	1.272,5

¹ Si tratta delle cosiddette "entrate tributarie" (Titolo I), delle "entrate derivanti da contributi e da trasferimenti correnti" (Titolo II), delle "entrate extratributarie" (Titolo III). In genere i primi tre titoli delle entrate sono considerati come le fonti di entrata che dovrebbero servire al pagamento delle spese correnti di una amministrazione, anche se sono ammesse alcune eccezioni che vedremo successivamente.

² Utilizziamo in questo caso il risultato dell'anno 2008 perché, come si spiega successivamente, nell'anno 2007 le entrate derivanti dalla tassa sui rifiuti non compaiono (per due anni esse vennero in sostanza rimosse e attribuite alla società comunale del settore); il dato complessivo ufficiale risulterebbe non comparabile se non attraverso una elaborazione che non mi parrebbe, almeno in questa prima rappresentazione, opportuna.

Per quello che qua ci interessa, si possono notare due aspetti: negli anni 2000-2008 c'è un incremento delle entrate in tutti i Comuni, sensibilmente superiore all'inflazione che nell'intero periodo fu attorno al 15%. A seconda dell'anno, si possono notare – si osservi più estesamente l'intero periodo alla Tabella 2 - andamenti abbastanza diversi nei rapporti tra entrate accertate ed entrate riscosse. Poiché, però, come vedremo successivamente, *per gli anni in questione* tali discordanze non derivavano tanto dal cronico divario tra accertamenti e riscossioni, bensì da riscossioni posticipate facilmente verificabili all'anno successivo, al momento questo non appare particolarmente significativo. Quello che per ora si può tenere a mente, è che nel 2008 – nel caso del Comune di Viareggio – le entrate accertate erano superiori del 65 % rispetto all'anno 2000; ma erano superiori del 47,5 % anche nel caso di Camaiore, e del 20,2% nel caso di Pisa.

Il secondo aspetto che si può notare, è che in tutto il periodo i due Comuni più grandi mantengono, in termini procapite, una differenza abbastanza sensibile da quello più piccolo, a conferma del fatto che la dimensione di un Comune incide in modo più che proporzionale sulle finanze comunali. Si tratta di una osservazione che dovrà essere considerata nei dati successivi relativi alle spese procapite e, se ci si pensa, è piuttosto comprensibile. Esistono quelli che potrei definire gli 'effetti capoluogo', e che non riguardano soltanto i Comuni che sono sede di amministrazioni provinciali: la concentrazione in un comune di funzioni sia pubbliche che private che riguardano anche i comuni limitrofi minori (ad esempio, teatri, cinematografi, musei, attività ricreative o sportive, funzioni giudiziarie; ma anche attività produttive, commerci, eventi ricorrenti di attività turistica, per non dire concentrazione di quartieri con edilizia popolare o snodi infrastrutturali che in qualche modo sono in relazione con la concentrazione di attività economiche, ed anche fenomeni migratori e incidenza della marginalità sociale). Questi 'effetti capoluogo' ovviamente influenzano le spese di una amministrazione, ma influenzano anche le entrate collocandole a livelli che, rispetto alle altre, sono più che proporzionali alla popolazione residente³.

In ogni caso, in quegli anni le entrate crescono notevolmente per tutti, sia in cifre assolute che in termini relativi.

Per stimare il valore reale della progressione delle entrate, è però utile confrontarle con la progressione delle spese correnti, per adesso limitandoci ai settori più significativi dei servizi alla persona ed alle imprese. I dati sono relativi agli impegni di spesa totali in quei settori ⁴, e dunque sono comprensivi di tutti i costi – dal personale, all'acquisto di beni di consumo, agli interessi passivi ed a tutto il resto – che caratterizzano le spese, diciamo così, verso 'l'esterno' del Comune (in pratica, sono soprattutto escluse le spese per il funzionamento interno della macchina

³ Questo fenomeno, in realtà, è particolarmente evidente se si esaminano gli andamenti di un altro settore delle entrate, che sinora abbiamo lasciato da parte: il cosiddetto "Titolo IV", che comprende entrate "una tantum" anche i proventi dalle concessioni edilizie o dalle alienazioni del patrimonio.

⁴ Diciamo che gli 'impegni' rappresentano, sul lato delle spese, quello che gli 'accertamenti' rappresentano su quello delle entrate.

amministrativa). Tra tali settori, per il momento, escludiamo quello nel settore dei rifiuti ed in quello idrico, che esamineremo successivamente.

Spese in vari settori – Impegni (in rosso i dati procapite) – Anni 2000, 2005, 2007

Anno	Comuni	Totale	Cultura e	Turismo	Sport	Sociale	(di	Istruzione	Sviluppo	Servizi
	Abitanti	Spese	biblioteche				cui)	(scuole e	economico	produttivi
		correnti					Nidi	mense)		
Anno 2000	Viareggio	61.189	3.556	301	1.881	7.197	1.896	4.860	1.382	211
	58.531	1.045,4	60,7	5,1	32,1	122,9	32,3	83,0	23,6	3,6
	Camaiore	22.466	657	572	472	2.428	529	2.300	429	-----
	30.556	735,2	21,5	18,7	15,4	79,4	17,3	75,2	14,0	
	Pisa	93.414	4.162	773	1.482	12.674	4.300	6.580	1.578	7.109
	92.470	1.010,2	45,0	8,3	16,0	137,0	46,5	71,1	17,0	76,8
Anno 2005	Viareggio	74.381	3.368	469	2.400	10.096	2.724	5.713	1.695	110
	58.840	1.203,6	54,5	7,5	38,8	163,3	36,7	92,4	27,4	1,7
	Camaiore	32.754	1.024	441	680	4.046	979	2.757	835	0
	30.614	1.061,7	33,1	14,2	22,0	131,1	31,7	89,3	27,0	...
	Pisa	110.836	3.854	1.585	1.303	14.784	6.427	7.890	1.707	1
	91.508	1.218,1	42,3	17,4	14,3	162,4	70,6	86,7	18,7	0
Anno 2007	Viareggio	82.503 ⁵	3.662	416	702	13.915	3.040	6.450	1.491	90
	58.884	1.335,1	59,2	6,7	11,3	225,1⁶	49,1	104,3	24,1	1,4
	Camaiore	32.173	940	329	609	4.020	1.241	2.734	924	0
	30.382	1.021,2	29,8	10,4	19,3	129,4	39,3	84,1	29,3	...
	Pisa	102.277	3.658	1.368	1.558	14.965	6.170	7.440	815	1
	91.490	1.127,1	40,3	15,0	17,1	164,9	67,9	81,9	8,9	0

Nel commentare questi dati, ci interessa soprattutto concentrarci sulla situazione del Comune di Viareggio. Da una lettura di questi dati di sintesi – o meglio ancora, dei dati relativi a tutti gli anni che compaiono nella Tabella 3 – mi pare che ci si possa rendere conto di questo dato di fatto: a fronte di un cospicuo incremento delle entrate, sia di quelle accertate che di quelle riscosse, le spese in questi settori hanno subito modifiche che non appaiono stravolgenti. In pratica, ci si è giovati in misura equilibrata delle maggiori disponibilità.

Mi rendo conto che questa interpretazione potrebbe non apparire così ovvia. Ad esempio, si potrebbe considerare che la spesa nel settore culturale di Viareggio appare sempre piuttosto elevata, rispetto agli altri due Comuni. Oppure, si potrebbe notare che la spesa nel settore sociale

⁵ In realtà, la spesa corrente complessiva nell'anno 2007 sarebbe stata pari a 66.695 migliaia di euro. La abbiamo corretta perché quella spesa perché, come spieghiamo diffusamente più avanti in varie note, essa non tiene conto della spesa per prestazioni di servizi nel settore dei rifiuti, che a partire dall'anno 2006, viene trasferita, assieme alle corrispondenti entrate, alla società SEA.

⁶ Il dato, come si spiega anche nelle tabelle allegate, è falsato dalla decisione assunta nel 2007 di inserire tutti i finanziamenti regionali dei Comuni versiliesi su Viareggio. Per alcuni anni, Viareggio si fa carico di operare come Comune capofila per l'utilizzo dei finanziamenti regionali sulla spesa sociale, in modo di corrispondere alla legislazione regionale che, nella prospettiva della costruzione della 'Società della Salute', richiedeva che tali trasferimenti fossero gestiti unitariamente al livello di area socio sanitaria. Poiché ovviamente quelle voci di trasferimento compaiono anche in entrata, ed i trasferimenti crescono di 2 milioni e 249 migliaia di euro sul 2006, è verosimile che la spesa effettiva sia stata notevolmente inferiore, anche se in crescita rispetto all'anno precedente.

nell'anno 2007 cresce sensibilmente. In terzo luogo, si potrebbe osservare che la spesa per l'istruzione è sostanzialmente aumentata. Sono però indispensabili alcuni chiarimenti:

- in rapporto agli altri due Comuni, è in effetti storicamente elevata la spesa culturale. Ma si può considerare, a parziale spiegazione, che i costi del Carnevale – che determinano quella spesa elevata assieme, in misura assai minore, a quelli del Pucciniano - sono sempre stati considerati all'interno del settore della cultura, mentre sono certamente anche relativi ad eventi turistici e di promozione economica di un'area più vasta (il Carnevale è sempre stato anche un evento turistico, che ha consentito alle strutture alberghiere ed ai settori connessi di parte della Versilia avere un mese in più di attività economiche rilevanti. E, di converso, normalmente Viareggio presenta una spesa alla voce turismo inferiore alle altre) ;

- la spesa nel settore sociale a Viareggio è coerente, in termini procapite, sino al 2005 con quella, per varie ragioni più confrontabile, di una città come Pisa. *Può trarre in inganno il dato del 2007, che appare in forte crescita, ma quel dato è improprio, come si spiega anche nella nota numero 6, perché a partire dall'anno 2007 i Comuni versiliesi decisero di comune accordo che Viareggio avrebbe svolto le funzioni di capofila sui finanziamenti regionali, e dunque ai dati ordinari si sarebbero aggiunti – sia in entrata che in uscita – i finanziamenti provenienti dalla Regione e spesi in altri territori.* Questo di fatto comportò un incremento che si risolveva in una partita di giro (nell'anno 2006 la voce dei finanziamenti regionali del 'fondo sociale e del fondo per la non autosufficienza ' era per Viareggio pari a 374.014 euro; nel 2007 diventa 2.623 migliaia di euro, che devono però essere distribuiti a tutta la Versilia). Va pur detto che negli anni 2000 la spesa sociale dovette far fronte, a prescindere da fattori casuali di contabilità, ad una domanda crescente soprattutto nel settore della emergenza abitativa. Gli incrementi di spesa nel settore sociale, dunque, ci sono, ma sono molti minori di quanto appare;

- l'incremento della spesa nel settore dell'istruzione indiscutibilmente ci fu, e fu conseguenza di un impegno molto particolare del Comune nel settore delle scuole materne.

Se però si tiene conto di questi chiarimenti (e si corregge approssimativamente il dato della crescita nel settore sociale, depurandolo delle partite di giro con altri comuni), c'è un dato complessivo che balza agli occhi: la spesa procapite in tutti quei settori – che nell'anno 2000 era di 335 euro a cittadino – nell'anno 2008 supera di poco i 400 euro a cittadino. In conclusione: dopo sette anni si spendevano, senza considerare l'inflazione, un'ottantina di euro procapite in più per i servizi che abbiamo elencato, a fronte di entrate accertate che erano aumentate di 412 euro procapite. Del resto, se si confrontano quelle singole voci di spesa – nella loro evoluzione dai livelli dell'anno 2000 a quelli dell'anno 2007 – ci si accorge che la situazione è sostanzialmente questa: che i valori procapite diminuiscono nei settori della cultura, dello sport e dello sviluppo economico, restano praticamente immutati per il turismo e le attività economiche, crescono non esageratamente nel settore sociale e della istruzione.

Ma come si legge nella prima colonna relativa al totale delle spese correnti, l'aumento in termini complessivi fu assai più elevato: in particolare il valore procapite aumentò del 27,7% per Viareggio e del 38,9% a Camaiore (contro soltanto un 11,5% a Pisa). Nel complesso di quei sette anni il

fenomeno nei primi due Comuni appare chiaramente in notevole crescita. In altri termini se, come abbiamo appena visto, la spesa procapite in tutti i settori considerati era cresciuta rispettivamente soli di circa 70 euro per Viareggio (il dato è approssimativo, per l'imprecisione del dato della spesa sociale del 2007 che abbiamo riferito) e di 78 euro per Camaiore, la spesa complessiva era cresciuta di 289 euro a Viareggio e di 286 euro a Camaiore.

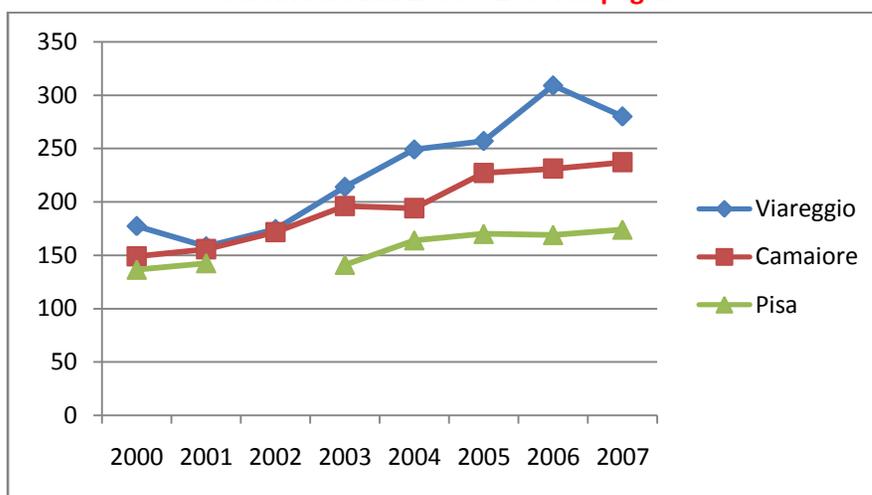
Non è difficile scoprire che questo dipese soprattutto da una crescita gravemente anomala della spesa nel settore dei rifiuti.

II – ... se non fosse per il salasso della spesa per i rifiuti. L'andamento di quella spesa negli anni 2000-2007.

Il ragionamento sopra illustrato, infatti, non vale affatto per la spesa nel settore dei rifiuti. In questo settore si producono differenze sostanziali, nel corso degli anni 2000-2007, che indubbiamente aprono un problema nuovo negli equilibri finanziari (quello che è curioso è che questo aspetto centrale della situazione finanziaria del Comune di Viareggio in quegli anni pare oggi dimenticato. Ma procediamo con ordine).

Anche in questo caso, partiamo da una ricostruzione sommaria dei dati analizzati più diffusamente nella Tabella 3. Li sintetizziamo, per comodità di lettura, nel successivo diagramma, che per adesso è relativo ad una ricostruzione degli andamenti della spesa nei soli anni 2000 - 2007. I valori sono calcolati in termini di spesa procapite, e offrono così una rappresentazione più chiara della anomalia molto grave che si produsse in quegli anni, mostrando quanto quella evoluzione finiva col pesare su ogni cittadino⁷.

Grafico 1 - Andamento della spesa procapite per il servizio dei rifiuti. Anni 2000 – 2007. Impegni.



Ciononostante, è utile mostrare anche l'evoluzione delle spese in cifre assolute, che aiutano a comprendere meglio i valori in questione in relazione alle entrate ed alle spese complessive, in quegli anni, dei bilanci comunali. Rimandando alla Tabella, limitiamoci qui a mostrare i dati relativi agli anni 2000, 2005 e 2007:

⁷E' probabile che il 'picco' di Viareggio nell'anno 2006 dipenda da fattori contingenti che non siamo riusciti a ricostruire esattamente. Gli anni 2006 e 2007 sono stati ricostruiti, poiché in quel periodo essi non compaiono nei bilanci comunali, perché la riscossione venne affidata alla società comunale e i proventi vennero assegnati ad essa per il pagamento complessivo del servizio. La questione è meglio spiegata nella nota alla Tabella 3 in appendice

Spesa nel settore rifiuti, anni 2000, 2005 e 2007.

	Servizio smaltimento rifiuti. Impegni	Impegni Spesa procapite
Anno 2000		
Viareggio	10.380	163,6
Camaione	4.550	139,6
Pisa	12.614	142,3
Anno 2005		
Viareggio	15.918	250,9
Camaione	7.033	215,8
Pisa	15.512	175,0
Anno 2007		
Viareggio	17.350 ⁸	280,7
Camaione	7.494	237,8
Pisa	15.804	174,1

I tre fattori principali che influenzano la spesa per i rifiuti sono: la produzione di rifiuti – che, secondo gli studi settore, in Comuni con vocazioni turistiche arriva ad essere superiore anche del 30 per cento della situazione media regionale; i costi dello smaltimento, che variano in relazione alle caratteristiche degli impianti di smaltimento utilizzati; gli altri costi dello spazzamento e della raccolta, con particolare riferimento alla estensione delle procedure delle raccolte differenziate. I dati sopra espressi mostrano in modo chiarissimo almeno gli effetti dei primi due fattori (per il 2005 e 2007, probabilmente anche del terzo, dato che la raccolta differenziata è più rilevante a Viareggio che negli altri due Comuni. A Pisa ci fu un esperimento, ma l’esito di un referendum ne interruppe gli effetti). L’anno 2000 mostra una differenza di spesa procapite a svantaggio di Viareggio non esagerata, che è forse dipendente da una maggiore produzione procapite di rifiuti⁹; la vocazione turistica è evidentemente caratteristica di tutti e tre i Comuni, ma è probabile che a Viareggio sia più intensa (ed è anche possibile che il dato più basso di Pisa dipenda già allora da costi di smaltimento più contenuti, per la presenza di soluzioni impiantistiche nell’area meno onerose).

Ma il vero dato rilevante è la crescita della spesa nei Comuni di Viareggio e di Camaione. *Nel 2007 la spesa a Viareggio è cresciuta rispetto all’anno 2000 del 70 per cento; a Camaione del 64,7 per cento; a Pisa solo del 25,3.*

La storia relativa la raccontiamo nella “Finestra” numero 1.

⁸ Vedi anche qua la nota in calce alla Tabella 3 online. .

⁹ Si consideri che in quegli anni la produzione di rifiuti a Viareggio è di circa 900 kg/anno procapite, a fronte di un valore medio regionale di circa 700 kg/anno procapite.

Finestra numero 1: la storia degli impianti dei rifiuti. Come farsi finalmente un'idea dei suoi effetti

Cosa rappresentava, a cosa poteva essere paragonato, quell'aumento della spesa?

Vorrei che si notasse che in cifre assolute esso significò per Viareggio un aumento grosso modo pari all'intera spesa del settore dell'istruzione, oppure pari a ben più di un raddoppio dell'intera spesa complessiva nei settori della cultura, del turismo e dello sport; nel caso di Camaiore, praticamente ad un raddoppio dell'intera spesa nei settori della cultura e del sociale. Potremmo chiamare questo mutamento sostanziale "effetto TEV" (e in parte anche "effetto Daviddi", dal nome del commissario regionale che all'epoca definì la proposta contrattuale posta a base della gara per la realizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti). I due Comuni dovettero far posto nei loro bilanci, in pratica, a qualcosa che aveva le dimensioni di due o tre nuovi settori della spesa. Una di quelle cose che possono essere paragonate a gravi calamità naturali, per fortuna senza perdita di vite umane, ma per sfortuna a carico dei soli Comuni interessati.

In questa sede, ricostruire questa vicenda è possibile solo sommariamente. Basterà riconoscere che essa dipese da un grave difficoltà messa in evidenza dai Comuni versiliesi nel corso degli anni '80 e '90 a dotarsi di impianti adeguati di smaltimento dei rifiuti. Alla fine la difficoltà venne superata da un intervento di autorità della Regione Toscana, a quel punto inevitabile ma certamente – per le modalità che ebbe – non del tutto ragionevole. Fu soprattutto il tipo di contratto che venne applicato nella realizzazione dei nuovi impianti, che aggravò notevolmente i costi che derivavano dalla loro presunta sofisticazione. Quel contratto venne elaborato e poi sottoscritto dal commissario nominato dalla Regione Toscana, senza che i Comuni ne fossero neppure informati, se non dopo la sua firma. Cioè: il commissariamento riguardò la scelta e la decisione sugli impianti, ma riguardò anche la assunzione di costi che avrebbero condizionato i Comuni per vent'anni, senza che essi potessero partecipare a determinarli.

L'utilizzo che la società TEV, fece di tale contratto ebbe effetti certamente ancora più gravi. La gestione della stessa società di tali impianti, ebbe effetti infine devastanti, dato che in conclusione uno di essi venne chiuso per violazione delle norme per l'inquinamento dell'aria.

E' però il caso di spendere due parole per ricordare i motivi per i quali il contratto stipulato dalla Regione Toscana e gli abusi che, a partire da esso, provocò la società concessionaria, produssero nel tempo effetti così negativi.

La contraddizione e l'ingiustizia più macroscopica contenuta in quel contratto (il contratto prevedeva che i Comuni venissero 'liberati' dal concessionario dai costi di realizzazione degli impianti, che sarebbero diventati di loro proprietà dopo un ventennio di pagamento degli ammortamenti, in cambio della concessione al soggetto privato della gestione degli impianti per il medesimo periodo) consisteva in una clausola

che venne crudamente chiamata “vuoto per pieno”: i Comuni avrebbero dovuto in ogni caso pagare il corrispettivo di 110.000 tonnellate anno di rifiuti, anche se ne avessero prodotti e consegnati di meno. Il paradosso era che quegli anni erano gli stessi nei quali cominciava ad entrare in funzione il cosiddetto “Decreto Ronchi”, che nel 1997 – anno di aggiudicazione della gara – prevedeva che i Comuni avrebbero obbligatoriamente dovuto raggiungere un quantitativo di raccolte differenziate del 35%. Più raccolte differenziate si realizzavano, più soldi in quota si pagavano per il servizio; nell’anno 2009, per fare un esempio, i rifiuti conferiti erano inferiori a 95 mila tonnellate, negli anni precedenti erano attorno a 100.000. Questo fatto portava in quegli anni alla accettazione evidentemente disperata dei Comuni versiliesi di quantitativi di smaltimento superiori (140.000 tonnellate) provenienti da altri Comuni della Provincia, sperando così di distribuire i costi. Ma questa non fu mai una soluzione, dato che gli altri Comuni fuori dalla Versilia si guardarono bene dal favorire seriamente tali incrementi, anche perché i costi della presunta filiera moderna degli impianti TEV, dal 2005 in poi, crescevano sino a raggiungere 130 euro a tonnellata, mentre i costi di una discarica come quella di Rosignano – verso la quale Regione e Provincia autorizzavano flussi notevoli per i Comuni extra versiliesi – erano un po’ inferiori ai 90 euro, e in quella di Peccioli erano addirittura molto più bassi.

Nel frattempo TEV adeguava in continuazione gli oneri dello smaltimento, approfittando della divisione dei Comuni, che non poco derivava dal fatto che i Comuni sede di impianti – Massarosa e Pietrasanta – pensavano di poter reggere il peso della situazione giovandosi delle ‘royalty’ loro concesse (anche questa idea proveniva dal contratto originario e provocò in sostanza un grave limite all’unità di azione dei Comuni, dividendoli tra chi pagava soltanto e chi riceveva alcune briciole). E si dovrebbero aggiungere varie altre soluzioni del tutto ingiustificate, attraverso le quali TEV volgeva a proprio favore la vicenda.

Non esisteva altra soluzione che puntare a far diventare i Comuni versiliesi un soggetto consortile unico e ad aprire la strada o a una seria revisione concordata della tariffa, oppure, quando tutti i tentativi per tale intesa si fossero dimostrati inutili, ad una revoca della concessione, possibile solo alla condizione che i Comuni diventassero un soggetto unitario. Chi studiava tutta la vicenda, vedrebbe chiaramente che questo fu l’obiettivo per il quale il Comune di Viareggio si batté in quegli anni. Per la revoca della concessione esistevano indubbie ragioni, che venivano chiaramente evidenziate dai pareri chiesti ai consulenti legali. Ma non accadde. La costituzione del Consorzio consentì almeno nei Comuni di cominciare a parlare con una voce sola, ma arrivati dinanzi alla scelta fondamentale vari Comuni si tirarono indietro, e quella scelta poteva essere assunta solo con un ampio consenso.

Ammetto che non è una storia che fa piacere raccontare. I tentativi di ottenere un consenso della Regione Toscana a quell’indirizzo che proponemmo ebbero effetti del tutto ‘pilateschi’ (affrontare quel problema era come ammettere che qualcosa non aveva funzionato nella decisione ‘di autorità’ della Regione stessa, e figuriamoci se i dirigenti regionali potevano

avere un tale ardimento. Il 'decisionismo' utilizzato senza nessuna cautela dalla Regione non andava messo in discussione); la Provincia si guardò dal bloccare le soluzioni più convenienti per i Comuni non versiliesi che erano autorizzati all'uso delle discariche toscane ed oppose anzi un diniego ai Comuni versiliesi, quando chiesero di utilizzare quelle discariche almeno per quote particolari dei rifiuti; certamente la faccenda delle 'royalty' continuò ad ostacolare una determinata unità di intenti dei Comuni. Con il che, dopo il 2008, quei tentativi non ebbero, mi pare, sviluppi significativi, anche perché l'intero quadro organizzativo stava cambiando con i nuovi ambiti di programmazione, e si era vicini alla debacle finale della chiusura di uno dei due impianti.

E, anche questo va detto, probabilmente non riuscimmo a far percepire la assoluta gravità del problema.

Sbagliarono i Comuni che non accettarono la nostra proposta di una revoca della concessione a TEV, ma sbagliammo noi a non richiamare con maggior clamore la Regione Toscana e la Provincia di Lucca a prendersi una parte di responsabilità. In fondo, la Regione e la Provincia, come minimo, avrebbero dovuto e potuto distribuire i costi di quella difficile situazione tra tutti i Comuni (Lucca, negli anni '90, non aveva deciso alcun impianto esattamente come la Versilia, ma non le fu imposto niente e poté usare discariche regionali che costavano circa il 40% in meno dei nostri impianti). Meglio ancora, avrebbero dovuto dirigere l'iniziativa legale per una revoca della concessione, a fronte delle pretese inammissibili del concessionario.

In conclusione: oggi si accoglie con sollievo la saggia e generosa decisione della Regione Toscana di aiutare ad evitare tracolli a manifestazioni come il Carnevale ed il Festival Pucciniano; a quei tempi si caricò sulle spalle del Comune qualcosa come circa quattro Carnevali e Festival Pucciniani in più all'anno¹⁰, senza capire che quei Comuni non dovevano essere lasciati soli.

¹⁰ Se qualcuno fosse sorpreso da questa affermazione, consideri che *l'aumento* della spesa procapite dei rifiuti nel 2007 sul 2000 a Viareggio fu pari a 117 euro, mentre *tutta* la spesa culturale nel 2007 era pari a 59,2 euro procapite. In realtà l'incremento della prima fu quasi precisamente simile a quattro volte la spesa di quelle due manifestazioni.

III – Gli investimenti e il debito negli anni 2000.

3.1 - Cerchiamo di capire di cosa si parla.

E' evidente che quanto detto nei due paragrafi precedenti, si deve ora misurare con il problema dei costi del debito per investimenti, e con la tesi secondo la quale i problemi di Viareggio sono tutti dipesi da un debito esagerato nel corso degli anni 2000.

Il tema richiede una analisi non semplice, che cercherò di fare aiutando la lettura con tutti i chiarimenti possibili. Si tratta anzitutto di mettersi in testa una spiegazione il più possibile aderente alle esperienze comuni di ognuno, perché molte volte si sono 'sparati' indistintamente concetti come 'debito' e 'disavanzo', in pratica impedendo ai cittadini di capire alcunché.

Facciamo l'esempio di una famiglia normale ed ipotizziamo che essa abbia un certo reddito ma anche abbia il problema di acquistare una casa, o di ristrutturarla con non piccolo costo, in modo da evitare che finisca col diventare inabitabile. Normalmente un tale famiglia fa un mutuo, contrae un debito, e deve farlo in modo tale da essere nelle condizioni di pagarlo negli anni successivi. Negli anni successivi dovrà gestire i suoi equilibri finanziari mettendo al primo punto la restituzione di quel debito: non pagare il debito sarebbe come farsi pignorare l'alloggio. Quindi deve fare in modo che l'evoluzione del reddito dei componenti di quella famiglia sia sempre in equilibrio con le spese, una volta che il pagamento di quel debito sia assicurato. Quella famiglia non potrà permettersi di ridurre per trascuratezza il proprio reddito o di aumentare eccessivamente le proprie spese; a quel punto prendersela con il debito fatto non servirebbe a niente. Nello stesso modo i Comuni hanno debiti – che spesso in gran parte derivano dal bisogno di tenere in piedi la casa di tutti (viabilità, fognature, impianti di depurazione, impianti per i rifiuti, scuole, impianti sportivi, strutture pubbliche che siano utilizzabile senza alcun rischio etc.) - ed hanno anche equilibri correnti nei loro redditi e nelle loro spese. Se quegli equilibri vengono meno, in quel caso si ha quello che si definisce disavanzo. Per tornare all'esempio di quella famiglia, essa in genere conosce bene la differenza tra il pagamento di un mutuo ed un disavanzo tra il suo reddito e le sue spese. Il mutuo è una croce che va portata per un bene che è stato giudicato indispensabile; in fondo senza di esso non si saprebbe dove vivere. Il disavanzo va evitato in tutti i modi, nei limiti delle proprie possibilità, se non si vuole non aver soldi per vivere mese per mese.

Ma occorre una seconda premessa per capire le pagine successive. Come si determinano gli equilibri finanziari di un Ente, quando entra in ballo anche il rimborso dei costi degli investimenti?

Come si è visto in precedenza, una componente di quei costi – quella relativa al pagamento degli interessi – fa parte della spesa corrente: quando nelle pagine precedenti abbiamo esaminato le spese in vari settori, esse erano comprensive anche del pagamento degli interessi sui mutui che avevano permesso gli investimenti. Ma, ovviamente, i mutui vanno anche restituiti per la parte del valore del capitale, e questa spesa fa parte di un diverso capitolo che è quello delle spese in conto capitale. Diciamo che la spesa corrente include tutte le spese che attengono all’esercizio in corso, e gli interessi sono considerati parte di quell’esercizio; il rimborso delle quote del capitale fa invece parte del Titolo terzo delle spese (“Spese per rimborso dei prestiti”).

Senonché, la norma consentiva (e consente, sia pure con le limitazioni previste dalla Legge 228/2012) di far fronte al rimborso dei prestiti non solo con le entrate correnti dei tre Titoli che abbiamo esaminato al primo capitolo, ma anche con parte delle entrate derivanti da alienazioni, che si trovano nel Titolo IV delle Entrate. La logica è la seguente: si può alienare una parte del patrimonio precedente - si intuisce quella che è sostanzialmente inutile o non utilizzata dall’Ente - per pagare le spese per gli investimenti o per ridurre una parte del debito. Dunque, d’ora innanzi, dovremo tener conto di questa novità: il concetto degli equilibri finanziari di un Ente è ora un po’ più ampio, ed include quella che potremmo definire una politica attiva del proprio patrimonio.

Bisogna aggiungere che anche i proventi da concessioni edilizie e relative sanzioni, fanno parte del Titolo IV delle entrate, ovvero sono entrate un po’ particolari. Non seguiremo nel dettaglio l’evoluzione delle legislazione relativa – dal 2001 al 2013 – ma ci accontentiamo di sapere che in una certa misura tali entrate sono destinate ad investimenti di urbanizzazione (strade, fognature, reti idriche, illuminazione, verde pubblico, ma anche asili nido, scuole materne etc.) e, per la parte corrente, alla manutenzione ordinaria del patrimonio.

Occorre ora tornare al nostro argomento e cercare di rispondere a varie domande. Quel debito come si collocava dal punto di vista dei calcoli che la legge impone per valutare sia il livello oltre il quale la massa dei debiti diventa rischiosa, sia quanti investimenti sono ancora possibili? E come si collocava rispetto ai livelli di indebitamento degli altri Comuni che abbiamo scelto nella comparazione di questo studio? Inoltre, che ruolo hanno assunto o potevano assumere quelle entrate speciali del Titolo IV, come le alienazioni o i proventi delle concessioni e sanzioni edilizie che, come abbiamo visto, sono ora entrati praticamente a pieno titolo a far parte degli equilibri finanziari di un Comune?

3.2 . Anzitutto: come è stato nel tempo giudicato questo problema dagli organi preposti al controllo dei bilanci pubblici?

Partiamo da questo aspetto: come hanno giudicato nel corso degli anni il livello del debito e gli investimenti ancora possibili nel Comune di Viareggio, gli organismi statali preposti al controllo dei bilanci pubblici?

Scegliamo alcuni brani tra i più significativi di analisi e giudizi forniti nel corso degli anni dalla sezione regionale di controllo per la Toscana della Corte dei conti.

In una ampia analisi organica relativa all'anno 2003 (ma redatta nell'anno 2006 e dunque contenente talora anche giudizi sugli anni successivi), la Corte osservava: *"... il Comune di Viareggio (ha) rispettato vincoli giuridici all'indebitamento, costituiti, nell'esercizio in esame, dalla norma dicui all'art. 204 del T.U.E.L., che pone il limite del 25% delle entrate relative ai primitivi titoli del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui (il rendiconto in questione, nel caso di specie, è quello del 2001): infatti, l'incidenza percentuale degli interessi passivi sui mutui inammortamento, le cui quote sono previste nel bilancio preventivo 2003, sul totale delle entrate correnti da rendiconto 2001 è pari al 10,3%."* Ed aggiungeva; *"Il suddetto limite del 25% è stato abbassato al 12% dal comma 44 della Legge Finanziaria per il 2005: anche quest'ultimo limite, sebbene non ancora in vigore nel 2003, è stato rispettato da parte dell'Ente"*. Ma, subito dopo il riconoscimento che i livelli del debito erano ampiamente entro i limiti indicati dalla legge (si consideri che nel 2005, quando come scrive la Corte quel limite fu portato al 12%, la percentuale di Viareggio fu del 6,93%), essa aggiunge una considerazione critica: *"l'effettivo importo delle spese in conto capitale e dei relativi finanziamenti, mostra una forte dipendenza dell'Ente, per il finanziamento degli investimenti, da risorse esterne, piuttosto che da risorse proprie: queste ultime, infatti, incidono appena per poco più del 7% sul totale"*.

Cerchiamo di afferrare bene il significato di quest'ultimo ammonimento. La Corte dice che il livello del debito per investimenti è ampiamente entro i limiti di legge. Ma aggiunge che gli investimenti dipendono troppo dal ricorso al debito. Può sembrare una contraddizione ma non lo è; perché, fatti gli investimenti, si può anche ripagare ed estinguere debiti ricorrendo ad altre risorse. La Corte osserva che si dovrebbe ricorrere maggiormente a risorse proprie e, nelle considerazioni finali, prende atto positivamente che negli anni 2004 e 2005 il ricorso a risorse proprie era salito dal 7% al 10,52% ed al 29,09%. In pratica – se si va a vedere cosa determinò il miglioramento in quegli anni ai quali ci si riferisce - la Corte invita ad operare maggiormente sul lato della alienazione del proprio patrimonio inutilizzato.

In un secondo giudizio espresso con la Delibera 28 dell'anno 2009 la Corte dei Conti, molto più sinteticamente e riferendosi alla risultanza dell'anno 2007 in relazione alla capacità di

indebitamento, afferma che “ *(appaiono rispettati) i vincoli quantitativi e qualitativi previsti dalla legge*” ed aggiunge “*l’istruttoria non ha evidenziato possibili gravi rischi di irregolarità, ma profili di irregolarità non grave e/o sintomi di criticità gestionale*”.

In modo più ampio è la relazione del Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF) dell’anno 2014 che torna sull’intera questione con un giudizio chiaramente espresso. Dopo aver osservato che negli ultimi anni “*il rapporto tra l’ammontare degli interessi passivi sui mutui in ammortamento e le somme dei primi tre titoli delle entrate accertate nel penultimo consuntivo approvato (2010) risulta pari al 3,55% ...*” – contro un limite a quell’anno portato dalla legge all’8%, e constatato dunque che tali valori risultano molto distanti dai limiti di legge – il rapporto conclude in questo modo: “*Appare evidente che, in senso assoluto, la massa dei debiti di finanziamento posta a carico del bilancio risulta ancora rilevante, anche se in sensibile calo nel periodo esaminato. Il debito in sé e per sé, tuttavia, non rappresenta una delle voci di spesa che presentano le maggiori criticità. Ben più gravi sono le situazioni che si riscontrano in altri settori del bilancio dell’Ente ...*”.

Dunque: il MEF constata che il debito si sta riducendo (il che significa che non se ne sta più facendo molto, ma anche che sta andando in estinzione) e che comunque è sempre stato nei limiti di legge e non rappresenta il settore più critico della situazione finanziaria dell’Ente. Osserva il rapporto del MEF che, in teoria, lo stock del debito potrebbe addirittura triplicare, nel rispetto delle legge, ma che è evidente che non sarà possibile aumentarne il gravame nemmeno minimamente, stante le complessive condizioni del bilancio dell’Ente.

Sembrerebbero, dunque, esserci opinioni completamente diverse, tra i pareri degli organi deputati e quello che si è letto nella polemica e nella propaganda locale.

Ma occorre evitare ogni tendenza alla semplificazione ed io ritengo che il giudizio espresso dal rappresentante del MEF sia particolarmente saggio: il debito rimase negli anni sostanzialmente al di sotto dei limiti di rischio previsti dalla legge e non parve essere la criticità principale. Però il debito che ci si può permettere non dipende solo dalle leggi, dipende anche dagli equilibri finanziari reali; quindi occorre esaminare il problema nella contemporanea evoluzione di tali equilibri. Quegli equilibri, nella prima parte degli anni 2000, non erano certo compromessi in modo drammatico, ma erano peggiorati seriamente soprattutto per la vicenda dei costi del servizio dei rifiuti. Occorrevano misure che garantissero meglio da tali rischi. Vedremo nella prossime pagine se tali misure erano possibili, se vennero messe in atto, o se – come mostreremo nel capitolo successivo – non ci si inoltrò in quella che i meteorologi chiamano ‘la tempesta perfetta’.

3.3 – Una analisi dei dati relativi alla restituzione debito per investimenti

Nel paragrafo precedente abbiamo visto come normalmente gli organi preposti valutino anzitutto l’entità del debito, il suo livello di rischio ed il debito ulteriore ammissibile, sulla

base di un calcolo che si basa sul rapporto tra gli interessi che si pagano sul debito ed il totale dei primi tre titoli delle entrate di due anni precedenti. Il significato dovrebbe essere chiaro: per non essere troppo elevato, un debito si deve collocare entro un certo limite nel rapporto con le entrate correnti, ed è meglio riferirlo a quanto tali entrate realizzavano in un passato sia pure recente, ovvero ad un andamento già consolidato nel tempo, non derivante da prestazioni anormali o, magari, artificialmente ricercate. Osserviamo dunque come quel rapporto si è evoluto nel Comune di Viareggio, riproducendo per intero la Tabella 4 allegata online:

L'evoluzione del pagamento degli interessi passivi nel Comune di Viareggio.

Anni e limite di legge relativo alla percentuale delle spese per interessi	Impegni di spesa per interessi passivi e rapporto tra spese per interessi e primi tre titoli delle entrate nel secondo anno precedente (solo Viareggio, in rosso)
Anno 2000	
25%	5.274 9,85%
Anno 2001	
25%	5.808 10,01%
Anno 2002	
25%	5.224 9,66%
Anno 2003	
25%	5.243 9,31%
Anno 2004	
25%	4.324 6,99%
Anno 2005	
12%	4.834 6,93%
Anno 2006	
12%	4.977 6,72%
Anno 2007	
12%	5.970 7,38%
Anno 2008	
12%	6.187 8,60%
Anno 2009	
12%	6.019 7,44%
Anno 2010	
12%	4.080 4,57%
Anno 2011	
12%	4.105

	4,08%
Anno 2012	
8%	3.559
	3,55%

Questa tabella mostra due aspetti, ed è bene sottolinearli entrambi. Il livello del debito è sempre stato ampiamente entro quei limiti di legge, ed esso si è venuto sensibilmente riducendo nel corso degli ultimi anni. Si deve notare che se quest'ultimo fenomeno è certamente conseguenza del livello molto basso di investimenti decisi in tali anni (almeno di quelli attuati), certamente per la necessità di ridurre questa voce a fronte delle difficoltà finanziarie crescenti dell'Ente, ciononostante quella riduzione è probabilmente anche conseguenza del fatto che una parte rilevante dei debiti contratti nel passato aveva cominciato ad andare o ad avvicinarsi alla estinzione (è noto che in ogni mutuo la quota degli interessi è maggiormente collocata nei periodi iniziali della restituzione).

Una tale tendenza era stata frequentemente analizzata anche in precedenza, e i Consigli Comunali degli anni 2006/2007 avevano approvato piani poliennali degli investimenti che prevedevano una sensibile riduzione negli anni a venire, per la semplice ragione che molti degli investimenti più necessari (fognature e messa a norma degli edifici e degli impianti pubblici, in primo luogo) erano stati realizzati. Vedremo più avanti che questo fenomeno di forte esaurimento di un ciclo di investimenti elevati aveva caratterizzato anche altri Comuni. In sostanza, era noto da tempo che ci sarebbe stata una riduzione degli investimenti – sia pure di dimensioni minori di quelle alle quali si è poi stati costretti - ed era stato più volte previsto che, con gli anni 2014-2015, questo avrebbe portato il servizio del debito a livelli molto più modesti del decennio precedente.

Queste precisazioni significano anche che l'affermazione secondo la quale negli ultimi anni si è 'fatto pulizia' del debito, andrebbe più correttamente espressa in un altro modo: negli ultimi anni si è anche estinta una prima parte rilevante dei debiti precedenti, e tale estinzione non è stata attuata in modi anticipati, ma nei tempi previsti. Essa dunque è stata conseguenza del fatto che quei debiti sono stati ripagati nel corso di un decennio (o di un quindicennio, od anche di più), e certamente non soltanto negli ultimi quattro anni.

Diciamo inoltre, per essere più precisi ancora, che se il rapporto tra interessi ed entrate è venuto sensibilmente calando (dal 10,1% del 2001, al 6,7% del 2006, al 3,5% del 2012) questo significa che per tutta una certa parte del decennio si è riusciti a sopportare un peso degli interessi del debito maggiore in rapporto alle entrate, e che questo avvenne senza che si producessero disavanzi nei bilanci.

Ma, per valutare l'entità del debito in termini assoluti, ovviamente, si deve guardare anche al rimborso del capitale, per capire quanto il servizio del debito nella sua interezza

sia gravoso rispetto agli equilibri finanziari reali di un ente. E questa valutazione è interessante esprimerla, tornando alla comparazione tra i tre Comuni. Spiegheremo subito per quale ragione, in questo caso, abbiamo scelto in un modo che può sembrare un po' strano quei tre periodi poliennali.

**Raffronto tra gli andamenti delle spese per restituzione
quota capitale dei mutui e dei prestiti e degli interessi passivi.
Numeri assoluti e dati procapite riferiti alle medie annue dei periodi.
Periodi: 2000-2008; 2002-2006; 2009-2012**

Annualità per Comune	Servizio del debito: interessi più rimborso del capitale. Impegni totali ed impegni medi annui procapite (in rosso)
Anni 1998 - 2008	
Viareggio 63.373	178.805 256,4
Camaiore 32.941	43.992 125,1
Pisa 91.057	268.519 269,0
Anni 2002- 2006	
Viareggio 61.795	77.611 251,1
Camaiore 31.069	19.454 125,2
Pisa 90.437	153.447 339,3
Anni 2009 - 2012	
Viareggio 64.192	77.566 302,0
Camaiore 32.643	23.969 183,5
Pisa 92.250	41.198 111,6

A me pare che questa tabella mostri in modo piuttosto evidente quel fenomeno dei 'cicli' degli investimenti al quale facevo riferimento in precedenza. Si evidenzia anche con chiarezza un andamento sostanzialmente diverso tra il Comune più piccolo ed i due Comuni più grandi, ma su questo aspetto intendo tornare tra un attimo, concentrandomi per adesso sull'altro.

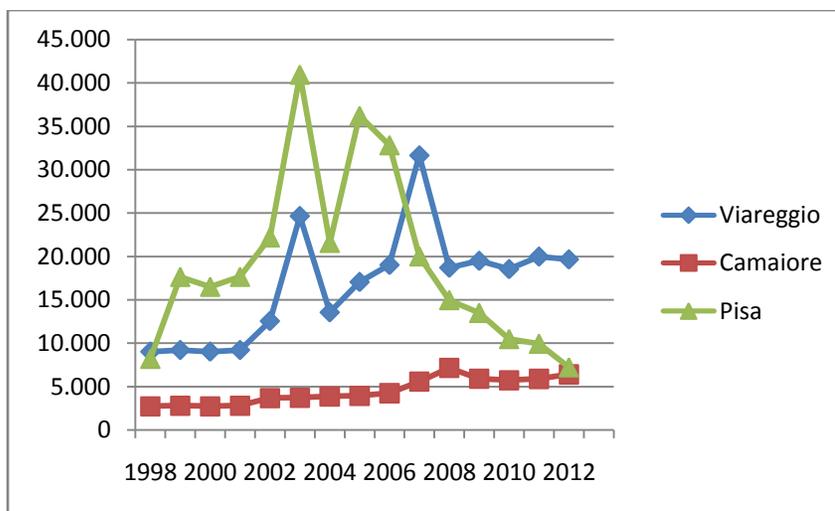
Confrontando Viareggio e Pisa in termini di valori procapite – ovvero di quanto si paga per gli investimenti fatti per singolo cittadino – si scoprono tre cose:

- che se si considera il periodo tra il 1998 ed il 2008, ogni singolo cittadino pisano spende in media annua un po' di più di ogni singolo cittadino viareggino (269,0 euro contro 256,4 euro);
- che se si considera il periodo 2002-2006, ogni singolo cittadino pisano spende assai di più di ogni singolo cittadino viareggino (339,3 euro contro 251,1 euro);
- che se si considera il periodo 2009-2012 avviene il contrario. La spesa per ogni cittadino viareggino cresce sino a 302,0 euro, mentre quella per ogni cittadino pisano crolla a 111,6 euro.

Si osservi che la spesa per ogni singolo cittadino viareggino negli ultimi anni (302,0 euro) non raggiunge una cifra inaudita: essa resta al di sotto di quella che era stata la spesa per ogni cittadini pisano nel periodo 2002-2006 (339,3 euro). Ma cambia sensibilmente il dato di Pisa, che ormai si colloca ai livelli più bassi del decennio, pari a circa un terzo dei livelli medi precedenti.

Se riportiamo quei dati in un diagramma, il fenomeno risulta ancora più chiaro:

Grafico 2 - Andamento delle spese per gli interessi e la restituzione del capitale.



Come si vede, sin dalla fine degli anni '90 e per la prima parte degli anni 2000, Pisa ha un andamento dei costi del debito discretamente superiore a Viareggio, e più che proporzionale alla popolazione residente. Attorno al 2006 – 2007 in entrambi i casi comincia una discesa, che però nel caso di Pisa prosegue sensibilmente anche negli ultimi quattro anni, mentre nel caso di Viareggio si arresta, per restare in tutto il periodo a livelli stabili.

La prima domanda che ci si può porre è: perché questo andamento a curve in questi Comuni?

Credo che si possa rispondere che sono anzitutto gli investimenti che seguono andamenti di curve che mostrano gli anni nei quali si sono affrontate le opere principali ed ineludibili. Pensando alla mia esperienza di amministratore, direi che questo derivi da un fenomeno, che definirei della 'rincorsa' dei Comuni ad adeguarsi alle leggi. Accade una cosa semplice: spesso le condizioni di una città non sono in regola con le leggi. Mancano o non sono in regola le fognature, le modalità dello smaltimento dei rifiuti, gli edifici pubblici non sono generalmente in regola e abbisognano di notevoli interventi straordinari di adeguamento. Oppure accade anche che i bisogni civili si evolvono, che si generalizza, ad esempio, il bisogno di fruire di asili nido e di scuole materne. Alle leggi (o ai bisogni civili) si decide e si deve ad un certo punto far fronte, e si apre un periodo di forti investimenti. Ad un certo momento quel periodo esaurisce i suoi effetti principali, ed il debito si riduce.

Si può, comunque, concludere che complessivamente il confronto tra Pisa e Viareggio mostra una situazione dei due Comuni abbastanza omogenea in termini procapite. Nei tredici anni in questione, Viareggio ha una spesa procapite media simile, e questo dato sarebbe anche più 'favorevole' se si considerasse che Pisa non ha da sopportare investimenti nella impiantistica dei rifiuti paragonabile a Viareggio (che nei suoi bilanci ha considerato tra gli investimenti per vari anni l'ammortamento degli impianti TEV), ma soprattutto che almeno in gran parte ottiene dalla propria società dell'acqua il pagamento degli investimenti fatti per fognature e depuratori (vedi successivamente alla "Finestra 4"). Tra i due Comuni c'è invece una evidente differenza nei cicli delle restituzioni del debito, che a Pisa cominciano prima e di conseguenza terminano prima, e sono più rilevanti.

C'è però un altro aspetto ancora più importante: Pisa riesce a scaricare in modo più consistente una parte del debito nel corso di alcuni anni alla metà dei 2000 ma, soprattutto, Viareggio smette di avere picchi nelle restituzioni del debito a partire dal 2007.

Questo punto è importante in generale, perché serve per farci un'idea del ruolo di un tema cruciale: quello delle alienazioni. Se si osserva il diagramma sopra presentato, si nota che l'andamento di Camaiore è piuttosto costante, il che significa che ogni anno si paga di interessi e di rimborso del capitale una somma in linea con gli anni precedenti e successivi. Nel caso di Pisa e di Viareggio compaiono invece dei picchi – più rilevanti nel primo caso ma importanti anche nel secondo – che indicano gli anni nei quali la spesa per il rimborso del debito è fortemente cresciuta. Ebbene, come mostreremo nel grafico successivo, in quegli anni si sono determinate importanti alienazioni che hanno consentito di 'scaricare'

quote significative del debito. E tanto più in alcune fasi tali processi di alienazioni/estinzioni di parte del debito sono rilevanti, tanto più ovviamente negli anni successivi il costo del debito si riduce. Pisa lo fece nei primi anni 2000 in modo comparabile, almeno rispetto alla linea mediana delle restituzioni, a Viareggio¹¹. Ma soprattutto, Viareggio cessò di farlo, o almeno ridusse fortemente i risultati per tale aspetto, a partire dal 2008.

Si scopre, dunque, che la questione delle alienazioni, che venne posta con rilievo al centro delle politiche della amministrazione di centro sinistra alla metà degli anni 2000, non era un tema diabolico: era effettivamente la questione fondamentale (e il limite, probabilmente, fu quello di non chiarire questo aspetto con maggiore energia, rispetto a tutte le resistenze e diffidenze che, a sinistra come a destra, accompagnavano le scelte di una politica attiva del proprio patrimonio).

3.4 – L'andamento delle alienazioni e le altre forme di finanziamento degli investimenti.

A questo punto in effetti è necessario esaminare meglio l'andamento delle alienazioni, e non soltanto di esse, nei tre Comuni, anche per rispondere ad una questione che abbiamo sopra lasciato sospesa, relativa all'andamento assai diverso degli investimenti procapite nei due Comuni più grandi ed in quello più piccolo. Abbiamo notato in precedenza come quella differenza si spieghi in riferimento ad una scala diversa dei problemi, ed anche delle consistenze patrimoniali, tra quelle diverse realtà. Ma abbiamo anche ammesso che non è semplice dar conto in modo analitico di tale differenza. Che ci siano Comuni che hanno una concentrazione di problemi, di attività e conseguentemente anche di patrimoni, più grandi di quello che si potrebbe dedurre solo dai loro abitanti, lo si capisce col buonsenso. Così come si comprende che tali Comuni, per le funzioni di area più vasta di cui talora si caricano, abbiano spese di investimento superiori e ben più che proporzionali ai loro residenti. Ma studiare in modo più analitico tale questione richiederebbe ben altro impegno e competenza. Si dovrebbe, poi, considerare che una parte di quella sproporzione ha semplicemente delle risposte che rimandano agli assetti istituzionali: a fronte di problemi più grandi, spesso esistono diverse istituzioni finanziariamente autonome che provvedono. Se Pisa ha una Università o un aeroporto regionale, o sedi delle Forze Armate, o istituzioni sanitarie di primo livello, questo non lo si vede dagli assetti finanziari del Comune, ma dai bilanci di specifiche istituzioni autonome, con le loro

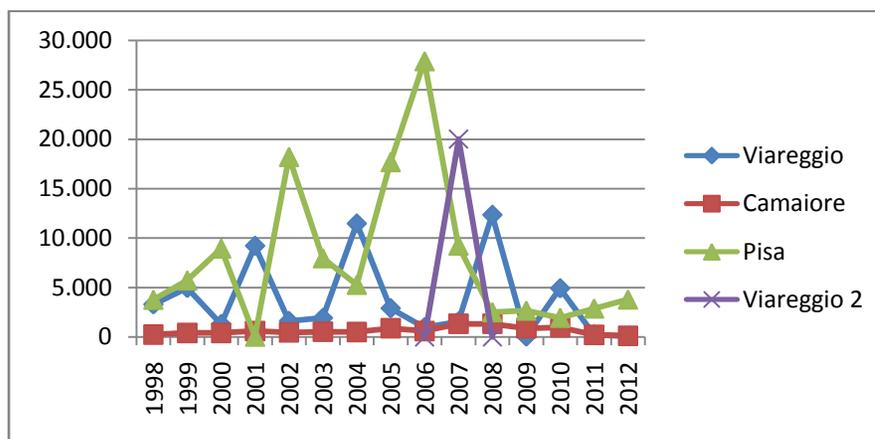
¹¹Abbiamo scelto, a pagina 16, di calcolare i dati del periodo 2002 - 2006, proprio per verificare l'entità della maggiore spesa procapite nel caso di Pisa, in un periodo 'alto' nella curva delle restituzioni. E' il caso di notare che una curva elevata delle restituzioni non corrisponde alla curva elevata degli investimenti. Quest'ultima si di solito registra negli anni precedenti, e le alienazioni vengono usate in gran parte per la riduzione della massa del debito. Se esse fossero utilizzate per fare investimenti senza ricorrere al debito, come è evidente, non si avrebbero quei picchi nella restituzione e si avrebbero invece maggiori investimenti che non comportano indebitamento.

entrate e le dotazioni che provengono anche dallo Stato o dalla Regione. Nello stesso modo, se Viareggio ha avuto una industria cantieristica che ha offerto lavoro ad un'area assai più vasta, questo dipende dalla esistenza di un porto regionale, che pur non essendo istituzionalmente autonomo, dovrebbe essere a carico della Regione Toscana (così stabilirono le Leggi Bassanini degli anni '90, per la quali nei porti regionali le Regioni hanno la responsabilità della "pianificazione, progettazione, finanziamento ed esecuzione" delle opere. E in affetti, da un certo momento negli anni 2000 così è stato, anche se con sensibile ritardo e con una quasi interruzione negli anni dal 2008 al 2012).

Si può dimostrare che tali situazioni sono fondatamente diverse (ovvero che legittimamente Viareggio ha perseguito una politica di investimenti paragonabile a quella di Pisa, ma assai più impegnativa di quella di Camaiore)? Lo si può indirettamente dimostrare, chiarendo alcune differenze che i Comuni principali mostrano anche dal lato delle entrate, oltretché delle spese.

E possono esser utili due nuovi diagrammi, il primo relativo agli andamenti delle alienazioni ed il secondo agli andamenti dei trasferimenti di capitali dalla Regione Toscana. Per i valori numerici più esatti si possono verificare nella appendice alla colonna di destra della Tabella 5.

Grafico 3 - Andamenti delle alienazioni nel periodo 2000 – 2012¹²



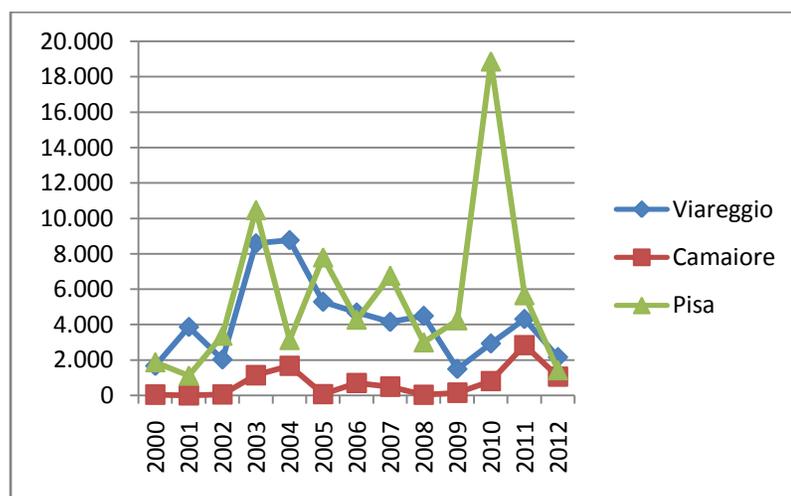
¹² La posizione nel grafico che abbiamo chiamata "Viareggio 2" esprime l'importante alienazione di patrimonio comunale che si realizzò nell'anno 2007 con la cosiddetta vendita dei diritti di superficie della Passeggiata, con un risultato pari a 20.006 migliaia di euro. . Essa fu decisa ovviamente da deliberazioni impegnative del Consiglio Comunale, ma fu delegata nella sua realizzazione alla società Viareggio Patrimonio, e dunque non compare nei bilanci comunali. Inoltre tale alienazione fu, come è noto, destinata a pagare investimenti importanti nel settore della emergenza abitativa e non alla estinzione di debiti precedenti. In realtà il Comune riassunse nei suoi bilanci la quota residua non utilizzata di tali interventi, anche se sembra che tali trasferimenti di capitali non vennero effettivamente attuati.

Torneremo ampiamente su questo aspetto nel capitolo successivo, ma non si può evitare, di fronte a questo grafico, una considerazione finale: *in pratica, negli anni dal 2000 al 2008 le alienazioni nel Comune di Viareggio furono pari ad una media annua di 75,7 euro per abitante – che diventerebbero addirittura circa 116 euro se aggiungessimo quelle relative alla vendita dei terreni della Passeggiata – mentre negli anni 2009 - 2012 si sono attestate sul valore di 20,2 euro procapite.*

Ma anche un secondo diagramma può essere utile, ovvero quello relativo agli andamenti dei trasferimenti di capitali dalla Regione Toscana. Si tratta di un indicatore parziale, perché andrebbero anche ricostruiti i dati relativi alla Provincia e, in particolare, alle Fondazioni Bancarie. In sostanza, gli investimenti che si fanno sono anche conseguenza del lavoro che si riesce a sviluppare per far apprezzare all'esterno dell'Ente i suoi programmi e la sua progettualità. Spesso i finanziamenti in conto capitale della Regione Toscana avvengono – e avvenivano – nella forma di 'bandi' attraverso i quali venivano giudicati gli interventi di maggiore necessità e qualità proposti dagli Enti Locali per particolari tipologie di interventi sulle quali si riconosceva il concorso regionale (ed esempio, interventi strategici sulla viabilità di livello regionale, o sul patrimonio connesso con funzioni culturali). In alcuni casi, come avvenne per il Comune di Viareggio, questi trasferimenti possono essere relativi a funzioni che per legge afferiscono direttamente alla responsabilità regionale, ma che la Regione esercita attraverso un sostanziale meccanismo di delega ai Comuni. Nel caso che ci riguarda, questo è quello che la Regione cominciò a mettere in atto nel corso degli anni 2000 sul porto regionale viareggino.

In modo parziale, ci si può fare un'idea approssimativa della rilevanza di questi aspetti con il grafico successivo:

Grafico 4 - Andamenti dei trasferimenti di capitali dalla Regione Toscana



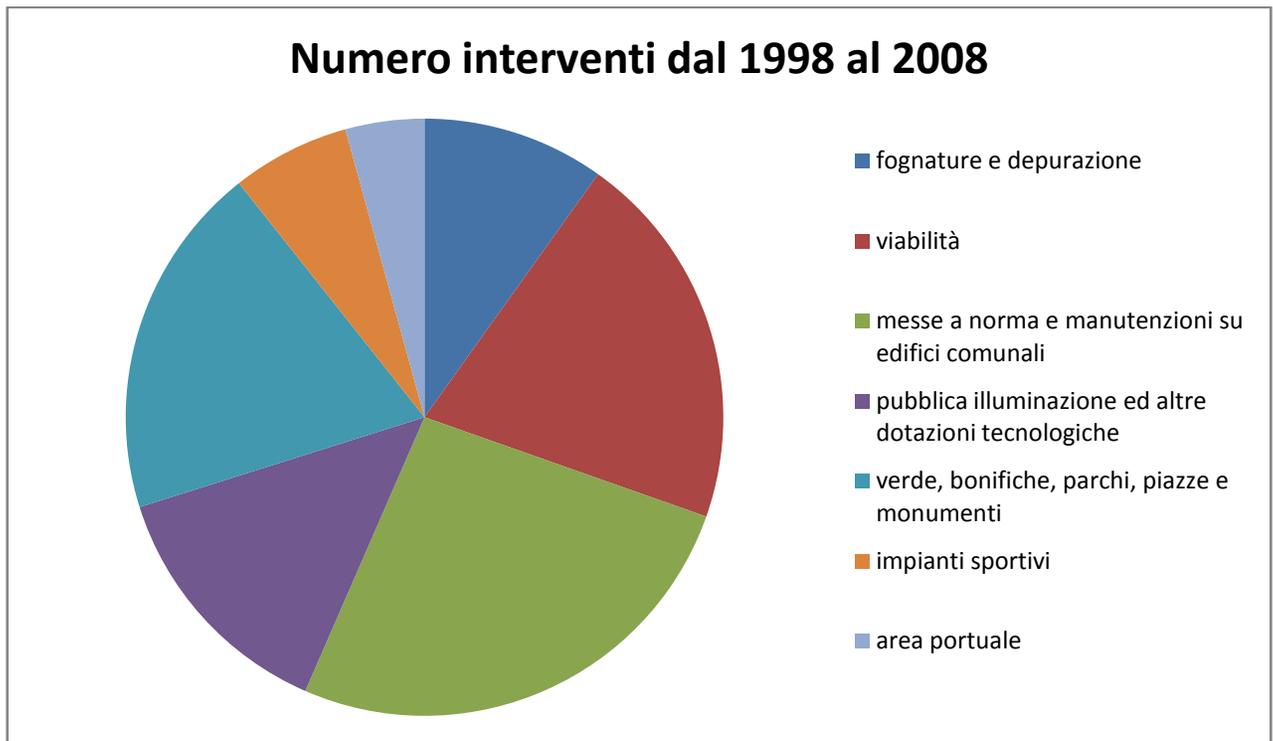
Anche questo secondo diagramma, dunque, aiuta a comprendere le differenze strutturali tra le politiche degli investimenti nei Comuni più grandi ed in quello più piccolo, in modo abbastanza definitivo. E si spiega ora più chiaramente perché, nel paragrafo precedente, abbiamo ritenuto confrontabili utilmente i dati di Viareggio con quelli di Pisa, ed invece li abbiamo ritenuti difficilmente confrontabili con quelli di Camaiore. Il confronto con Pisa, vale la pena di ricordarlo per chi si fosse distratto, lo abbiamo mostrato, nel paragrafo 3,3, in termini di spesa procapite e non assoluta. Che, anche in termini di spesa procapite, la situazione del Comune di Camaiore sia del tutto diversa, è ora dimostrato non solo dalle spese, ma con chiarezza anche dalle entrate corrispondenti.

Come si è detto, questo grafico non rappresenta altre voci di questo aspetto del finanziamento degli investimenti, quali quelli delle Fondazioni bancarie, che sarebbero probabilmente quasi altrettanto rilevanti.

3.5 - Una sommaria descrizione dei settori principali degli investimenti attuati

E' ora il caso di provare a fornire una stima dei settori nei quali gli investimenti furono principalmente attuati, nel lungo periodo che va dal 1998 al 2008. Si è trattato di una ricostruzione piuttosto complessa, che abbiamo operato dovendo integrare diverse fonti di informazione e, almeno in un caso, operando delle stime. Abbiamo suddiviso i vari settori nel modo seguente: fognature, depurazione ed interventi idraulici; viabilità; interventi di messa a norma e di manutenzione straordinaria su edifici comunali, inclusi i cimiteri; pubblica illuminazione e dotazioni tecniche varie; verde, bonifiche e demolizioni, piazze, parchi ed urbanizzazione di nuove aree di Piano Regolatore; impianti sportivi; porto; interventi vari (cimiteri, demolizioni, interventi su singoli monumenti artistici). Gli interventi computati includono, oltre quelli realizzati con mezzi propri, anche quelli realizzati con contributi in conto capitale esterni. La suddivisione di tali interventi, in termini puramente numerici, è espressa dal grafico sottostante:

Grafico 5 – Suddivisione degli investimenti nei settori principali



E' chiaro che se tale suddivisione la analizzassimo in riferimento alle grandezze finanziarie, e non solo al numero degli interventi, il quadro risulterebbe assai diverso; in particolare il settore delle fognature e della depurazione risulterebbe molto più rilevante, in considerazione del fatto che i singoli interventi avevano di solito un ammontare multiplo dei singoli investimenti negli altri settori. Ciononostante, il grafico ha un suo interesse, se si considera che gli interventi sulle fognature e sulla depurazione, sugli edifici comunali e su buona parte degli impianti sportivi consistevano quasi totalmente in un programma di adeguamento alle norme; e che quelli sulla viabilità, sul verde (giardini, piazze cittadine e pinete) e sulla pubblica illuminazione consistevano principalmente in un programma di dotazione di normali condizioni civili nelle infrastrutture, negli arredi pubblici e nel proprio patrimonio naturale 'urbano' quasi unico.

Sui pregi e sui difetti di tali interventi si potrebbe, naturalmente, discutere a lungo. Una cosa, invece, che mi pare si possa ben poco mettere in dubbio è che essi non abbiano riguardato dotazioni straordinarie, opere di prestigio, o comunque si vogliano definire quel genere di interventi che arricchiscono in modo rilevante una città di dimensioni medie. Non perché non vi siano stati anche interventi di tale natura – ad esempio la Cittadella del Carnevale, il nuovo Teatro Pucciniano, oppure un intervento rilevante come il cosiddetto asse di penetrazione sull'area portuale, oppure ancora interventi diffusi

sull'area portuale (che, in fondo, sono forme di infrastrutturazione di un'area di prevalenti attività del settore privato). Il fatto è che si cercò in ogni modo di ottenere, per tali interventi, il possibile e in fondo doveroso intervento finanziario di altri Enti. Questi sono alcuni esempi di quel programma di coinvolgimento di altri Enti:

- La spesa per la Cittadella del Carnevale, fu pareggiata dalla possibilità di alienare i terreni degli ex hangars, sulla base di un previsione urbanistica che risaliva al 1997, che erano di proprietà della Regione e furono donati al Comune – ricordo bene che fu l'unica eccezione che la Regione ammise sul patrimonio delle ex APT - in sostanza per rendere possibile che l'investimento della nuova sede non fosse semplicemente un costo aggiuntivo;
- La spesa per il nuovo Teatro Pucciniano fu possibile perché tale opera ottenne il primo posto nella graduatoria di importanti finanziamenti regionali sulle strutture culturali (contributo di 4 milioni e 40 mila euro), a cui si aggiunse una copertura rilevante della parte residua della spesa da parte della Fondazione del Monte dei Paschi (cinque milioni e 500 mila euro) e della Provincia (un milione e 600 mila euro), e in aggiunta un contributo ulteriore della Fondazione Monte dei Paschi per un milione e 200 mila euro. Quanto all'impegno finanziario del Comune di Viareggio, era stato concordato che il mutuo relativo di quattro milioni di euro fosse ripagato con contributi annui della stessa Fondazione bancaria, alla stregua di un 'impegno morale' (perché le Fondazioni non possono deliberare contributi di quel genere in forma poliennale). Così avvenne all'inizio, poi per alcuni anni quel contributo è mancato, prima ancora che per la crisi di quella banca, perché si dimenticò per un biennio di presentare le richieste alla Fondazione Bancaria, per essere alla fine riassunto di recente dalla Regione Toscana;
- Le spese per l'asse di penetrazione furono possibili perché, dopo decenni di discussioni inconcludenti, si scoprì semplicemente che il Comune poteva avviare buona parte del finanziamento partecipando ai bandi regionali sulle opere di collegamento della viabilità locale con la viabilità di grande comunicazione. Non mi è chiaro perché, nel secondo lotto di finanziamenti, quella procedura non sia stata più seguita.
- Il complesso delle spese in area portuale, furono possibili perché, con una iniziativa della quale la Regione dovette prendere atto, finalmente si riuscì a far comprendere quello che era scritto chiarissimamente nelle leggi sulle responsabilità sui porti regionali. Esse sono interamente di competenza delle Regioni – dalla approvazione dei piani urbanistici, alla progettazione, al finanziamento delle opere. In pratica avvenne che sino alla metà degli anni 2000 i pochi interventi effettuati furono a carico del Comune di Viareggio, e solo a seguito ad una tenace iniziativa si riuscì ad ottenere una inversione di tendenza, con il

riconoscimento da parte della Regione Toscana delle sue piene responsabilità sul 'porto regionale'. Questa significativa vittoria, in termini di principio, fu pienamente sfruttata per alcuni anni, e non sempre tenuta presente negli anni successivi.

In conclusione, gran parte delle spese degli investimenti negli anni 2000 non riguardarono affatto, diciamo così, opere 'di prestigio'. Esse riguardarono fondamentalmente un programma di rispetto delle leggi.

Non possiamo, però, concludere questo paragrafo senza cercare di ricostruire una vicenda assai particolare, che riguardò la politica delle alienazioni di quegli anni nel Comune di Viareggio: la vendita delle azioni della società Viareggio Porto. Tale vicenda, come è noto, provocò un effetto seriamente negativo sul programma di valorizzazione delle proprietà pubbliche nell'area del porto. E' dunque il momento di approfondirla.

Finestra numero 2. La vicenda della sentenza del Consiglio di Stato dell'ottobre 2009 sulla vendita delle azioni della Viareggio Porto.

La vicenda meriterebbe una ricostruzione ampia, precisa e condotta con piena competenza; ma dato che un dibattito pubblico nelle sedi più opportune non mi pare sia mai avvenuto, mi permetto di riassumerla, spero senza eccessive semplificazioni. Se non altro perché non mi pare ragionevole che non divengano mai di pubblico dominio le ragioni per le quali la vendita di tali azioni venne annullata e, soprattutto, gli obblighi che tale sentenza poneva a carico del Comune a seguito della sentenza stessa. Forse intuendo che non si trattò in verità di una vicenda attribuibile semplicisticamente alla responsabilità degli amministratori dell'epoca, quella storia è sempre stata trattata con una specie di circospezione. Un episodio sfortunato del quale non si sa bene quello che dire e che può bastare registrare e mettere nel conto di una eredità infelice. Ed il fatto che, a cinque anni di distanza, la procedura di gara non sia stata ripresa e conclusa, viene di conseguenza considerato alla stregua di un generico ritardo.

Ricordiamo dunque che ovviamente non fu una commissione di amministratori a valutare i progetti (la commissione era composta da due dirigenti comunali e da tre docenti universitari); che il ricorso presentato dalla associazione di imprese con mandataria Teseco Spa venne presentato in data 21/02/2008; che il contratto di trasferimento delle azioni ed il relativo pagamento venne concluso in data 27/02/2008; che il 9/07/2008 (deposito in data 22/09/2008) il Tribunale Amministrativo regionale respinse il ricorso del secondo gruppo che aveva partecipato alla gara; che in data 28/11/2008 la associazione temporanea di imprese guidata da Teseco Spa ricorreva al Consiglio di Stato; che il 16/06/2009 (deposito in data 23/10/2009) il Consiglio di Stato invece accolse l'appello proposto ed annullò 'in parte' quella procedura di gara.

Ridotta all'osso, la questione era se il Comune poteva giungere alla aggiudicazione sulla base di un bando che non esauriva nei minimi dettagli i criteri di valutazione che sarebbero stati adottati, in realtà indicandoli, ma successivamente, integrandoli con valutazioni più dettagliate. Si disse allora che il Consiglio di Stato giudicò che il bando avrebbe dovuto precisare tutto in dettaglio ex ante, eventualmente integrandolo con sub-criteri che la commissione avrebbe dovuto fissare prima dell'esame delle proposte. Ciò è vero solo in parte, perché sia il TAR che il Consiglio di Stato, considerarono la cosa in modo assai più ampio.

Il TAR si basò su una giurisprudenza dello stesso Consiglio di Stato, ricordando che i criteri adottati per l'aggiudicazione potevano essere precisati anche in sede di aggiudicazione, purché fosse "percepibile attraverso un'adeguata motivazione l'iter logico seguito per giungere alla determinazione conclusiva del punteggio". Ed il Consiglio di Stato, che

pure arrivò alla conclusione opposta del TAR, ammise il fondamento di tale interpretazione, che si basava del resto su sue sentenze precedenti, affermando: “Non ignora d'altronde il Collegio che la natura dei criteri seguiti dall'organo di gara si può evincere ex post anche dall'esame della motivazione dei punteggi. Tale valenza suppletiva della sola motivazione ricorre tuttavia nei casi in cui essa sia puntuale, specifica e, soprattutto, univocamente espressiva di un criterio valutativo quietamente desumibile dalla lettura dei giudizi tecnici.”

Dunque, sino ad un certo punto, per entrambi la questione poteva essere anche parzialmente risolta con la espressione delle valutazioni finali, purché esse fossero del tutto chiare ed esaustive. Solo dopo aver esaminato nel merito la vicenda, il Consiglio di Stato ritenne che il suo concreto svolgimento induceva a considerare la violazione dell'art. 83, comma 4, del Codice dei Contratti come motivo “assorbente” della approvazione del ricorso.

Se a questo punto si esamina il diverso giudizio che venne dato sulla chiarezza ed esaustività di tali motivazioni, ci si imbatte almeno in una stranezza. Il testo al quale ci si riferiva era il verbale numero 9 della Commissione. Il Consiglio di Stato osservò che il verbale in oggetto si era limitato ad affermare che “le proposte del Consorzio (*ovvero del gruppo cui andò l'aggiudicazione*) risulterebbero più aderenti alla ipotesi del piano elaborato dalla Viareggio Porto”. E, poiché il criterio della aderenza a tale Piano non era stato affermato in precedenza, esso non aveva “assunto il valore di un'indicazione orientativa per le offerenti”.

Sul medesimo punto, il TAR aveva invece osservato che “le proposte del raggruppamento Teseco si discostavano dal piano elaborato dalla Viareggio Porto e, *soprattutto, non apparivano compatibili con il Piano Regolatore Portuale*”. E, in effetti, il verbale numero 9 aveva chiaramente evidenziato soluzioni che si discostavano dal Piano Portuale approvato dal Consiglio Regionale della Toscana.

Nel tentativo di comprendere meglio tali discordanze, mi sono provato a studiarle, ed ho notato che una di esse concerneva la realizzazione di una grande struttura coperta, nella quale alloggiare nientedimeno che le imbarcazioni di più piccola dimensione. Esse sarebbero state collocate a terra e non a mare, attraverso la realizzazione di un quantità rilevante di volumi che il piano urbanistico non aveva previsto. E che dunque non sarebbero stati possibili, se non attraverso una variante da parte del Consiglio Regionale stesso. Con il che la Commissione, se anche avesse gradito tale soluzione, avrebbe dovuto assumersi la responsabilità di approvare una previsione in contrasto con lo strumento urbanistico, pur non avendo ovviamente alcun potere in materia, potere che del resto neppure il Comune aveva. E tale soluzione, inevitabilmente, influenzava lo stesso piano finanziario, contribuendo a renderlo ben poco chiaro, non essendo semplice valutare le conseguenze sul piano finanziario di quella

cospicua previsione in contrasto col Piano Regolatore.

Ebbene, pur trascurando altri aspetti abbastanza rilevanti ¹³, mi sono fatto molte volte questa domanda: se il Consiglio di Stato si fosse accorto che non si trattava semplicemente di differenze con il piano della Viareggio Porto, ma di difformità rilevanti con il Piano Regolatore Portuale, sarebbe giunto alle stesse conclusioni? O invece avrebbe convenuto che l'argomento principale era stato espresso in modo "puntuale, specifico ed univocamente espressivo" ?

Ma andiamo pure oltre questo dubbio pur fastidioso.

Resta il fatto che la sentenza del 2009 provocò un problema molto grave al Comune. Come si poteva rimediare a quella invalidazione di un atto così rilevante? Si può certo rispondere: non restando cinque anni con le mani in mano, è noto infatti che quella gara non venne mai ripresa. Ma forse si può osservare anche altro.

Perché l'aspetto sostanziale che si è un po' smarrito nella ricostruzione di quella vicenda, è che il Comune proprio non doveva restare fermo, anzi era tenuto ad eseguire il giudicato del Consiglio di Stato, che aveva stabilito che la illegittimità della gara controversa doveva essere intesa "fin dal momento dell'apertura delle buste". Vale a dire che la valutazione finale del Consiglio di Stato, avendo esso con la sua disamina conclusivamente ritenuto fondato ed assorbente il motivo del ricorso ai sensi del comma IV dell'art. 83 del Codice degli Appalti, aveva stabilito che la mancata preventiva fissazione in via generale dei criteri motivazionali cui si sarebbe attenuta nella attribuzione dei punteggi, era relativa a quella parte della procedura successiva alla apertura delle buste; o, se si preferisce, che tutti gli atti precedenti alla apertura delle buste venivano salvati dall'annullamento. E gli atti precedenti erano: il bando, la preselezione dei candidati, la lettera di invito a cinque potenziali concorrenti, la presentazione dell'offerta da parte di tre concorrenti, l'esclusione di una delle ditte concorrenti per la tardività dell'offerta.

Risulta che i legali cui si era affidato il Comune espressero con chiarezza questo giudizio sin dal mese di novembre del 2009 e lo ribadirono in modo ancora più definitivo nell'aprile del 2010. Il Comune, chiarirono in modo sempre più stringente, era tenuto ad ottemperare a tale giudicato; ovvero

¹³Un altro aspetto rilevante (ma solo per chi ha dimestichezza e interesse per cose di questo genere) mi pare che possa essere individuato nelle differenti garanzie finanziarie offerte dai due concorrenti. Il Tar toscano aveva notato che "costituisce contratto autonome di garanzia quello in base al quale una parte si obbliga, a titolo di garanzia, ad eseguire a prima richiesta, la prestazione del debitore, indipendentemente dall'esistenza, dalla validità ed efficacia del rapporto di base, con l'impossibilità del garante di sollevare eccezioni ..." e che tale contratto autonomo di garanzia a prima richiesta ha dunque caratteristiche di diverso spessore rispetto ad una semplice fideiussione (nel secondo caso "il fideiussore è debitore allo stesso modo del debitore principale e si obbliga direttamente a adempire ...", mentre nel primo "il garante del contratto autonomo si obbliga non tanto a garantire l'adempimento, quanto piuttosto a tenere indenne il beneficiario dal nocumento per la mancata prestazione del debitore ...". Il Tar notava che il Consorzio aggiudicatario "ha prodotto un contratto autonomo di garanzia a prima richiesta", mentre il soggetto ricorrente ha proposto "una mera obbligazione al rilascio della fideiussione di cui, peraltro, non vengono precisate al momento le condizioni". Se leggo bene la sentenza del Consiglio di Stato, tale aspetto – che insisteva su uno dei tre capisaldi della procedura valutativa prevista dalla gara, mentre l'aspetto relativo al programma che abbiamo illustrato sopra, presiedeva il secondo caposaldo – è stato considerato irrilevante.

avrebbe dovuto non ledere il diritto dei due concorrenti fatto salvo dalla sentenza. Poiché, però, nel frattempo la legislazione su quel punto era mutata, il Comune avrebbe anche dovuto prefissare i sub-criteri di valutazione nella lettera di invito, adeguandosi così alla nuova normativa. Ogni altra soluzione, compresa una rinnovazione completa della procedura con la vendita di una quota diversa e superiore di azioni, veniva esplicitamente sconsigliata, in quanto foriera di ulteriori e più gravi invalidazioni.

Ora, non è detto che gli inesperti, quale io sono, si appassionino ad una materia così apparentemente complicata. Ma il punto chiaro è che, dopo pochi mesi dal deposito della sentenza del Consiglio di Stato – anzi, dopo un mese – il Comune avrebbe potuto e probabilmente dovuto seguire il consiglio di dare un nuovo corso alla vicenda. Risulta che una esplicita richiesta in tal senso fosse stata formulata dagli interessati, per iscritto almeno da uno di essi. E che un obbligo di tale natura fosse chiaro, venne nell'ottobre del 2013 confermato dallo stesso atto di transazione concordato tra il Comune di Viareggio e la società che a quel punto si chiamava “La Marina di Viareggio S.p.A.”, relativo alla restituzione del valore delle somme a suo tempo pagate (dieci milioni di euro). Tale atto di transazione, peraltro brillantemente concluso dal Comune di Viareggio, recitava infatti che: “il Comune di Viareggio ritenendo di essere tenuto a dare esecuzione alla sentenza del Consiglio di Stato 16.06.2009/23.10.2009 n. 6514 e per l'effetto a stabilire i termini delle restituzioni di ordine patrimoniale a favore della società La Marina di Viareggio S.p.A., a ritornare proprietario delle 59.192 azioni a suo tempo trasferite ..., (*si impegna*) a riprendere la gara la cui aggiudicazione era stata annullata dal Consiglio di Stato, sin dal momento della apertura delle buste, mediante formulazione di nuova lettera di invito contenente i criteri come previsto dalla normativa di settore, da inviare alle uniche due società ammesse alla gara”¹⁴. Più oltre – al punto 3.3 – il Comune di Viareggio si impegnavo alla conclusione della nuova gara “entro e non oltre il 30.4.2014”.

Il Comune, in sostanza, faceva propria in modo ufficiale l'interpretazione dei suoi obblighi quattro anni dopo essere stato consigliato in tal senso, salvo poi non riuscire a rispettare neppure la nuova scadenza alla quale si impegnavo.

Forse, nei primi mesi del 2010, l'esito avrebbe potuto essere diverso. E, in ogni caso, se anche la rinnovazione delle parte annullata della procedure di gara non avesse portato ad una conferma dell'interesse all'acquisto da parte degli aventi diritto, la situazione sarebbe stata chiarita e si sarebbe potuto procedere con relativa tranquillità ad un nuovo bando, liberi a quel punto di modificare le impostazioni precedenti e di mettere in vendita quote diverse del capitale azionario. Tra le impostazioni che potevano essere modificate, è il caso di ricordare, ce n'era eventualmente una di notevole valore: quella che indichiamo al successivo paragrafo 4.1, ovvero il compimento della infrastrutturazioni del porto turistico, con la realizzazione anche del nuovo

¹⁴ Si noti che l'inserimento di questa clausola, se non altro, mostra un perdurante interesse della controparte del Comune alla non lesione dei propri diritti, e conferma che se si fosse voluto prescindere da tali diritti ci si sarebbe avventurati, come i legali del Comune avevano previsto, su strade ancora più impervie.

approdo derivante dall'allungamento di Via Coppino, idoneo all'attracco di imbarcazioni di dimensioni maggiori.

Il danno vero, in sostanza, consistette nel rendere non operative le potenzialità del porto turistico viareggino, che in fondo erano state bene evidenziate dall'interesse notevole che si era determinato da parte di soggetti industriali importanti. E' abbastanza comprensibile che quella incertezza, assai prolungata dall'inerzia a porre rimedio alla situazione, abbia provocato una interruzione dei principali programmi, primo tra tutti la realizzazione del cosiddetto "Triangolino"¹⁵.

Come è noto, sono infine stati avanzati rilievi rispetto alla supposta imprudenza della Amministrazione, che dette esecuzione all'esito della gara in data 27 febbraio 2008, con il pagamento del prezzo relativo alle azioni. Bisognerebbe considerare che all'epoca non esistevano ancora le norme relative al divieto di stipulare un contratto a seguito di presentazione di ricorso al TAR con istanza cautelare (introdotte con l'art. 10/ter del D.L. 53/2010) e che, comunque, come si è più volte detto, la sentenza del TAR fu favorevole al Comune. In sostanza, la censura di imprudenza riguarda una Amministrazione che terminò le sue funzioni nell'aprile del 2008, a fronte di un ricorso successivamente respinto e di un ricorso in secondo grado che avvenne molti mesi dopo tale scadenza amministrativa.

¹⁵Esisteva, a tale proposito, un aspetto che doveva ancora essere sciolto, ovvero quello della connessione temporale tra la realizzazione di quest'opera e quella del cosiddetto "asse di penetrazione". Non mi pare che, nel contesto di una positiva determinazione ad operare, un problema di quel genere non avrebbe potuto trovare una soluzione semplice appellandosi al buon senso della Regione Toscana; probabilmente sarebbe stato solo un incentivo alla più rapida realizzazione di tutto.

3.6 – Alcune conclusioni provvisorie.

Vorrei tentare di concludere se non con un giudizio, almeno con alcune impressioni da quanto esaminato nelle pagine precedenti.

Certamente la vicenda della spesa per i rifiuti provocò una difficoltà seria negli equilibri finanziari del Comune. Tale problema non dipese da responsabilità principali degli Enti Locali versiliesi, che in fondo avevano una colpa che derivava da ritardi nella soluzione del problema degli impianti negli anni '80 e '90, ma non ebbero alcuna responsabilità nel dare a tale problema una soluzione così incauta come quella che venne data d'autorità dalla Regione. Ciononostante, tale vicenda evidentemente apriva problemi nuovi negli equilibri correnti dei bilanci comunali. Nel contempo, si era in presenza di una dimensione degli investimenti che non appariva incongrua con i bisogni della città, e che comunque si cercò in molti modi di non aggravare, ricorrendo tutte le volte che era possibile a finanziamenti esterni totali o parziali che erano nella competenza di altri Enti e nelle disponibilità di varie Fondazioni bancarie. Anche questo mi pare abbastanza confermato dalla analisi che abbiamo condotto nel presente capitolo.

Ma la coperta era certamente diventata più corta. Di questo si aveva una consapevolezza abbastanza chiara, e le soluzioni che si immaginarono furono abbastanza chiare anche esse: evitare facilonerie nelle spese correnti, utilizzare la leva delle alienazioni per ridurre il peso del debito da investimenti, cercare nuove strade per una riduzione possibile delle spese correnti.

In pratica, si era anzitutto in una situazione nella quale c'era la necessità, che apparve abbastanza chiaramente negli anni 2006 e 2007, di ottenere una ulteriore riduzione di quella voce di bilancio tramite l'estinzione anticipata di una parte del debito. Non perché essa si collocasse oltre i limiti di legge, che anzi rispettava abbastanza agevolmente, ma perché era il modo concreto in cui si potevano migliorare gli equilibri correnti senza ulteriori riduzioni drastiche di una spesa che era rimasta sostanzialmente contenuta. Negli anni precedenti al 2008, l'andamento di quelle iniziative era stato soddisfacente ed anche i programmi per le alienazioni successive apparivano abbastanza ragionevoli, al punto che, per l'anno 2008, la alienazione prevista – come si spiega diffusamente al successivo paragrafo 4.1 - era già stata praticamente realizzata e lasciata in eredità alla amministrazione successiva.

Un'altra strada, che si tentò contemporaneamente, era quella di liberarsi in qualche modo dal costo esagerato della spesa per i rifiuti. Credo che tutti i protagonisti di quella vicenda potrebbero confermare che la via d'uscita di una revoca della concessione alla società TEV fu perseguita dal Comune di Viareggio con determinazione. Ma anche, come era inevitabile, con pazienza, perché non si poteva ottenere alcun risultato senza che i Comuni

fossero stati d'accordo; per questo si passò anzitutto dal tentativo di far emergere quella necessità all'interno del neo costituito consorzio dei Comuni. Se gli enti superiori avessero incoraggiato tale soluzione, essa avrebbe potuto essere esperita, o almeno la controparte avrebbe dovuto ridurre fortemente le sue pretese, concordando con i Comuni una tariffa ragionevole. Ma questo, come ho sopra raccontato, non avvenne. La gestione della tariffa e degli impianti da parte di quella società proseguì in modi sempre più avventurosi, con i risultati che si conoscono: oggi è aperto un contenzioso di varie decine di milioni a carico dei Comuni, ed una pretesa incrociata di 100 milioni da parte dei Comuni a carico di quella società, nel frattempo fallita.

Si cercò di utilizzare, infine, il ricavato della alienazione dei diritti di superficie della Passeggiata per interventi di emergenza abitativa, nell'intento di ridurre in quel modo la spesa sociale non indifferente che si pagava per gli sfratti. Anche in questo caso il ragionamento aveva una sua precisa logica: si trattava anzitutto di fare in modo che tale alienazione non si ripercuotesse negativamente sulle entrate annue delle concessioni; la qualcosa, visto che si riduceva il patrimonio relativo, era possibile solo adeguando il prezzo delle concessioni per tutte le proprietà della Passeggiata diverse dalle abitazioni private o che non aderivano alla proposta di acquisto (che, assieme, costituivano la maggior parte del valore complessivo). Come si può vedere alla Tabella 10 allegata, ci si riuscì discretamente: le entrate non diminuirono, anzi aumentarono sensibilmente, perché come si era previsto la 'apertura' del Comune alle legittime aspettative dei proprietari determinò un clima di evidente collaborazione tra tutti i soggetti (non che gli aumenti delle concessioni fossero salutati con entusiasmo, ma le proteste furono piuttosto contenute ed i livelli di evasione si ridussero. Almeno sino agli anni 2011 e 2012, quando tornarono a crescere).

Non credo, purtroppo, che i vantaggi di questi interventi sulla emergenza abitativa siano stati altrettanto netti: come si mostrerà al capitolo successivo, la spesa sociale non diminuì affatto, anzi aumentò in modo sensibile nel periodo 2008-2012. Un intervento come quello sul Tabarracci era praticamente pronto sin dal 2009, ma gli alloggi vennero aggiudicati con ritardo; l'intervento sullo stabile di Via Matteotti, pur avendo a disposizione i mezzi finanziari residui ed i progetti, non venne attuato. Suppongo che questo dipendesse anche dalla acuta allergia a sopportare la concentrazione di qualche decina di persone indigenti in luoghi centrali della città, che aveva provocato vari impegni elettorali ostili. Sennonché, nel frattempo, la sistemazione di un cittadino sfrattato in una pensione arrivava a costare circa mille euro al mese.

Con il senno di poi, è possibile avanzare una obiezione sul punto precedente: *non sarebbe stato meglio utilizzare almeno parte di quei proventi per la restituzione del debito, anziché allo scopo di contenere la spesa sociale, ed affrontare con maggiore gradualità gli*

interventi sulla emergenza abitativa? Alla luce di quanto accadde successivamente, è una domanda fondata, ed anzi a quella domanda si potrebbe anche dare una risposta positiva. Ma se si vuole approfondire tale obiezione, e darle le dimensioni giuste, si devono fare due conti, che sviluppo nella nota a piè di pagina ¹⁶.

In ogni caso, si deve osservare che tale ipotesi – di una utilizzazione di quegli introiti per la riduzione del debito, almeno nella quota di un 40 per cento – fu effettivamente considerata. Alla fine, onestamente, si pensò che era piuttosto improbabile che essa ottenesse il consenso politico necessario. Nonostante che quella alienazione fosse stata predisposta in modo da non avere alcun svantaggio nelle entrate correnti dalle concessioni, gestire in modo attivo il patrimonio comunale era considerato da molti come una lesione di un principio di moralità pubblica. Poi, paradossalmente, una parte di quelle alienazioni non molto diversa da quella ipotizzata, finì poi nel bilancio comunale. Sennonché, come si sa, su questo trasferimento si sta ora indagando, perché – come risulta dal bilancio consuntivo del 2013 – esso avvenne solo in teoria, fu scritto nei bilanci ma non effettuato.

Infine, si ebbe in quegli anni una consapevolezza piuttosto precisa del valore e della urgenza di una politica di aggiornamento degli strumenti urbanistici. Si era consapevoli che, senza tale politica, parti rilevanti della città sarebbero state condannate all'immobilità. Lo strumento del regolamento urbanistico che venne offerto, avrebbe

¹⁶ Ipotizzando di utilizzare tutte quelle entrate per la riduzione del debito avrebbe ridotto la spesa relativa per circa 3.300 migliaia di euro all'anno nel periodo 2009 – 2012 (il calcolo mi pare il seguente: quelle entrate furono pari al 17% della complessiva consistenza del debito al 2008. Se sulla riduzione del debito si fosse provocato un effetto analogo, essa avrebbe avuto la dimensione di 13.186 migliaia di euro di minore restituzione in quattro anni, e dunque la cifra suddetta su base annua). Si consideri però che gli alloggi realizzati potevano consentire una riduzione della spesa sociale per circa 2 milioni di euro all'anno (126 alloggi X 1,5 persone/alloggio X 1000 euro al mese di costo della collocazione in pensioni X 12 mesi = 2.268.000 euro). Con il che, le due ipotesi finirebbero in pratica con l'essere in equilibrio, se si considera che una quota di circa il 20% delle entrate dalle alienazioni non venne comunque utilizzata e alla fine venne (almeno in teoria) restituita al Comune e che gli affittuari avrebbero dovuto pagare affitti, sia pure molto modesti.

Va però riconosciuto che gestire un programma di riduzione della spesa sociale per la emergenza abitativa è assai problematico, perché non è affatto facile resistere ad una pressione ampia di persone bisognose, e spesso trovare una soluzione per alcune comporta semplicemente che altre si fanno avanti. E a Viareggio quella pressione era molto forte: le domande per una integrazione al pagamento degli affitti erano, in termini procapite, le più elevate della Toscana, in particolare per effetto di un mercato degli alloggi in affitto quasi inesistente. Sotto questo aspetto, mi pare – con il senno di poi - fondato il dubbio sulla preferibilità di una diversa soluzione.

Si badi: se lo si fosse fatto – come pure si immaginò – per un 40 per cento dell'entrata, il costo del servizio del debito si sarebbe ridotto per circa 1.320.000 euro all'anno. Come si vedrà dal capitolo successivo, un risultato abbastanza incomparabile con la dimensione dei problemi finanziari che esplosero negli anni successivi.

aiutato ad evitare che, con la successiva inerzia di sette anni e con la crisi economica generale, si avesse in pratica quasi un blocco della attività edilizia. Le modifiche di destinazione di grande aree industriali dismesse (Salov e Fervet) avrebbero certamente consentito di evitare per vari anni il tracollo delle concessioni edilizie; in generale uno strumento urbanistico aggiornato avrebbe attenuato quel fenomeno anche in seguito. Inoltre, quello strumento avrebbe avuto una efficacia anche per l'aspetto della emergenza abitativa, visto che conteneva la previsione di una destinazione del 10 per cento dei volumi negli interventi fondamentali all'edilizia popolare. Questo poteva essere un modo efficace per attenuare tale crisi degli alloggi, che a Viareggio era particolarmente grave, anche per la quasi immobilità del mercato degli affitti.

Si era, dunque, in presenza di difficoltà negli equilibri finanziari, e si cercò di individuare una politica che consentisse di superarle. Il che, peraltro, non escludeva che successivamente si operasse anche per altre vie, se il problema non fosse adeguatamente posto sotto controllo.

Il problema fu che quelle difficoltà vennero invece ingigantite, in un crescendo di inconsapevolezza. In che modo, lo vedremo nel capitolo successivo.

IV – Il crollo degli equilibri finanziari: cosa accade a partire dall'anno 2008 al Comune di Viareggio.

C'è una cosa assai semplice che è rivelatrice, diciamo pure, del difetto di onestà intellettuale del ragionamento di coloro che considerano gli investimenti fatti negli anni precedenti la causa del dissesto finanziario del Comune, e che ci riporta alla distinzione tra debito e disavanzi. Se, per tornare all'esempio di quella famiglia che ha fatto un mutuo per comprare o riparare la sua abitazione, si vuole cercare una spiegazione ad un dissesto, è difficile farlo tacendo quanto l'equilibrio tra reddito ordinario e spese si sia col tempo modificato. Ovvero, per provare a indovinarne le cause, occorrerebbe la diligenza di studiare da quando e per quanto tale equilibrio si è rotto. E' curioso, ma questo calcolo si è fatto il possibile per evitarlo. Singoli pezzi di quel disastro sono sì venuti alla luce, ma solo alcuni, e nel suo complesso quella situazione è in pratica rimasta a lungo ignota. L'entità dei singoli aspetti non è mai stata sommata. Come se quella famiglia per alcuni anni avesse smesso di fare i conti e tanto più si rifiutasse di farli alla fine, attribuendo il risultato finale ad una sorta di maledizione precedente. C'è una domanda semplice che si deve ora esaminare: negli anni tra il 2008 ed il 2013 cambiò qualcosa negli equilibri finanziari, qualcosa di sostanziale nel rapporto tra entrate ed uscite? Come si vedrà la questione non riguarda affatto soltanto la capacità di riscossione di tasse e tributi; riguarda un fenomeno che è pari a circa quattro volte quella pur grave riduzione della efficienza nelle esazioni.

Sono, infatti, almeno quattro aspetti¹⁷ per i quali – negli anni che ora esaminiamo – si sono prodotti mutamenti sostanziali negli equilibri finanziari del Comune di Viareggio:

- a) La diminuzione radicale, che abbiamo già esaminato a grandi linee, delle alienazioni del patrimonio comunale;
- b) L'efficienza nella capacità di riscuotere quanto è dovuto, che è enormemente diminuita, pur non essendo particolarmente brillante in precedenza;
- c) le entrate derivanti dalle concessioni nel settore dell'edilizia, che hanno anch'esse conosciuto un forte calo;

¹⁷ In realtà, ad essi si potrebbe aggiungere quello derivante da un forte diminuzione di trasferimenti di capitali da altri Enti, che abbiamo parzialmente esaminato, col solo riferimento ai dati relativi alla Regione Toscana, col grafico 4 e che si trova per esteso alle Tabelle 6 e 6/bis degli allegati. Qua lo trascuriamo in considerazione del fatto che tale diminuzione ha ridotto la possibilità di investimenti senza costi per il Comune, ma non ha alterato i suoi equilibri correnti. Esso è stato un danno grave per la città, ma non ha modificato gli equilibri finanziari, se non molto indirettamente.

d) Infine, in alcuni settori ci sono stati incrementi non lievi delle spese. In un settore particolare, quello dei rifiuti, tali incrementi sono stati talmente gravi praticamente da provocare un salasso aggiuntivo a quello che si era determinato sulla metà degli anni 2000.

Per questi aspetti, come vedremo subito, è particolarmente istruttivo il confronto con gli altri due Comuni. Esso ci consente di comprendere facilmente quanto le cose che stiamo esaminando siano dipese da eventuali fattori generali (la crisi economica, ad esempio), e quanto siano invece esclusivamente dipese da problemi specifici di una amministrazione singola.

4.1 – La politica delle alienazioni smette di funzionare.

Come abbiamo visto ai Grafici numero 2 e 3, a partire dal 2008 non compaiono più cospicui abbattimenti del debito conseguenti a politiche di alienazioni. E come si sa, in realtà quelle alienazioni vennero spesso previste nei bilanci, senza che si riuscisse a realizzarle. Dobbiamo almeno provare a chiederci se questo sia stato vero interamente, e da cosa sia dipeso. Rimettiamoci dinanzi agli occhi la versione numerica degli andamenti della alienazioni nei tre periodi:

Proventi da alienazioni patrimoniali. Anni 2000 – 2004; 2005 – 2008; 2009 – 2012 ¹⁸. Riscossioni totali.

Annualità per Comune. Abitanti.	Entrate da alienazioni. Riscossioni totali.	Riscossioni totali procapite medie annue (calcolate sui residenti all'ultimo anno del periodo)
Anni 2000 - 2004		
Viareggio	25.459	82,3
Camaione	2.415	15,7
Pisa	47.273	103,1
Anni 2005 - 2008		
Viareggio	17.441 + 20.006 ¹⁹	68,8 147,7

¹⁸ In questa tabella abbiamo leggermente modificato la periodizzazione ed esteso il secondo periodo all'anno 2008, perché una significativa operazione di alienazione, che abbiamo ampiamente esaminato nella "finestra" numero 2, venne messa in atto nel 2007 e riscossa nei primi mesi dell'anno successivo. Le elezioni avvennero nell'aprile del 2008.

Camaiore	4.076	30,9
Pisa	57.294	157,3
Anni 2009 - 2012		
Viareggio	5.204	20,2
Camaiore	2.121	15,4
Pisa	11.184	30,3

Bisogna dire, anzitutto, che non è interamente vero che nei primi anni quella politica sia stata prevista ed inserita nei bilanci. Nel bilancio preventivo dell'anno 2008, approvato durante gli ultimi mesi della amministrazione di centro sinistra, era prevista una alienazione importante, che avrebbe consentito in parte di coprire investimenti ed in parte più sostanziale di ridurre il debito pregresso. Quella alienazione – le cui procedure erano addirittura in gran parte già realizzate – venne praticamente annullata, con le motivazioni che ora vedremo.

Ma forse più significativo ancora è un aspetto che è rimasto, diciamo così, un po' nascosto: nel bilancio per l'anno 2009 non si prevedeva alcuna particolare politica attiva del patrimonio e nessuna alienazione sostanziale. Nessuno dei progetti di alienazione sui quali si era lavorato in precedenza e che rientreranno nei supposti propositi di bilancio successivi, compariva nelle intenzioni di quell'anno. Ovvero, la metà del periodo temporale della amministrazione di centro destra, si caratterizzò per un rigetto, o per una dimenticanza, di quella politica. E la cosa forse non fu irrilevante, se si considera che in quegli stessi anni la crisi, in particolare nell'area portuale, diveniva sempre più grave.

Ma procediamo con ordine.

- Nel 2008 si cominciò con la rinuncia ad una alienazione che era già stata praticamente compiuta: i terreni che la società Perini Navi aveva ottenuto il diritto di acquistare attraverso una gara. Perché si rinunciò a quella entrata, del valore di 4 milioni e 400 mila euro? Come è noto, dopo essersi aggiudicata la gara per l'acquisto dell'area di proprietà comunale, la società chiese di poter essere ragionevolmente certa, poche volte all'anno, di poter attraversare una strada comunale di alcuni metri per poter issare i propri alberi di sofisticata tecnologia sui velieri che venivano condotti nello specchio d'acqua antistante il terreno dove gli alberi sarebbero stati costruiti. Quella strada era stata mantenuta alla proprietà comunale per la semplice ragione che non si desiderava interdire ai cittadini la

¹⁹ Il dato aggiuntivo è relativo alla vendita dei diritti di superficie delle abitazioni private della Passeggiata, che non compare nel Bilancio del Comune in quanto fu eseguita dalla società Viareggio Patrimonio. Il dato procapite in rosso è relativo alla somma totale delle alienazioni del periodo, compresi i diritti di superficie.

possibilità di transitare, a piedi, lungo le banchine del porto. Ora, si considerino questi semplici aspetti:

a . Migliaia di imbarcazioni, nella storia della città, sono state volta a volta autorizzate – e scortate dalla Polizia Municipale – a percorrere le strade cittadine, per chilometri e non per alcuni metri.

b . Anche il trasporto delle imbarcazioni via mare avrebbe dovuto essere volta a volta autorizzato dalla autorità marittima competente. Probabilmente la società non si preoccupava troppo di questo aspetto perché sapeva che autorizzazioni del genere erano prassi. Ma, come lo erano in mare, lo erano anche a terra.

c . Ovviamente, la possibilità di attraversare quei metri di strada non sarebbe stata autorizzata solo per quella società; altri cantieri limitrofi potevano essere interessati alle stesse autorizzazioni ed in teoria tutti potevano essere interessati. Questo criterio generale era presente nel Piano del Porto, e ad esso ci si era riferiti in vari altri casi.

d . Di conseguenza i dirigenti competenti – mi risulta che fossero addirittura quattro – predisposero una delibera nella quale semplicemente si ricordava che, secondo prassi e secondo gli stessi indirizzi del Piano Regolatore Portuale, tali concessioni sarebbero state date a tutti gli interessati con una semplice procedura autorizzativa.

Senonché la Giunta non ritenne di approvare quella delibera e quella alienazione semplicemente venne cassata. Con il che si provocò gran parte del disavanzo del primo anno di amministrazione del centro destra.

- Si sarebbe potuto cercare di affrontare un secondo aspetto. La alienazione delle proprietà dei terreni sottostanti le abitazioni private della Passeggiata era avvenuta nell'anno 2007, ma una parte minoritaria di quei terreni non vennero acquistati dai proprietari delle abitazioni. I rappresentanti di quella categoria di cittadini segnalavano che non pochi di coloro che avevano rinunciato lo avevano fatto per ragioni contingenti e che probabilmente avrebbero aderito successivamente, se i termini di quella procedura fossero stati riaperti. Il valore residuo della parte che non era stata venduta era stimato in circa 7 milioni di euro. Riaprire i termini di quella procedura, che in fondo erano stati previsti unicamente per concentrare in un periodo certo tutte le disponibilità all'acquisto, non sarebbe stato certamente scandaloso.

- In terzo luogo, occorre affrontare con rapidità la vendita dell'altra più importante area che il Piano Regolatore Generale aveva reso disponibile: quella del mercato del pesce. Farlo, ancora nel 2009 e nel 2010, non era impensabile, ma occorre prima terminare i lavori della costruzione del nuovo mercato, per la qualcosa agli inizi del 2008 tutto era predisposto: finanziamenti regionali, progetto e gara per la realizzazione aggiudicata. Sennonché, anziché metterci un anno o due, dopo sette anni quell'opera è ancora incompiuta. Occorre precisare che, per quanto sono stato informato, i finanziamenti regionali non erano stati previsti a copertura integrale dell'opera; con una decisione probabilmente erronea, era stati decisi due finanziamenti parziali, uno per il mercato e l'altro per interventi sulla diga foranea. Il fatto è che i finanziamenti per opere nel porto regionale sono per legge a totale carico della Regione e la Regione non avrebbe potuto trasferire quei finanziamenti in quota parte sul Comune. Se l'intenzione era quella di fornire i finanziamenti in due tranches, penso che si sarebbe potuto facilmente ottenere – come in effetti in seguito avvenne – di ricondurre tutti quei finanziamenti all'opera del mercato e posporre ad una annualità successiva quelli per la diga.

Non so se ci si rese conto allora che la alienazione dell'area del mercato del pesce non poteva seriamente essere prevista in bilancio, se non avviando e terminando il lavoro della costruzione del nuovo mercato. Non c'era solo una ragione logica, c'era anche una precisa ragione giuridica, perché alienare aree e volumi di un mercato all'ingrosso, considerato alla stregua di patrimonio indisponibile, è possibile solo quando esso sia stato sostituito. Fatto è che si inanellarono una serie di cose illogiche e alla fine anche sfortunate: non si chiese tempestivamente una correzione dei finanziamenti regionali, nel 2009 si cancellarono le alienazioni dal bilancio comunale, si assistette alla crisi ed alle inadempienze della società costruttrice senza revocare la concessione, alla fine ci si fermò con il fallimento della suddetta società. Nel frattempo la alienazione dell'area più grande del vecchio mercato del pesce divenne sempre di più un esercizio teorico; essa venne ricondotta nel 2010 nel bilancio comunale, ma era praticamente inattuabile per il blocco dei lavori del nuovo mercato.

Non si trattava, dunque, di una scelta semplice da attuare, anche perché la crisi della cantieristica stava cambiando un po' tutto in quell'area. Ma di certo si fece in modo da far diventare quasi impossibile quello che non era semplice per conto suo.

- Il Piano Regolatore portuale prevedeva, oltre al Triangolino, un nuovo approdo turistico, che sarebbe stato ottenuto per effetto di un prolungamento di Via Coppino. L'opera era particolarmente rilevante, giacché in quella struttura avrebbero potuto, in particolare nella sua parte terminale - avrebbe dovuto

svilupparsi come una “L” rovesciata – attraccare superyacht di grandi dimensioni, dato che era l’unica area nello specchio del porto che consentiva spazi adeguati. La definizione stessa che il Consiglio Regionale aveva fornito di tale opera – il prolungamento di una via cittadina (che del resto sarebbe stata effettivamente gravata da una nuova e rilevante funzione e avrebbe dovuto prevedere parcheggi aggiuntivi ²⁰) – indicava la volontà di affidarne la proprietà e la disponibilità al Comune di Viareggio. A leggere le interviste recenti degli amministratori di quegli anni, pare quasi che non si sia ancor compreso che quell’opera non derivava dallo stravagante bisogno di allungare nel mare una via cittadina; bensì dalla previsione di un nuovo approdo turistico, che avrebbe avuto un valore economico evidente. La concessione per la gestione della struttura, ovviamente, avrebbe potuto essere affidata sia al soggetto misto pubblico privato, sia ad altri soggetti, tramite apposita gara; in questo stava il suo valore economico.

Particolarmente curioso, poi, è l’argomento secondo il quale non si sapeva chi avrebbe potuto finanziare tale lavoro. Curioso, perché indica che non si è ancora capito che il Consiglio Regionale aveva semplicemente ricompreso tale iniziativa nell’ambito delle opere che la legislazione affida alla competenza della Regione. Il decreto legislativo 112/1998 affida alle Regioni il compito di provvedere alla “programmazione, pianificazione, progettazione ed esecuzione” di tutte le opere inerenti i porti regionali. Dunque, l’approdo previsto dal Piano Regionale avrebbe potuto essere progettato ed eseguito dalla Regione stessa. Ma, non avendolo capito, non è mai stato chiesto e di conseguenza non è mai stato fatto.

Questa previsione del Piano approvato dal Consiglio regionale semplicemente non comparve mai, neanche nelle prospettive a medio termine, nei bilanci comunali. Cosicché oggi si assiste alle dichiarazioni di un importante esponente della imprenditoria locale²¹, che ricordano a tutti il carattere strategico di quella struttura per approdi offerta all’unico segmento della nautica che non ha subito crolli vistosi di mercato. Ma poche settimane prima di quella intervista, i responsabili principali della amministrazione pubblica di quegli anni, hanno voluto ribadire che ‘allungare’ una infrastruttura pubblica era semplicemente un nonsenso.

²⁰Questo aspetto non è indifferente. La congestione di quell’area, che oggi purtroppo è un po’ difficile immaginare, comportò l’avvio di una riflessione sulla necessità di realizzare quella struttura con la posa in opera di manufatti ‘scatolari’, che consentissero di realizzare – sull’esempio, ragionevole e che non sembrava impossibile imitare, di altri porti del Mediterraneo – dei parcheggi interni. Il che confermava il suo carattere di opera pubblica. In sostanza, quella nuova struttura strategica di approdi per imbarcazioni di grandi dimensioni richiedeva soluzioni che appartenevano logicamente al sistema infrastrutturale pubblico, e questo costituiva un titolo piuttosto evidente ad una successiva valorizzazione della gestione degli approdi nell’ambito del patrimonio pubblico.

²¹ Si veda sulla stampa locale l’intervista del 9 dicembre del dottor Poerio Vincenzo, amministratore delegato dei cantieri Benetti.

- Ma, a tutti i punti sopra descritti, se ne deve aggiungere uno di carattere più generale, che ci conduce al tema che esaminiamo meglio nella “Finestra numero 3” e nel successivo paragrafo 4.3 sulle entrate da concessioni edilizie: la non approvazione, a sette anni dalla sua redazione e dalla sua prima valutazione da parte delle Circoscrizioni e delle categorie sociali, del nuovo Regolamento Urbanistico (con tutte le modifiche, ovviamente, che si ritenevano necessarie). Perché l’inesistenza di regole e destinazioni urbanistiche aggiornate non danneggia solo i privati; essa danneggia anche il Comune, ogni qualvolta il suo patrimonio necessita di nuove previsioni.

Ad esempio: i due mercati all’ingrosso dei fiori e dell’ortofrutta, sono abbastanza chiaramente sovradimensionati e disfunzionali e dovrebbero essere collocati all’ingresso della città, destinando con tutta l’intelligenza del caso le aree precedenti a nuove funzioni. Oppure, ci sarebbe l’esempio, del quale pare si ricominci a discutere oggi, della ex Caserma dei Carabinieri, edificio che uno strumento urbanistico vecchio di una trentina d’anni condanna, per dir così, ad essere ‘fedele nei secoli’²².

In conclusione: è difficile, in particolare nei tempi medio lunghi, attuare una politica attiva del patrimonio comunale senza una politica attiva del territorio in genere.

Sono tutti argomenti, quelli che ho sopra analizzato, che non possono essere utilizzati per sostenere che una politica attiva del patrimonio fosse in quegli anni una cosa semplice. Non lo era, ed anzi era sicuramente più complessa che negli anni precedenti. Ma per due anni venne sostanzialmente rigettata e ignorata, e nei due anni restanti di sicuro non venne sviluppata con particolare cura; servì piuttosto – come ha notato il MEF – a fornire una copertura ad equilibri finanziari sempre più immaginari. E il risultato fu che – come si è visto nel Grafico 2 – non fu possibile utilizzarla per ridurre i problemi degli equilibri finanziari comunali.

Passiamo adesso ad un fenomeno del quale si è ragionato maggiormente, e che ha provocato non poca impressione sull’andamento di quegli anni.

²²Credo che ragionevolmente il Comune di Viareggio, al quale venivano fatte all’epoca richieste di nuovi edifici comunali contigui al Liceo Scientifico (di proprietà comunale anch’esso), avesse su di esso segnalato la sua disponibilità ad una permuta. Finché esistevano le Provincie, quale ragione c’era che edifici relativi a competenze di un altro ente restassero di proprietà comunale senza alcun adeguato canone di affitto e se ne aggiungessero addirittura altri, mentre lì vicino lo stesso ente aveva l’intenzione di alienare un proprietà finita nel suo patrimonio senza alcun rapporto con le sue competenze?

4.2 – Il crollo delle riscossioni.

Il fatto che una delle ragioni della gravissima crisi finanziaria del Comune di Viareggio sia derivata da un vero e proprio crollo delle riscossioni è talmente noto, nonché oggetto di varie dichiarazioni e stime sugli organi di informazione, che possiamo limitarci a riferirlo per alcuni aspetti più significativi. Quello che aggiungeremo, rispetto a quanto si conosce, è una comparazione tra i tre Comuni – nel rapporto tra riscossioni ed accertamenti nei due soli settori della tassa sui rifiuti e delle multe e sanzioni della Polizia Municipale – che, come si vedrà subito, ha una sua chiara utilità. Proveremo anche ad avanzare alcune stime sugli effetti che tale fenomeno ha provocato nella diminuzione complessiva di risorse finanziarie (ferma restando la possibilità di un parziale recupero di tali perdite nel prossimo futuro).

Esaminiamo anzitutto la riscossione della tassa nel settore dei rifiuti, sulla base di questa tabella di sintesi che rimanda alle serie generali dei dati che si trovano alle Tabelle allegate. Ma, per una lettura più agevole, semplifichiamo quei dati, riducendoli ad alcuni periodi di più anni. E' solo il caso di avvertire che il fatto che i valori assoluti aumentino, anche con percentuali di riscossioni/accertamenti che diminuiscono, deriva semplicemente dal fatto che la tariffa sui rifiuti con il tempo aumentò, sino a raggiungere con il 2009 il 100% dei costi, come previsto dalla legge.

Entrate dalla tassa sui rifiuti

Periodi	Comuni	Accertamenti	Riscossioni totali	Riscossioni procapite per l'intero periodo	Rapporto riscossioni/accertamenti
Anni 2000 - 2003	Viareggio	32.412	26.937	440,6	83,1
	Camaione	16.996	15.063	493,8	88,6
	Pisa	51.652	50.602	552,1	97,9
Anni 2004 – 2007	Viareggio	58.806	53.614		91,1
	Camaione	27.469	27.899	885,5	101,5 ²³
	Pisa	60.581	58.369	643,2	96,3
Anni 2009 - 2012	Viareggio	87.408	61.844	958,7	70,7
	Camaione	37.521	35.650	1.092,1	97,6
	Pisa	77.505	74.769	810,5	96,4

Si possono fare le seguenti considerazioni:

²³Chiaramente, quando il rapporto tra riscossioni ed accertamenti supera il 100%, questo significa che c'è un importante componente di riscossioni di residui relativi ai periodi precedenti che fa riscuotere complessivamente più di quanto si accerta.

- Il Comune di Viareggio mostra sin dall'anno 2000 un livello di evasione della tassa, o di inferiore efficienza nel servizio di riscossione, o entrambi, non indifferente. Ciononostante, il fenomeno è sino al 2007 assai più contenuto, e comunque non è affatto confrontabile con l'andamento negli anni successivi.
- E' stato reso ampiamente noto, di recente, il gravissimo rischio che tali evasioni divengano irrecuperabili se non si provvede rapidamente ad inviare le ingiunzioni al pagamento, per il noto effetto della scadenza dei termini. Il che autorizza a ritenere che l'andamento molto negativo delle riscossioni sia spesso dipeso semplicemente dal fatto che non ci fu iniziativa alcuna di recupero delle evasioni. E' insomma abbastanza superfluo chiedersi se in quell'andamento negativo di Viareggio abbia pesato la crisi economica: se non si chiede agli evasori di pagare tasse non pagate, la ragione del crollo è semplice da appurare.
- Si può constatare che il peggioramento nel rapporto tra riscossioni ed accertamenti nell'ultimo quadriennio peggiora di circa 20 punti percentuali la situazione che il Comune di Viareggio aveva nel quadriennio precedente, e di oltre 25 punti percentuali quella con gli altri due Comuni;
- Non c'è niente, come detto, nei dati esaminati, che faccia pensare ad una modifica nel comportamento dei cittadini, derivante dalla crisi economica. Anzi, si deve notare che il mantenimento, a Camaiore e a Pisa, di percentuali elevate nel rapporto riscossioni/accertamenti – nonostante i forti incrementi (in particolare a Camaiore) nei prezzi del servizio – indicano una notevole continuità nella propensione al regolare pagamento.
- Infine, se si considerasse che sarebbe stato possibile almeno mantenere i livelli precedenti, e si applicasse agli anni 2007/2012 un rapporto del 90%, si sarebbero incassati oltre 16.823 migliaia di euro in più nel quadriennio.

Un ragionamento del tutto analogo, come si sa, può essere fatto nel caso delle multe. Anche in questo caso, riduciamo ad alcuni periodi i dati complessivi presentati nella Tabella 8 allegata.

Andamento delle entrate derivanti da multe, sanzioni ai regolamenti comunali e diritti di notifica afferenti alla Polizia Municipale.

Periodi Comuni	Abitanti ultimo anno	Accertamenti	Accertamenti procapite (media annua)	Riscossioni totali	Rapporto riscossioni/accertamenti
Anni 2000 - 2003					
Viareggio	61.135	10.441	42,7	7.770	73,7 %
Camaiore	30.502	3.884	31,8	3.516	90,5 %
Pisa	91.648	20.415	54,9	14.921	73,0 %
Anni 2004 -					

2007					
Viareggio	61.795	14.227	57,5	11.368	80,0 %
Camaiore	31.503	6.035	47,9	5.480	90,8 %
Pisa	90.741	23.980	66,0	28.937	120,6 %²⁴
Anni 2008 - 2012					
Viareggio	64.503	24.654	76,4	16.888	68,5 %
Camaiore	32.643	7.853	48,1	7.316	93,1 %
Pisa	92.250	39.422	85,4	46.216	117,2 %

Il ragionamento anche in questo caso appare simile a quello del punto precedente. L'efficienza del Comune di Viareggio è certamente, nell'intero periodo, la meno brillante (almeno quanto ad evasioni e riscossioni effettive. La quantità di sanzioni, in termini procapite, resta in una posizione intermedia tra Camaiore e Pisa). Purtroppo essa negli anni 2008-2012 scende al livello più basso, in questo caso più basso di 11,5 punti percentuali rispetto al quadriennio precedente. In termini assoluti, il risultato è per 2 milioni e 835 mila euro inferiore a quello che sarebbe stato possibile mantenendo il rapporto tra riscossioni ed accertamenti precedente. Solo considerando questi due aspetti ci si avvicina ai 20 milioni di minori entrate derivanti da una impressionante diminuzione della capacità di riscuotere e di ridurre il fenomeno dell'evasione.

Non aggiungo alcuna valutazione su altri aspetti della efficienza nelle riscossioni comunali. Parrebbe, a sentire cosa riferiscono pubblicamente i dirigenti responsabili, che il fenomeno sia più ampio, che dunque includa le entrate dalla tassa sugli immobili, sulle concessioni comunali o su altro. Ma non ho proceduto ad una analisi di quegli aspetti, per ragioni di tempo ed anche perché talora le difficoltà sono maggiori (ad esempio, per i cambiamenti frequenti che sono intervenuti sulla tassazione degli immobili, che non consentono di paragonare facilmente i diversi periodi).

E' però possibile in termini generali calcolare per determinati periodi questo generico livello di efficienza delle riscossioni (penso che in un periodo poliennale il riferimento alle riscossioni totali – ovvero a quelle relative all'anno di competenza sommate a quelle relative ai residui di anni precedenti – sia più significativo che a livello annuale, perché in un quadriennio buona parte dei residui recuperabili dovrebbe essere stata recuperata, e dunque si ha un dato abbastanza significativo di quanto si rischia di aver perso). Se,

²⁴ E' chiaro che la percentuale superiore al 100% indica un forte recupero di arretrati. Il dato di Pisa mostra una particolare efficacia di questa attività, che risulta ulteriormente significativa con la percentuale realizzata nell'ultimo periodo 2008 – 2012. Si tratta di un esempio molto chiaro di come questi aspetti apparentemente non principali delle finanze di un Comune possano produrre risultati di grande importanza: nel caso di Pisa queste entrate corrispondono annualmente a circa tre volte l'intera spesa nel settore della cultura. Si noti che, nel primo periodo esaminato, Viareggio aveva una percentuale di riscossioni pari al 52% di quella di Pisa, nell'ultimo periodo passa al 36,5%.

dunque, consideriamo i due quadrienni 2004/2007 e 2009/2012, si può individuare come cambia il rapporto tra entrate accertate e riscossioni totali; di conseguenza si può considerare quanto sono diminuite (o aumentate) le riscossioni nel secondo periodo, rispetto a quelle che si sarebbero avute con un livello di efficienza eguale al primo periodo. Il risultato è il seguente:

Comune di Viareggio. Ricerca del valore in termini assoluti della diminuita capacità di riscossione.

Periodo	Entrate accertate primi tre Titoli	Riscossioni totali primi tre titoli	Rapporto tra riscossioni ed accertamenti	Diminuzione nella percentuale delle riscossioni	Valore in termini assoluti della diminuzione
2004/2007	339.297	310.242	91,4		
2009/2012	402.613	341.924	84,9	6,5%	26.064

Dunque, sembrerebbe – almeno dai bilanci consuntivi - che la perdita totale derivante dalla peggiore efficienza sia di 26 milioni e 64 mila euro, contro un perdita di 19 milioni e 658 mila euro nei soli settori della tassa sui rifiuti e delle sanzioni della Polizia Municipale. In questi ultimi sembrerebbe collocarsi dunque il grosso dei problemi, sebbene un quota non irrilevante derivi anche da altri comparti. La perdita suddetta è assai superiore alla spesa totale nei settori della cultura (Carnevale compreso), del turismo e dello sport in quei quattro anni dal 2009 al 2012; essa è anche superiore alla spesa complessiva in quegli anni nel settore della istruzione (scuole e mense).

Si tratta cioè di un gravame notevole, che ha inciso direttamente sui disavanzi annuali, sul ricorso alle cosiddette anticipazioni di tesoreria e sulla non restituzione, o restituzione molto tardiva ed onerosa, di una parte di quelle anticipazioni. E da tali effetti è in parte derivata la conclusione del dissesto.

4.3 – La forte diminuzione delle entrate nei settori delle concessioni edilizie

Esaminiamo adesso l’andamento delle entrate derivanti dalle concessioni e dalle sanzioni edilizie (nella tabella successive, in questo caso, ci si limita alle riscossioni totali, che sembrano più significative degli accertamenti, dato che è molto più difficile che in questi casi si riesca a non riscuotere quanto accertato).

Proventi da concessioni edilizie e relative sanzioni. Anni 2000 – 2003, 2004 – 2007 , 2008 – 2012. Riscossioni totali.

Periodi Comuni	Abitanti ultimo	Riscossioni totali	Valori medi annui procapite delle riscossioni nei periodi
----------------	-----------------	--------------------	---

	anno		
Anni 2000 – 2003			
Viareggio	61.135	31.549	102,0
Camaioire	30.502	22.885	149,2
Pisa	91.648	23.424	51,0
Anni 2004 – 2007			
Viareggio	61.795	31.243	123,2
Camaioire	31.503	20.839	163,0
Pisa	90.741	29.363	80,6
Anni 2008 – 2012			
Viareggio	64.503	14.820	57,4
Camaioire	32.643	24.212	185,5
Pisa	92.250	21.576	58,4

In conclusione, i dati sono inequivocabili.

Nel caso di Viareggio le entrate da concessioni edilizie si dimezzano nell'ultimo periodo, sino ad un valore procapite in quel periodo che diventa un terzo di quello di Camaioire.

Abbiamo visto che, in materia di alienazioni patrimoniali, il valore procapite di Viareggio nel periodo 2009 – 2012 è un quarto di quello che era nel periodo 2000 – 2004 e circa un terzo di quello che era nel periodo 2005 – 2008. Se poi nel periodo 2005 - 2008 si considera anche il valore delle alienazioni della Passeggiata, la comparazione diventa di uno a nove. E' certamente significativo anche il fatto che i valori di Pisa risultino elevati per l'aspetto delle alienazioni ed assai più contenuti per quello delle concessioni. Resta il fatto che nel caso di Pisa – nel corso in particolare della metà degli anni 2000 - viene messa in atto una impegnativa politica di alienazioni, che come abbiamo già notato al capitolo precedente, è quella che sorregge principalmente l'onere del debito. E resta il fatto che l'andamento del Comune di Camaioire, quanto ad entrate da concessioni edilizie, come si può notare alla Tabella 9, mostra che gli effetti sulle concessioni della crisi nell'edilizia, almeno in quel Comune, cominciano a manifestarsi chiaramente con il 2012.

Perché si determina questo forte crollo di entrate a Viareggio negli ultimi anni? E' un conseguenza della crisi economica, almeno in misura prevalente, che ha inciso sia sulla attività edilizia che sul minore interesse di soggetti privati ad acquistare beni patrimoniali messi in vendita? Oppure è anche la conseguenza di seri problemi amministrativi, nel senso che il settore delle concessioni edilizie è naturalmente destinato a diventare irrilevante, se una città resta priva per un quindicennio ed oltre di una regolamentazione urbanistica aggiornata (un caso pressoché unico in Toscana), lasciando tra l'altro intere sue aree, dismesse dagli utilizzi passati o ormai inidonee a tali utilizzi, nella impossibilità di tornare ad avere una funzione per la città?

E' l'oggetto della prossima 'finestra'.

Finestra numero 3: si può stare all'infinito senza aggiornare la politica urbanistica?

Alcune date: nell'anno 1997 il Comune di Viareggio approva una variante urbanistica 'generale'. Il comune di Pisa approva il suo Regolamento Urbanistico nell'anno 2001, il Comune di Camaiore nell'anno 2004. Nell'anno 2004 il Comune di Viareggio approva il suo Piano Strutturale. Nell'anno 2006 il Comune di Viareggio adotta il Piano Regolatore del Porto; nel febbraio del 2007 il Consiglio Regionale della Toscana approva definitivamente il Piano Regolatore del Porto. Nella primavera del 2007 il Comune di Viareggio avvia la consultazione sul nuovo Regolamento Urbanistico, ma il Consiglio Comunale va a scadenza l'anno successivo senza metterlo in discussione; nella sostanza la maggioranza di centro sinistra decideva di non approvarlo prima delle elezioni. Sennonché le elezioni toglievano il pensiero al centro sinistra viareggino e portavano ad una nuova maggioranza. Dopo quattro anni, nel 2012, la nuova giunta di centro destra si vedeva respingere una nuova proposta di Regolamento Urbanistico ed era costretta a dimettersi. Nei due anni successivi non si producono novità di rilievo.

In conclusione, per circa diciotto anni il Comune di Viareggio ha potuto assumere decisioni necessarie sulla base di una variante approvata nel passato; nello stesso tempo ha approvato il documento generale di impostazione della nuova politica urbanistica ed ha predisposto il nuovo Piano del Porto approvato dalla Regione. Ha anche elaborato un nuovo regolamento urbanistico, che però i Consigli Comunali non hanno mai fatto proprio.

Se dovessi esprimere un giudizio sintetico di questa storia, direi: la regolamentazione urbanistica nel Comune di Viareggio è forse vissuta dalla politica, di sinistra e di destra, come una sorta di temuta ordalia medioevale: un tappeto di carboni ardenti, sul quale per sicurezza non ci si incammina mai. Ma sarebbe meglio dire che è spesso vissuta come una occasione per rese dei conti; la necessità di un voto consiliare stravolge il meccanismo di responsabilità e dota minoranze esigue – bastano pochissimi consiglieri – di un potentissimo diritto di veto. C'è indubbiamente una differenza tra il centro sinistra che non volle approvare il provvedimento nei mesi che aveva a disposizione ed il centro destra che traccheggiò per alcuni anni, salvo infrangersi sullo stesso scoglio (e di fatto anche dell'ultimo centro sinistra, che per un bel po' di tempo non ha messo mano al problema); ma la sostanza è che a distanza di sette anni dalla proposta, e di una quindicina di anni dalla maggioranza dei Comuni toscani, il regolamento è rimasto sulla carta. Tutto questo ha cambiato qualcosa?

Il punto che si deve comprendere è che la lontana variante urbanistica del 1997 produsse i suoi effetti significativi. In pratica essa consentì la realizzazione di una serie di piani attuativi che furono messi in atto negli

anni 2000. Essi, ad esempio, consentirono di affrontare il problema di una ampia riorganizzazione dei cantieri navali, di piani particolareggiati per il recupero di quartieri cittadini e per alcuni interventi di edilizia economica e popolare, della riqualificazione di importanti alberghi cittadini come il Principe di Piemonte, dei piani di recupero delle Pinete. Altri piani straordinari furono approvati, finché fu possibile, nella forma di varianti, che ad esempio consentirono di intervenire con il cosiddetto 'piano ACLI' e con i 'programmi integrati di intervento' per l'edilizia pubblica e popolare.

Una politica urbanistica attiva, insomma, nei limiti del possibile venne messa in atto. Ma almeno altrettanto era necessario ancora fare in varie altre aree importanti – ad esempio in aree industriali dismesse come la Salov e la Fervet, oppure in strutture ed aree pubbliche come alcuni mercati all'ingrosso, e questo non era possibile se non finalmente con la approvazione di un nuovo Regolamento Urbanistico. Inoltre, altre questioni molto più modeste, con la dovuta cautela, avrebbero potuto essere risolte nell'interesse di tanti cittadini. E questo mancò, con il che in pratica Viareggio si guadagnò la maglia nera tra i Comuni toscani.

Conosco l'obiezione: un Comune non deve affidarsi a quelle entrate, non deve pianificare il territorio sulla base dei suoi bisogni finanziari. E' ineccepibile. Ma un Comune non può neanche pensare di tenere tutto bloccato senza pagarne un prezzo. Si fa un danno grande all'economia cittadina e quel danno si riflette ovviamente anche sulle finanze di un Comune.

Il dimezzamento, dunque, dei proventi derivanti da concessioni edilizie nel corso degli ultimi anni ha una causa precisa ed assolutamente evitabile, tanto più che una proposta di regolamento esisteva: si potevano fare tutte le modifiche che si desiderava, ma si poteva andare avanti.

Senza prendere ad esempio il livello procapite di tali concessioni che si realizzò nel Comune di Camaiole (probabilmente derivante da un contesto territoriale molto diverso, e pur tuttavia tale da consentire negli ultimi anni proventi procapite pari a circa tre volte e mezzo Viareggio), si poteva semplicemente consentire a parti importanti di città - come oggi va di moda dire – di 'sbloccarsi'.

In altre parole: il crollo delle concessioni edilizie non è stato conseguenza di una politica di scrupolosa tutela della città; al contrario è stato il fenomeno collaterale al mantenimento di varie aree degradate. Ma quella scelta, che sino ai limiti del possibile non aveva prodotto danni negli anni precedenti, è anche costata alle finanze della città, probabilmente per una cifra non molto diversa dal divario di entrate con gli anni precedenti. Se non altro, avere uffici che lavorano assiduamente per dieci anni, e che poi si fermano nei sette anni successivi, di per sé dovrebbe dare il senso di qualcosa di profondo che non funziona.

4.3 – E, infine, gli aumenti delle spese correnti.

Confesso che, quando sono a passato ad esaminare l'andamento delle spese correnti nel periodo 2008/2012, sono rimasto sorpreso. Mi aspettavo che la crisi negli equilibri finanziari, rispetto alla quale gli andamenti delle entrate erano più che sufficienti, avesse creato un clima generale di forte contenimento delle spese, direi un clima di fondata paura. Non è stato affatto così.

Si possono esaminare questi aspetti significativi, che si trovano nella parte relativa a questi anni della Tabella 3 e che sono relativi ai settori della spesa culturale, della spesa sociale e di quella per i rifiuti.

Periodi e settori	Impegni di spesa	Spesa media annua	Spesa procapite media annua
Anni 2003-2007			
Cultura	18.297	3.659	58,2
Sociale	55.910	11.182	180,9
Rifiuti	80.993	16.198	262,1
Anni 2008 – 2012			
Cultura	22.834	4.566	70,7
Sociale	67.064	13.414	207,0
Rifiuti	103.772	20.754	321,7

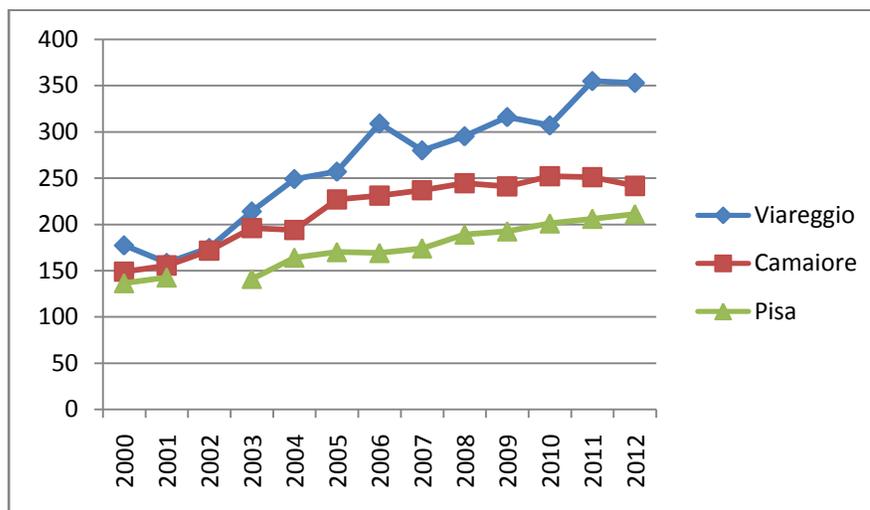
I dati sembrano inequivocabili. Tra i due periodi c'è un incremento delle spese assolutamente significativo. Si può constatare che l'incremento in cifra assoluta della spesa nei tre settori nel secondo quinquennio è stato pari a 38 milioni e 470.000 euro, rispetto al periodo di riferimento 2004 - 2007. Calcolando un po' più di una decina di punti di inflazione, si resta pur sempre attorno ad un incremento assoluto di circa almeno 30 milioni di euro ²⁵.

Il dato forse più impressionante è quello nel settore dei rifiuti. Se infatti si va ad analizzare i dati e si collocano in un grafico, aggiornando agli ultimi anni il grafico numero 1, si

²⁵L'unica obiezione che ho trovato a questo calcolo, concerne la questione che abbiamo già segnalato relativa ad un incremento fittizio della spesa sociale nell'anno 2007, per effetto di un trasferimento sul Comune di Viareggio dei finanziamenti regionali di tutta la Versilia. Quel fenomeno pare sia proseguito anche nei due anni successivi, cosicché al periodo 2008-2009 si dovrebbe togliere l'equivalente di una annualità di tali trasferimenti. Il risultato cambierebbe di poco (la spesa media annua nel periodo si ridurrebbe di circa 500 mila euro). Come si vede, la tanto discussa spesa nel settore sociale degli anni del centrosinistra non solo non è stata contenuta, ma è sensibilmente cresciuta.

constata come l'incremento della spesa procapite in questo settore, che a Camaiore, dopo il grave incremento della metà degli anni 2000, si è stabilizzata, è in continua crescita.

Grafico 5 - Andamento della spesa procapite per il servizio dei rifiuti. Anni 2000 – 2012. Impegni.



La spesa annua nel settore dei rifiuti, dunque, si distacca sempre di più da quella di tutti gli altri. Non è facile comprendere quanto questo sia dovuto a mutamenti del servizio e quanto ad altri fattori ancora derivanti dalla eredità della vicenda degli impianti²⁶. E' però chiaro che l'unica cosa che non si poteva fare era non tener conto del livello di spesa già troppo elevato raggiunto negli anni 2006 – 2008; si poteva ancora ammettere che Viareggio si fosse ritrovato nel 2008 con una spesa procapite di 50 euro superiore a quella di Camaiore, ma non si doveva raddoppiare quel differenziale con Camaiore (entrambi i Comuni avevano patito la stessa vicenda amministrativa ed a quel punto erano soci della stessa società di gestione).

Il fatto è che l'aumento dei tre settori considerati, è analogo all'intero costo per interessi passivi sul totale dei debiti di quel periodo. Questo non è un esercizio aritmetico; se si pretende di trovare la causa di tutto negli investimenti fatti, come ci si può permettere un aumento, *solo un aumento*, di spese in quei tre settori di queste dimensioni? E come ci si può permettere un aumento delle spese di queste dimensioni, se nel frattempo gli indicatori prima esaminati - del livello delle evasioni, delle mancate alienazioni, della riduzione dei proventi dalle concessioni edilizie – mostrano cali di entrate nell'ordine di varie decine di milioni di euro?

²⁶ Risulta che nel 2009 venne introdotta una estensione delle raccolte differenziate a vari nuovi quartieri, per un complessivo aumento di 2,2 milioni di euro annui del costo del servizio di raccolta.

Sembra evidente che si sia finiti in una situazione senza controllo, nella quale non c'è più coerenza tra quello che si fa e quello che si dice (e forse addirittura neanche con quello che si pensa stia avvenendo).

4.4 Una conclusione su quegli anni

I settori nei quali abbiamo mostrato quanto la situazione finanziaria del Comune venne modificandosi, non possono essere sommati l'uno all'altro, come se si trattasse di episodi con effetti identici. Il forte calo delle riscossioni non comporta che esse non siano recuperabili negli anni successivi; inoltre, il forte calo delle riscossioni può in parte essere compensato da un aumento della tassazione relativa. Si noti, però, che questa soluzione, a fronte di livelli di efficienza nella esazione paurosamente bassi, può essere del tutto teorica. Un riscontro paradossale della absurdità ed anche della incertezza del proposito di ovviare ad una ampia evasione con tasse più elevate, lo si nota nel confronto tra le riscossioni nel settore dei rifiuti nell'andamento tra accertamenti e riscossioni della tassa sui rifiuti nell'anno 2012, che si può leggere alla Tabella 7 (con circa trentamila abitanti in meno, Viareggio accerta – per effetto di una imposizione maggiore - oltre due milioni di euro in più rispetto a Pisa, ma riscuote poi oltre cinque milioni in meno!)

Le altre voci che abbiamo esaminato hanno tutte effetti che debbono essere precisati sugli andamenti correnti: le alienazioni possono incidere in una percentuale elevata nella riduzione del debito e per essa sugli equilibri correnti, ma non interamente e in parte possono anche essere riservate a nuovi investimenti; i proventi dalle concessioni edilizie, come le entrate dalle multe debbono seguire i limiti di utilizzo previsti con frequenti variazioni dalla norme relative; gli aumenti esagerati delle spese, invece, costituiscono una perdita pura.

Nel complesso è evidente, però, che la storia che abbiamo descritto abbia prodotto effetti micidiali sugli equilibri finanziari del Comune. In un modo o nell'altro, per effetto di certo delle difficoltà reali, della inefficienza amministrativa, di difficoltà politiche, di una consapevolezza che si veniva forse attenuando sulla evoluzione del quadro finanziario reale, la storia che abbiamo illustrato ha messo in movimento un iceberg di dimensioni quasi pari ad un centinaio di milioni di euro. Non tutti perduti, ma tutti diventati inutilizzabili negli anni nei quali ce ne sarebbe stato maggiore bisogno. Le difficoltà che pure si registravano, per la cause che abbiamo descritto in precedenza, hanno di sicuro assunto dimensioni inimmaginabili. Appare oggi quasi incomprensibile che solo in pochi, negli anni passati, abbiano indicato quel sommovimento, e anche che ci siano voluti gli ultimi due anni solo per accertarlo, quasi che un ammalato grave possa guarire solo facendo analisi.

Ciononostante, restano fuori da una analisi di questa natura vari pezzi di realtà importanti. E' verosimile che le difficoltà finanziarie del Comune abbiano provocato come un'onda che si è ripercossa sul sistema delle società partecipate, al di là del fatto che su questo aspetto non si è ancora prodotta una analisi definitiva. Ma è anche possibile che il fenomeno sia stato opposto: ovvero che disfunzioni profonde in quel sistema abbiamo finito con l'investire il Comune di gravi problemi aggiuntivi. Non essendo nelle condizioni di analizzare tutti questi aspetti con precisione, mi preme almeno segnalare alcuni pezzi di quella realtà che non mi sembrano ancora riferiti in modo chiaro.

V – Alcune altre storie raramente raccontate

5. 1 – Le società partecipate.

Si discute molto del nodo delle aziende partecipate, alle quali anzi si attribuisce un peso che, a seconda delle versioni, comporta da un raddoppio a quasi una quadruplicazione del disavanzo complessivo. Sinché non si offrono analisi più precise, è abbastanza arduo anche solo capire di cosa si tratta. Abbiamo visto nelle pagine precedenti l'entità del sommovimento finanziario che è partito dal Comune e verosimilmente si è riversato in varie direzioni; è assolutamente probabile che quel processo non abbia lasciato tracce soltanto nel disavanzo accertato nell'anno 2013. Ma vari aspetti dovrebbero essere meglio compresi. Occorrerebbe capire se non si rischia di computare due volte gli stessi ammanchi, come mancate entrate comunali e come debiti di società verso il Comune. Occorre capire come si considerano i debiti residui verso la società TEV ed eventualmente se si considera il danno che i Comuni hanno subito, per il quale hanno richiesto una restituzione pari a 100 milioni. Occorrerebbe capire come si considerano le decine di milioni di crediti che il Comune e la Viareggio Patrimonio vantano verso Gaia.

Ma questa incertezza consente, alla bisogna, di mettere in campo una spiegazione sussidiaria a quella del peso opprimente degli investimenti fatti: tutto dipenderebbe ora dal numero esagerato di quelle società, che, per definizione, sarebbero state tutte inventate nel corso degli anni 2000, nonché da una permanente incapacità di controllo delle stesse. Ho notato che, dal momento in cui la analisi dell'ispettore del MEF ha messo in evidenza come il peso degli investimenti non fosse l'aspetto di maggiore criticità del bilancio comunale, questa seconda spiegazione è come decollata a vele spiegate. La difficoltà sinora registrata a produrre una analisi materiale compiuta di questo secondo aspetto, aiuta a dargli i connotati di una leggenda.

Un primo aspetto legendario consiste nello stabilire in modo indiscutibile che quel sistema sia stato costruito attorno alla metà degli anni 2000, *la qualcosa è semplicemente falsa*. Se si studia la relazione del dottor Stefano Pozzoli, allegata al lavoro dell'ispettore del MEF, si scopre anzitutto che seguendo il suo ragionamento, la storia è abbastanza diversa. Intanto, le società che in quello studio vengono analizzate erano, con le eccezioni abbastanza irrilevanti che subito esaminiamo, esistenti da prima degli anni 2000. Su un piano assai diverso, poi, si devono collocare tutte quelle società che "operano nei settori tipici dei servizi pubblici locali, e sono partecipate assieme ad altri comuni ... In tutti questi casi le logiche sono di ambito territoriale e quindi il Comune di Viareggio ha una incidenza relativa sul processo decisionale e strategico, molto spesso con la partecipazione del

capoluogo di Provincia e dietro una strategia delegata alla Regione dalla normativa stessa ...". Si registrò, è vero, la costituzione di alcune società minori, talora anche per semplice iniziativa delle società madre, ma esse, assieme ad altre di più lunga data, rapidamente vennero poste in liquidazione prima del 2008 (quella addetta alla gestione del mercato dei fiori, Sea progetti, il Consorzio Stabile Srl, una partecipazione di Sea con altre società pubbliche toscane nell'impresa della costruzione di un impianto di rifiuti in Polonia). Quella stessa analisi, infine, colloca su un piano diverso alcune società: SeaAmbiente Spa, con il socio PubliAmbiente Spa che detiene il 40 per cento ("Si tratta di una società di servizi pubblici locali entrata in un circuito ragionevolmente forte sul piano regionale, e ci pare quindi che la scelta del Comune sia stata molto ragionevole"); la Azienda Speciali Pluriservizi ("ragionevolmente sana"); SeaRisorse ("presenta da tempo risultati in utile").

Le critiche che quella analisi soprattutto mette in evidenza, sembrano in conclusione soprattutto quattro: a) il grave difetto di forme di controllo efficaci ed organizzate in forma unitaria da parte del Comune (ovvero, non limitate alla analisi dei bilanci annuali, che sarebbe pur interessante sapere se si è continuata a fare, da parte del Consiglio Comunale); b) la tendenza ad utilizzare le società per collocare all'esterno responsabilità precipue del bilancio comunale (ad esempio, con le recenti funzioni finite in capo a Mover, a seguito di una gara); c) le sofferenze che si sono determinate nella società del Porto ed in quella congressuale; d) la eccessiva 'dilatazione' dei compiti della società del patrimonio e le sue gravissime difficoltà finanziarie. La prima critica riguarda un difetto che certamente è relativo anche alle gestioni passate, e mi pare del tutto fondata. Pur non essendo indifferente che una legislazione relativa a quegli aspetti sia intervenuta alla fine degli anni 2000, e pur non essendo neanche indifferente quanto ho detto sopra – ovvero se la approvazione dei bilanci sia sempre stata adeguatamente esaminata dal Comune – c'è un verità sostanziale in quella obiezione: il controllo da parte del Consiglio Comunale può avvenire con efficacia quando è reso possibile da una analisi costante, unitaria e approfondita degli andamenti societari. Questo tipo di controllo non è mai stato adeguatamente attuato; in genere ci si accontentava di constatare che non si mostravano particolari situazioni di rischio finanziario.

Nella metà degli anni 2000 accaddero, però, alcune altre cose: nacque la società Viareggio Patrimonio, e anch'essa non nacque dal nulla, ma dalla soppressione della società SEA-Acque e dalla sua trasformazione in una società di un patrimonio più ampio del Comune; la società del Porto si suddivise in una società che gestisce gli approdi della nautica ed in una società che si occupa(va) della gestione della attività congressuali. Quello che poi accadde di sostanzialmente nuovo, fu il tentativo di sostituire la proprietà comunale integrale di queste due società (ed anche di altre, come nel caso ricordato sopra di SeaAmbiente Spa.) con la creazione di società miste, tramite la individuazione di soci 'industriali' strategici attraverso procedure di selezione pubblica. Nel caso di SEA Spa. il

tentativo portò ad un risultato che quel rapporto giudica, come si è visto, del tutto convincente; nel secondo caso portò all'ingresso, poi, diciamo, sfortunatamente affondato con le modalità descritte in precedenza nella 'finestra numero 2', del Gruppo Ferragamo; nel caso della società congressuale portò ad una gara per una strategica vendita di azioni, per la quale si era registrato tra l'altro un vivo interesse della principale società di eventi congressuali italiani, quella di Rimini, che alla fine non si materializzò ²⁷.

L'idea, dunque, alla quale si lavorò intensamente, non era affatto quella di difendere il piccolo orticello delle società comunali, tantomeno di salvaguardare strenuamente il loro carattere interamente pubblico. Al contrario, si partiva dalla preoccupazione opposta: rinunciare a quel genere di gestioni nelle quali si vedeva una evidente sproporzione tra il valore di alcune potenzialità fondamentali del territorio e la modestia di gestioni localistiche, ed individuare processi di alleanza che mettessero quelle risorse al riparo di imprenditorialità consolidate che operavano sul mercato nazionale. Si deve anche notare che tale strategia non sarebbe stata nemmeno pensabile se la società portuale e quella congressuale fossero rimaste assieme, perché non era verosimile pensare di attirare alleanze strategiche di gruppi importanti proponendo una partecipazione ad un organismo che per la metà sarebbe risultato estraneo alla loro missione economica. Comprensibilmente, la relazione del dottor Pozzoli non fa cenno a quella storia passata, essendosi proposta esclusivamente di valutare il quadro delle risultanze finali.

La mia opinione è che occorre superare l'orizzonte di un localismo inadeguato: alcune delle risorse che Viareggio aveva in campo, per loro natura potevano conoscere scenari diversi in tale prospettiva; contare solo sulle proprie forze rischiava di essere seriamente un boomerang. Quel sistema era una opportunità di grande valore, al tempo stesso era un rischio. Dire che esse erano più numerose della media, di per sé, non aiuta moltissimo; è evidente che non è frequente avere contemporaneamente il settore della nautica da diporto più forte d'Italia, con un annesso sistema di approdi turistici; una potenzialità alberghiera e congressuale rilevante; il Carnevale; il luogo dove Giacomo Puccini creò le sue opere, con il principale teatro all'aperto della Toscana, e magari anche un Premio Letterario che appartiene alla storia della cultura nazionale.

Mi pare, però, che non si possa fare seriamente questa analisi, e studiarne gli effetti sulle difficoltà del Comune, se non si raccontano meglio alcuni pezzi di realtà. Perché non stiamo ragionando di storie di apparati, di burocrazie e di dirigenti pubblici, o almeno non

²⁷ In sostanza accadde che il management della società riminese, che nella parte preliminare della gara aveva mostrato un forte interesse strategico all'ingresso – nella prospettiva di mettere assieme una articolazione di importanti attività congressuali nell'Italia centrale, e di evitare che una parte del paese fosse quasi cancellata tra i due poli di Milano e di Roma – alla fine venne bloccato da un diverso avviso degli azionisti pubblici. Tale strategia interessava fortemente anche Firenze, che pure in quegli anni era ancora abbastanza inerte, ed il polo fieristico di Carrara.

soltanto. In generale si tratta di storie che riguardano il corpo vivo dell'economia cittadina. Credo che chi considera le società comunali come meri episodi di organizzazione del potere politico, non abbia idea di quello di cui parla; ed il fatto che questo sia un baluardo di un senso comune diffuso non mi esime dal provare di dimostrarlo.

Naturalmente lo farò solo con alcuni esempi. Del resto, di alcune cose si è abbondantemente già detto, a proposito del Porto, di alcuni importanti investimenti e di altro ancora. Mi limito, dunque, ad aggiungere qualche considerazione su alcuni aspetti che aiutano a comprendere come il sistema delle società riflettesse problematiche reali delle risorse della città, ed anche che offrono qualche spunto sulla grave questione di una tra le più importanti tra quelle società, la Viareggio Patrimonio.

Il primo di questi temi riguarda una risorsa fondamentale dell'economia cittadina, l'acqua.

Finestra numero 4: acqua di tutti e convenienze di alcuni.

Se si esaminano ad uno ad uno gli investimenti nel settore delle fognature e della depurazione delle acque dal 1996 alla fine degli anni 2000, si resta colpiti da una cosa fondamentale, che balza agli occhi di chi conosce la toponomastica viareggina: praticamente è la città intera che è stata interessata dalla realizzazione di un effettivo sistema di fognature nere e bianche. Nella gran parte dei casi, in precedenza, ci si affidava a fosse settiche e a collettamenti dei ‘superi’ nelle fognature bianche, magari con finale destinazione nel canale Burlamacca²⁸. In sostanza le fognature ‘bianche’ erano bianche per modo di dire, ma a lungo erano state considerate come una specie di foglia di fico, che forse si pensava consentisse di illudersi di non essere totalmente fuori legge. La legislazione del settore, come è noto, è molto vasta, ma il testo fondamentale risale al 1976 (la cosiddetta ‘Legge Merli’) e, in pratica, gli adempimenti avrebbero dovuto essere terminati alla scadenza ultima degli anni ‘90. Sennonché in quegli anni una parte grande delle opere doveva ancora essere realizzata, e lo si poté fare a tappe forzate perché quelle opere erano inserite in un programma dell’Ambito, che in pratica costituiva come una sorta di grande ‘ponte’ verso una legalità che ancora non c’era, ma che ci si impegnava a realizzare in tempi definiti. Come ho già notato, spesso gli investimenti seguono cicli che dipendono da un ‘inseguimento’ della legalità: il ciclo delle fognature e della depurazione investì in pieno un periodo che va dalla metà degli anni ‘90 alla fine degli anni 2000.

Devo ora esaminare una serie di affermazioni che mi è capitato di leggere, a cura dei sindaci revisori attuali. Esse sono interessanti, perché colgono esattamente un aspetto importante di ciò che intendo esaminare. Hanno scritto tali esperti che varie società partecipate “a cominciare dalla metà della prima decade degli anni 2000 (sic!)” sono state il frutto di operazioni “messe in atto per aggirare il Patto di Stabilità che altrimenti non si sarebbe rispettato, trasferendo sin dall’inizio a tali organismi spese che erano di competenza comunale.”²⁹ Poiché l’unica novità che si produsse in quel periodo fu la società Viareggio Patrimonio, se ne deduce nella sostanza che essa fu un tentativo di collocare all’esterno della amministrazione alcune spese di investimento, e così di aggirare il cosiddetto ‘patto di stabilità’. A parte le difficoltà di intendere come nel 2006 si potesse concepire l’astuzia di aggirare norme di legge che furono approvate nel dicembre del 2010, mi pare che ci sia un aspetto che sfugge a questa censura.

La ‘esternalizzazione’ degli investimenti nel settore idrico – dell’approvvigionamento di acqua potabile, delle fognature e dei sistemi di depurazione, che costituiscono buona parte del patrimonio complessivo della società viareggina – era già stata decisa da una legge dello Stato. E la disgrazia che capitò a Viareggio – ed anche agli altri

²⁸ Esiste una impressionante foto aerea che molti anni fa trovai in un libro degli architetti Micarelli e Pizziolo, che mostra la costa litoranea da Marina di Pisa alla Versilia. La consiglierei a tutto coloro che vogliono farsi un’idea rapida del problema. Erano anni (sessanta o settanta) nei quali il senso comune diceva che tutto l’inquinamento del mare veniva dall’Arno e dalle conche della sua vallata. In effetti, quella foto mostrava un ampio pennello di color grigio-azzurro che dalla foce dell’Arno si spandeva a nord. Ma da Viareggio si dipartiva un secondo pennello, molto più scuro del precedente, che, dalla foce del Burlamacca, si spandeva per il mare della Versilia, via via incrementato da pennelli minori in corrispondenza dei corpi idrici dei comuni versiliesi successivi. E gli effetti di questa seconda fonte di inquinamento erano, a giudicare almeno dai colori, assolutamente prevalenti.

²⁹ Si veda la relazione del Collegio del 27 settembre 2014.

Comuni - fu quella opposta, vale a dire che la società Gaia per anni non fece quello che tale legge prevedeva (o meglio, lo fece per metà, perché i soldi per gli investimenti dai cittadini viareggini li riscosse, ma non li usò per restituire al Comune gli investimenti fatti, bensì per tenere in equilibrio i propri conti che altre vicende mettevano in crisi). Raccontiamo quest'ultima storia, dunque.

La legge dello Stato era addirittura dell'anno 1994 (numero 36) e stabiliva:

Art. 13.

(Tariffa del servizio idrico)

1. La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico come definito all'articolo 4, comma 1, lettera f).
2. La tariffa è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, *in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio.*

Dunque, le società di gestione del sistema idrico avevano l'obbligo, nel determinare la loro tariffa a carico degli utenti, di coprire i costi integrali degli investimenti. Il tutto venne poi precisato da un Decreto Ministeriale che il 1 agosto del 1996 stabilì il "metodo normalizzato" attraverso il quale si sarebbe dovuto calcolare una tariffa capace di produrre quegli effetti, che ovviamente venne posto alla base dei programmi di Gaia. Vedremo tra un attimo come andò a finire nel nostro caso.

Si deve anche notare, che a partire da quella legge, si poneva il problema di dove sarebbe finito il patrimonio delle reti e degli impianti idrici che i Comuni, normalmente, possedevano. In alcuni casi, essi erano già di società esterne ai Comuni, addirittura di società miste. In altri casi erano di proprietà comunale, ed i Comuni per legge non possono alienare tale patrimonio. Il Comune di Viareggio mantenne dunque quel patrimonio; avrebbe continuato a realizzare su di esso gli investimenti – dopo averli concordati al centesimo con la Società di gestione che riscuoteva la tariffa – e sarebbe stato rimborsato per gli investimenti fatti, ovvero gli sarebbe stato restituito quello che i propri cittadini pagavano per essi.

E' da qua che cominciano due storie che si devono seguire in parallelo. Da una parte la storia della Viareggio Patrimonio – che nacque ereditando l'intero patrimonio idrico che proveniva dalla disciolta società SEA Acque, dall'altra la storia del mancato rimborso della parte di tariffa pagata dagli utenti.

Cominciamo dalla seconda storia, avanzando in premessa, con totale ingenuità, un quesito. Le leggi sono tutte uguali? Ovvero, se è illegale e probabilmente anche immorale che un Comune non paghi i propri debitori, è nello stesso modo illegale che un ente pubblico non paghi i propri debiti verso un Comune? Oppure nel secondo caso, la si deve considerare una sfortuna, e farsene una ragione, anche a rischio di seri problemi nei propri conti?

Faccio queste domande perché noto che in quelle posizioni alle quali mi sono riferito, non solo si mostra di non comprendere che la collocazione dei costi degli investimenti

avrebbe dovuto, per legge, essere effettuata presso le società di gestione delle acque, e dunque all'esterno dei Comuni, ma si pretende di giudicare che nel caso del Comune di Viareggio fare ciò sarebbe in parte equivalso ad aggirare il famigerato 'patto di stabilità'. E, ciò detto, si passa poi spensieratamente a chiedersi se gli ingenti crediti del Comune presso la società Gaia possano essere considerati esigibili per intero, dato che la pratica di restituirli non pare in uso. Ora, in quegli anni, per fare solo un esempio, in gran parte dei Comuni toscani la legge veniva fatta rispettare; ad esempio nel caso del Comune di Pisa, che verso la metà degli anni 2000 praticamente aveva quasi azzerato i mutui nel settore idrico, avendoli trasferiti alla società esterna³⁰.

Dunque, con la creazione della società Viareggio Patrimonio, anzitutto – e in buona parte, almeno agli inizi – si fa una cosa assai semplice: si comincia a collocare il patrimonio idrico del Comune in una società ad hoc con funzioni più ampie, si trasferiscono così una parte dei mutui che altri dovrebbe pagare, in attesa che li paghi. E per non gravare troppo tale società di tali debiti, lo si fa con gradualità, mantenendone una parte rilevante ancora dentro il Comune.

Il valore di questi mutui è abbastanza rilevante nel caso di Viareggio, come si evince dalla seguente tabella desunta dal Piano d'Ambito³¹:

Comuni	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Viareggio	1.814	1.797	1.797	1.797	1.712	1.712	1.712	1.712	1.335
Viareggio Patrimonio	1.248	1.194	1.012	1.120	1.120	1.194	1.194	1.194	1.147
Viareggio Totale	3.062	2.991	2.809	2.917	2.917	2.906	2.906	2.906	2.482
Massa	2.079	2.065	2.065	2.065	2.075	2.075	2.075	2.075	2.075
Carrara	592	632	632	632	648	654	654	672	684
Camaiore	477	528	605	613	645	645	683	683	683
Pietrasanta	550	545	531	290	326	326	326	326	326

Ora, la domanda che occorre porsi è chiaramente quella delle ragioni per le quali la legge non è stata sinora rispettata. E non vi è dubbio che questo sia dipeso da ragioni reali e non certo dalla volontà di recar danno ai Comuni. Il punto è che queste ragioni reali – se si analizzano con precisione – rimandano ad altri contenziosi legali ed amministrativi. Per dirla semplicemente, il Comune di Viareggio o meglio i suoi cittadini, pagano in effetti una tariffa che consentirebbe il rimborso degli investimenti; il problema è che la società è rimasta in perenne squilibrio finanziario per varie ragioni

³⁰ Il dato è desumibile anche dalla Tabella 11 dell'allegato statistico, dal quale si evince che il Comune di Pisa, a cominciare in modo marcato dall'anno 2006, in pratica quasi azzerò il pagamento degli interessi sui mutui del settore idrico.

³¹ Mi pare probabile che la forte differenza che tali dati segnalano sia dipesa in gran parte dal diverso comportamento cui si attenero vari Comuni – e le relative precedenti società nel settore idrico, come Amia di Carrara e VEA per vari comuni versiliesi - ed il Comune di Viareggio. Quest'ultimo restò volutamente proprietario del proprio patrimonio idrico, mentre gli altri, sotto l'impropria dizione di "trasferimento di ramo di azienda", trasferirono anche quel patrimonio, o almeno parte di esso, a Gaia. Il risultato fu una operazione che mi pare tutt'altro che ineccepibile dal punto di vista della legge (giacché il patrimonio di fognature e depuratori non è cedibile), ma fu anche che il patrimonio finì a carico della nuova società. Esso dunque probabilmente scomparire come investimenti da rimborsare, ed appare sotto la voce degli ammortamenti della nuova società. Se ho ben compreso tutta questa vicenda, essa parrebbe un altro esempio di una situazione complessivamente piuttosto ardimentosa.

Si noti anche che la differenza tra i dati sopra mostrati e quelli contenuti nella Tabella 11 dell'allegato statistico, dipende dal fatto che questi ultimi sono relativi soltanto alla quota degli interessi, mentre quelli sopra indicati sono comprensivi del rimborso del capitale.

che si sono prodotte in altri Enti che compongono la stessa società.

Il problema più grave è stato che essa ha dovuto sin dall'inizio privarsi di una fetta rilevante di utenza rappresentata dal Comune di Lucca, che faceva parte dello stesso Ambito di servizi idrici, ma che non ha esitato a difendere in Tribunale la tesi dell'intangibilità di una precedente gestione privatistica che, per inciso, gli garantiva di proseguire con tariffe più basse.

Lucca aveva un precedente gestore privato, la società GEAL, che poteva reclamare una forma di 'tutela' rispetto agli obblighi della nuova legislazione. La questione era dubbia, ed era rilevante l'orientamento di quel Comune, che fu assai semplice: il Comune di Lucca difese a spada tratta la gestione precedente, pur non rifiutandosi di entrare anche nell'organismo di ambito nuovo, ovvero in Gaia. In pratica, Lucca era determinante per le scelte di Gaia, e al tempo stesso ne restava fuori, rendendo il nuovo consorzio di Comuni per niente rilevante nelle scelte sue. La qualcosa pesò grandemente sugli equilibri finanziari della nuova società, sia, come si può intuire, solo per effetto della massa di utenti che ne vennero detratti, sia perché Lucca era 'titolare' di un notevole patrimonio di risorsa idrica (l'acqua che 'vendeva' agli acquedotti di Pisa e di Livorno) il cui ricavato in quel modo andava alla società privata e non alla società dell'ambito³².

Per altro verso, in riferimento al servizio della fornitura dell'acqua potabile, il Comune di Massa si giovò di una situazione simile. Esso, infatti, applicava soltanto la parte della tariffa relativa ai servizi di fognatura e depurazione, giacché la parte relativa all'acqua potabile era incassata dalla società privata Camuzzi, ed era assai più conveniente (per la precisione, per anni si riscuoteva in quel Comune una parte assai sottovalutata della tariffa relativa a fognature e depurazione, perché occorre una battaglia epica per far riconoscere all'ATO che quel valore avrebbe dovuto essere assai più elevato, stanti le rilevazioni oggettive). Nel frattempo, almeno sul piano contabile, Gaia doveva rimborsare il costo dei mutui, al quale, in pratica, sopperivano i cittadini degli altri Comuni, con le proprie tariffe. Quando la società Camuzzi ha terminato le sue funzioni, si è scoperto che Gaia aveva maturato un credito nei confronti dei cittadini di Massa, che nel bilancio di Gaia del 2013 ammonta alla bellezza di 7.076.511 euro (con la conseguente attuale difficoltà a convincere tali cittadini a pagare gli arretrati).

In entrambi i casi i Comuni soci, nella scelta se stare dalla parte degli interessi della società di ambito (ovvero, di una dimensione della programmazione regionale stabilita per effetto di una legge dello Stato) o stare dalla parte esclusiva dei presunti interessi propri, hanno senza incertezza scelto la seconda soluzione. E stiamo parlando di due Comuni che da soli rappresentano quasi la metà della popolazione complessiva dell'ambito. In aggiunta, le tariffe dell'Ambito prevedono, comprensibilmente, facilitazioni per quasi un 15 per cento ai Comuni montani (la quale forma di solidarietà

³² Riferisco questo aspetto, anche perché quel concetto di 'titolarità' è interessante. Gli approvvigionamenti idrici di Pisa e di Livorno avvengono, in realtà, attraverso captazioni di acque superficiali del Serchio, in località Ripafratta. Poiché le acque dei fiumi sono in movimento, quelle stesse risorse potrebbero essere captate qualche centinaio di metri più a valle senza alcun costo. Ma gli impianti erano a monte e la soluzione fu quella detta. Si tratta di una storia che forse ha radici in un migliaio di anni orsono; si pensi soltanto a cosa accadrebbe in Versilia se il Comune di Camaiore facesse valere lo stesso diritto nei confronti dei Comuni versiliesi interamente dipendenti dai suoi pozzi. Ma la vicenda fu assolutamente rilevante nel decidere gli orientamenti del Comune di Lucca: si trattava di una eredità della quale non si doveva perdere, letteralmente, nemmeno una goccia e che tantomeno andava condivisa con il proprio 'ambito ottimale'.

è certamente sacrosanta, se non accadesse che proprio per mancanza di solidarietà il Comune più numeroso ed un altro comune tra quelli rilevanti, nel frattempo, escono di scena). Tutte quelle anomalie cascarono addosso a Viareggio e Carrara, con l'aggravante che i cittadini carrarini, abitando in case adiacenti a quelle dei massesi, trovarono la cosa talmente incomprensibile da mettere in atto forme di evasione della tariffa abbastanza superiori alla media.

In poche parole, come si può ben dimostrare, i cittadini del Comune di Viareggio hanno pagato una tariffa che ha coperto in parte i mancati introiti di altri Comuni, ma in aggiunta hanno dovuto sopportare il danno dei mancati rimborsi degli investimenti al loro Comune. E a Viareggio gli esperti discutono ora se tali crediti così arretrati e persistenti siano o meno esigibili, nonostante che tali debiti da parte di Gaia siano iscritti in tutti i suoi atti di un decennio e confermati negli ultimi.

E' una storia che avrebbe potuto essere diversa? *Nell'anno 2007, a seguito di verifiche ben riflettute condotte tra la Società Patrimonio ed il Comune, si decide di dare corso ad alcuni primi decreti ingiuntivi nei confronti di Gaia.* Il nodo politico era chiaro e grave: non è possibile che si determini un danno così rilevante a carico di alcuni enti che stanno rinunciando ad una adeguata protezione giuridica dei loro interessi, mentre tali forme di protezione funzionano egregiamente altrove, nei confronti di interessi privatistici o magari anche pubblici, ma certamente di carattere più particolaristico. In fondo, ripetiamolo, nel caso del Comune di Viareggio (e di altri, naturalmente) il problema aveva connotati eccezionali: si era determinata una situazione che rendeva quasi inagibile un atto della programmazione regionale e che provocava la conseguenza di una violazione sostanziale della legge dello Stato su un aspetto di particolare delicatezza: il non utilizzo dei soldi dei contribuenti per le finalità previste. Mettere in discussione (e magari anche in crisi) tali effetti dovrebbe essere doveroso.

Fatto è che i decreti ingiuntivi non hanno avuto seguito e che azioni giudiziarie del genere sono state interrotte negli anni successivi.

Perché? Forse si è ripetuto, nel caso dell'acqua, un meccanismo che definirei di 'soggezione' nei confronti di problemi complessi e di strutture imprenditoriali pubbliche o private rilevanti, non del tutto dissimile a quello che si produsse quando non si volle affrontare il percorso proposto dal Comune di Viareggio della revoca della concessione alla società dello smaltimento dei rifiuti. Quello che è curioso è che a Viareggio di quando in quando si accendono dibattiti infuocati sui cosiddetti 'poteri forti', salvo restare un po' paralizzati nelle situazioni nelle quali si dovrebbero contrastare quelli che almeno si possono definire 'interessi forti'. E, forse, tra le due cose c'è anche una certa connessione, almeno psicologica.

5. 2 – Alcune aspetti relativi alla natura della società Viareggio Patrimonio.

Vorrei adesso esaminare brevemente un'altra questione, che riguarda la natura e le regole che la società Viareggio Patrimonio avrebbe dovuto avere rispettare e che mi pare siano state gravemente violate (non saprei dire se da essa, dal Comune o da entrambi).

Viareggio Patrimonio, che nacque dalla opportunità e dall'obbligo di allocare il patrimonio idrico comunale che era dentro la società Sea Acque, fu pensata come una occasione per una gestione più ampia del patrimonio del Comune, che alla fine si ridusse agli impianti di illuminazione ed agli impianti sportivi. Ad essa si pensò anche di affidare la gestione della operazione connessa con gli interventi di costruzione di alloggi pubblici derivante dalla vendita delle aree sottostanti le abitazioni private della Passeggiata, trasferendole le relative risorse. Inoltre, si pensò che potesse essere il soggetto incaricato della missione specifica di forte miglioramento del sistema comunale delle riscossioni. In questo complesso di intenzioni c'era evidentemente sin dagli inizi qualche serio limite: da una parte la si immaginava come una articolazione dell'Ente con caratteri di forte specializzazione, dall'altra si rischiava di consegnarle incombenze troppo disparate.

C'era, però, un aspetto che si pensava avrebbe potuto consentire di seguire quel processo passo dopo passo: non solo la sua natura obbligata di società interamente comunale, ma il suo assoggettamento alle norme (art 113, comma 5, del TUEL) che regolano le cosiddette "*società in house*". Ovvero, società sulle quali il Comune, oltre a detenerne il capitale intero, deve esercitare "un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi".

Mi rendo perfettamente conto che, a fronte dei problemi che si sono manifestati, la precisazione appena segnalata possa apparire quasi comica. Un 'controllo analogo' in una società che, alla fine, sta oggi disputando con il Comune se sono più i soldi che essa deve al Comune o quelli che avanza, il tutto per svariate decine di milioni di euro? Ho anche l'impressione che per motivi più generali quella legislazione sia un po' passata di moda. Un processo generale di 'liberalizzazione' ha investito l'intero concetto di imprenditorialità pubblica, in modo parallelo e talora analogo alla 'liberalizzazione' del mercato del lavoro. Le società a 'controllo analogo' mi pare sia diventate una specie di reperto archeologico, qualcosa che è sopravvissuto ad un generale sommovimento in una specie di 'nicchia' che ha finito col diventare estranea al contesto generale. Le politiche della austerità, hanno sempre più rinserrato i Comuni in ambiti di rigido condizionamento e quelle immaginazioni lontane hanno finito per esistere come fantasie di un'altra epoca, come oggetti giuridicamente appena tollerati.

Eppure questo non mi pare ci debba esimere dal riflettere su cosa si immaginava dovesse accadere e cosa nei fatti è accaduto. E si può farlo con parole semplici, evitando l'appesantimento di ulteriori riferimenti giuridici o statutari.

Intanto, l'espressione secondo la quale il Comune esercita un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi, significa semplicemente che la Giunta, il Consiglio Comunale ed anche i dirigenti comunali competenti debbono controllare ed indirizzare gli andamenti di questa società nello stesso modo nel quale hanno responsabilità sulle proprie funzioni ordinarie. Non ci deve essere nessuna differenza sostanziale tra il modo in cui i vari organismi, nelle rispettive competenze, discutono ed esaminano la attività di un qualsiasi settore del Comune, ed il controllo di questa società. Naturalmente l'autonomia della società comporta responsabilità e procedure diverse da quelle di un normale settore della amministrazione, ma il Comune deve tendere ad esercitare il suo potere di decisione e di controllo in modo pieno.

Uno degli snodi di questo impianto operativo è il Piano Operativo Annuale. Esso è il documento con il quale la società esprime il suo programma di attività, e le norme che furono stabilite comportano queste procedure obbligatorie:

- 1 – La proposta di Piano Operativo Annuale viene consegnata al Sindaco entro il 30 novembre di ogni anno;
- 2 – Il Consiglio Comunale lo esamina entro il 31 dicembre di ogni anno e fornisce al Sindaco i propri indirizzi;
- 3 – entro il 31 dicembre di ogni anno, sulla base di tali indirizzi, la società lo approva.

In sostanza, il programma annuale della società comporta una procedura di completa collaborazione e subordinazione all'Ente; gli indirizzi dell'Ente sono indispensabili in via prioritaria alla sua approvazione e tali indirizzi debbono essere decisi praticamente in un percorso simultaneo di approvazione dello stesso bilancio del Comune: ciò che si decide per il POA deve corrispondere con esattezza ai programmi finanziari generali del Comune. C'è infatti un punto che è evidentemente cruciale: le spese che la società sostiene per la manutenzione e per il pagamento dei mutui passati connessi con il patrimonio di cui è stata dotata devono essere rimborsate dal Comune, attraverso il cosiddetto contratto di servizio. Ad eccezione dei mutui che devono essere rimborsati da altri, ovvero dei mutui nel settore idrico, tali pagamenti e tali miglioramenti devono avere dimensioni tendenzialmente coincidenti con il contratto che il Comune paga ogni anno. E questo può avvenire solo se il coordinamento tra i programmi della società ed il bilancio comunale è valutato con precisione. Inoltre, se la società si propone investimenti per l'accrescimento del patrimonio di cui è stata dotata, il Comune deve decidere in precedenza i finanziamenti

da destinare alla società, finalizzati alla realizzazione di tali investimenti, elaborare i progetti relativi ed approvarli.

Infine il personale della società, sulla base del regolamento approvato dal Consiglio Comunale nel 2007, deve essere composto da personale trasferito dal Comune, da personale comandato a tempo totale o parziale, da personale comunale in base a specifiche convenzioni concordate con le organizzazioni sindacali, e solo in via residuale da personale proprio assunto con criteri di adeguata trasparenza e pubblicità.

Ora, se si confronta questo impianto di regole, è facile constatare il suo complessivo stravolgimento.

Non è facile comprendere con sicurezza i modi nei quali la approvazione dei programmi operativi annuali sia stata nel tempo disposta. Il POA relativo all'anno 2007 sembra sia stato proposto in data 13/11/2006 ed approvato dal Consiglio Comunale in data 12/12/2006; quello per l'anno 2008 è stato approvato in data 27/11/2007 , successivamente dal Consiglio Comunale; il POA del 2009 è stato approvato dal Consiglio Comunale in data 24 marzo 2009, ad esercizio in corso; il POA 2010 è stato presentato in data 7/5/2010 ed approvato dal Consiglio Comunale in data 15/6/2010, ovvero a metà dell'anno di esercizio; quello del 2011 sembrerebbe approvato dal Consiglio Comunale in data 27/11/2011, ovvero alla fine dell'anno di esercizio; infine in data 24/6/2013 - a metà dell'anno di esercizio – viene approvato dal Consiglio di Amministrazione della società il piano 2013, congiuntamente al POA dell'anno precedente (2012), che non era stato approvato prima perché il Comune aveva fatto andare deserta la assemblea convocata, ed entrambi gli atti sembrerebbe non siano mai stati approvati dal Comune; il POA del 2014 sarebbe stato approvato dalla società il 14/7/2014 – ancora a metà esercizio, e mai approvato dal Comune (che, come si sa, è andato in dissesto prima della approvazione del Bilancio 2015).

In conclusione, se abbiamo correttamente ricostruito e se si è avuta la pazienza di seguirci sino a qua, parrebbe che le regole siano state rispettate nel 2007 e nel 2008, sostanzialmente non rispettate in tutti gli altri anni, sino alla estrema prassi "liberatoria" della non approvazione dell'atto da parte del Consiglio Comunale per due o tre anni. Chi abbia avuto la responsabilità di tutto questo non è facile stabilire; è invece evidente che la società è diventata o è stata fatta diventare un organismo che ha operato per la maggior parte del suo periodo non rispettando una regola fondamentale nel suo rapporto con il Comune; un organismo al quale si consentiva un genere di indipendenza che sarebbe assurdo comparare alle regole del 'controllo analogo', dato che sarebbe come ammettere che un servizio del Comune possa operare senza alcuna legale approvazione della parte del bilancio ad esso relativa.

L'andamento della dotazione di personale ha anch'esso avuto caratteristiche assai diverse da quelle che erano previste nel regolamento originario. Come abbiamo sopra ricordato, il personale della Patrimonio avrebbe dovuto consistere in personale trasferito o comandato dalla amministrazione comunale, ancora da personale comunale utilizzato sulla base di specifiche convenzioni e solo residualmente da nuovo personale assunto in proprio. L'idea era chiaramente quella di non aggiungere quote significative di personale proprio; al società doveva essere "in house" anche nel senso di non diventare molto di più di una 'costola' dell'Ente, con l'utilizzo di personale precedentemente esistente.

Questo è invece stato l'andamento dei costi del personale che si determinato nel tempo (dati desunti dai bilanci 2010 e 2012):

Anno	Costo totale personale interno e lavoro interinale
2007	1.128.864
2008	1.552.976
2009	1.822.132
2010	1.839.176
2011	2.540.855
2012	2.632. 538

Come si può notare l'incremento di costo al 2012 è rilevante, pari ad un più 133 per cento rispetto al costo del 2007. Tale incremento si compone di due passaggi: un primo negli anni 2008 – 2010 che da quanto ho potuto ricostruire si basa semplicemente su una serie di nuove assunzioni; un secondo che avviene nel corso del 2010, che dipende dalla incorporazione della società interamente controllata, eredità dalla vecchia SeaAcque che ne era già proprietaria, Versilia Servizi. Nel frattempo, da quanto ho compreso, trasferimenti e comandi di personale comunale praticamente non ne avviene; la 'costola' del Comune è ormai avviata ad essere qualcosa di sostanzialmente diverso da quanto previsto.

La storia della Versilia Servizi – che parrebbe una appendice modesta e che infatti non suscita e probabilmente non ha suscitato l'interesse di nessuno – merita anch'essa di essere ricordata. Si vorrebbe indicarla come l'esempio della determinazione con la quale si è operato per ridurre una plethora di società comunali inutili. Per la verità essa passò semplicemente da SeaAcque alla Patrimonio, sinché non si decise di incorporarla in quest'ultima. Con il che una società di piccole dimensioni, che in fondo aveva terminato le sue funzioni con un utile, sia pure modesto, e che aveva consegnato, con la incorporazione, un credito di 1.700 milioni (dato desunto dal Bilancio di VP al 31/12/2011), finì col divenire quasi un terzo del personale della società incorporante.

Senonché, questa nuova 'missione' era a quel punto sensibilmente diversa da ciò che la piccola società faceva in precedenza: diventare parte di un società "in house" comporta che il mercato verso l'esterno praticamente si interrompe, ed i lavoratori vengono adibiti a funzioni esclusivamente interne, quali quelle delle manutenzioni e delle riparazioni nel sistema di illuminazione. Ora, quel precedente mercato esterno aveva una sua spiegazione: attività di manutenzione e di prevenzione riparazione dei guasti e delle perdite in rete avevano provocato un qualche crescente interesse per questa società, che agli inizi era partecipata da soggetti industriali privati di comprovata competenza. Si pensi, ad esempio, al rilievo che ha il problema delle perdite in rete della risorsa idrica; la piccola società – attraverso il sistema delle cosiddette 'manutenzioni programmate' - aveva prodotto il risultato abbastanza impressionante di abbassare le perdite in rete dell'acquedotto viareggino al 5%, contro un circa 30% medio del dato nazionale. Vuoi per la perdita di autonomia imprenditoriale, vuoi per il fatto che Gaia ha smesso di fare manutenzioni di quel genere, perché probabilmente ha un bilancio difficile ed è costretta a spendere assai di più quando gli impianti si rompono, il risultato è stato che quella attività si è interrotta, e soprattutto non si è potuto estenderla ad altri Comuni (con Camaiore e Seravezza, ad esempio, si erano avviati rapporti proficui). In conclusione, la possibile missione di quella società è finita nel nulla, ed i suoi lavoratori hanno finito col rappresentare un quota rilevante dell'organico della VP, in contrasto con le regole che erano state pensate. Mi limito a segnalare il dubbio che fosse l'unica soluzione possibile.

Mi guardo bene dal ritenere che queste osservazioni possano da sole spiegare le vicissitudini della Viareggio Patrimonio. Esse sono solo indicative di come le regole stabilite dal Consiglio Comunale – quella del 'controllo analogo' e quella relativi ai suoi organici – siano state stravolte. Quelle due circostanze non possono certo spiegare l'enormità dei problemi che sono emersi (anche se l'incremento dei costi di personale non è poi un dato così indifferente). Si consideri, però, che quei problemi finanziari potrebbero non essere così difficili da ricostruire: se da una parte si considera l'entità dello squilibrio del Comune, e se si considera che una discreta parte di quello squilibrio è stata prodotta dalla inefficienza della società incaricata di buona parte delle riscossioni, e infine se si considera che quella società nel frattempo era passata dal 'controllo analogo' ad una indipendenza (consentita o voluta) pressoché totale, si possono facilmente immaginare intrecci che hanno potuto provocare ripetuti 'sversamenti' da un soggetto all'altro. E' a quel punto che disporre effettivamente di una società controllata dal Comune alla stregua di un servizio proprio, oppur averle consentito una indipendenza impressionante, può fare la differenza. Perché il problema che si apre è in fondo questo: se si vuole mantenere un controllo della politica comunale nelle sedi proprie – che suppone il massimo delle trasparenza – o si pensa piuttosto di sfruttare una sorta di gioco 'a rimpattino' dei propri

problemi, nel qual caso può essere utile una visibilità minima, con rischi, però, che si ingigantiscono.

5.3 - La breve avventura della congressistica

Viareggio non è mai stato un polo della congressistica. Se si parte da questa constatazione ovvia, una società pubblica congressuale a Viareggio può sembrare sia stata semplicemente un episodio di una stagione un po' delirante, nella quale ci si era immaginati di poter fare un po' di tutto. E, in effetti, i dissesti sono anche questo: sono processi attraverso i quali si finisce per non veder più quello che si ha davanti al naso.

Viareggio e la Versilia hanno un sistema alberghiero notevole; il più rilevante complesso di strutture alberghiere da Genova a Roma. E l'industria dei congressi richiede questi ingredienti fondamentali: un contesto immediato dell'ambiente circostante di valore e di sicura attrattività; una vicinanza a strutture aeroportuali di livello nazionale; un contesto non molto distante di grande interesse culturale e turistico, tale da offrire ai partecipanti ad ogni evento congressuale la possibilità di fruire di occasioni collaterali; un vasto complesso di strutture alberghiere disponibile, principalmente nelle stagioni non estive; un edificio per i congressi ampio e confortevole. Se quest'ultimo ha dimensioni gigantesche, potrà operare nei segmenti congressuali e fieristici caratterizzati da presenze sino a migliaia di persone e più, ma se ha dimensioni minori potrà efficacemente competere sui segmenti della congressistica per varie centinaia di persone, che erano e sono la parte più rilevante dell'attività del settore. Viareggio e la Versilia, dunque, avevano tutte queste cose, ed il punto più debole era l'insufficienza della struttura, il suo bisogno di urgenti manutenzioni e di progetti di ampliamento.

Quindi, la domanda che ci si doveva porre a Viareggio non era "Perché anche i congressi?", bensì "Perché non ancora i congressi?". Operare nel settore della congressistica, per Viareggio e la Versilia, doveva essere considerato un compimento di una vocazione che si persegue con ingiustificato ritardo. Un mestiere quanti altri mai adatto ad una delle nostre attività fondamentali, mai sperimentato probabilmente perché è sempre sembrato di poter vivere di rendite più semplici. Quindi anche una sfida nei confronti di una industria turistica troppo abituata alle rendite facili.

E' abbastanza evidente che la struttura congressuale viareggina presentava e presenta vari difetti, per chiudere il cerchio di quella vocazione. Si poteva nell'immediato rimediare agli aspetti di maggiore vetustà e cominciare a progettare ampliamenti possibili, senza però toccare gli aspetti fondamentali di una architettura di notevole valore, che sarebbe anzi rimasta un fattore di competitività notevole. Ma quella struttura pubblica era anche

l'unica che poteva ambire ad un risultato quale quello descritto (altri Comuni immaginarono di costruirne nuove, ma non si è mai andati oltre immaginazioni, anche perché non era facile competere con un sistema alberghiero e della ristorazione ampio e di qualità, a poche centinaia di metri dalla struttura congressuale). Per una avventura del genere era necessario che la struttura pubblica avesse spalle molto più robuste, era necessario riuscire ad intercettare quella imprenditorialità che operava sui circuiti nazionali ed internazionali con comprovata esperienza. In particolare: intercettare la domanda congressuale non era impossibile, ma occorreva un certo numero di persone di elevata professionalità capaci di operare sui mercati nazionali ed internazionali; occorreva un nuovo contesto imprenditoriale.

Se esaminiamo l'andamento della attività congressuali e degli altri eventi realizzati, di natura espositiva o di semplice utilizzo convegnistico, il quadro di quello che è accaduto nel corso di sette anni appare piuttosto chiaramente, anche se non così immediatamente come ci si dovrebbe aspettare da dati statistici seri. La Tabella che presentiamo, infatti, necessita di una lettura ed anche di qualche accorgimento interpretativo. .

Andamento 'apparente' della attività nella struttura congressuale. Anni 2005 - 2013

Anno	Numero eventi	Di cui congressi	Presenze complessive	Presenze congressuali	Giorni di utilizzo strutture	Giorni di utilizzo per congressi
2005						
	62	Non distinto	32.690		141	68
2006						
	82	41	38.060	20.610	250	111
2007						
	105	46	50.490	16.815	295 ³³	73
2008						
	106	51	61.100	15.145	265	104
2009						
	87	43	31.489	13.196	195	84
2010						
	116	68 ³⁴	46.105	18.180	277	96
2011						
	102	51	37.400	15.380	276	81
2012						
	89	23	18.040	4.570	135	26

³³ Nelle rilevazioni compaiono anche i giorni necessari per gli allestimenti. Negli anni successivi non compaiono più. Interpretiamo anche il 2007 sottraendo gli allestimenti.

³⁴ Nella rilevazione sintetica risultano 60 eventi, ma dai dati analitici risultano 68.

Questa tabella mostrerebbe già di per sé un andamento abbastanza chiaro: in fondo il dato più importante è quello delle presenze congressuali che negli anni 2006-2007-2008 (quest'ultimo, come si può comprendere, reso possibile da prenotazioni precedenti) crescono in modo significativo e negli ultimi due anni, in comprensibile coincidenza con la messa in liquidazione della società (successivamente interrotta e poi confermata), crollano a un quarto/un quinto di quei precedenti risultati ³⁵. In realtà, quello che accadde fu un po' diverso. Infatti, nell'anno 2010 avviene una curiosa modifica nel censimento delle attività: le tre tradizionali categorie che si erano considerate – congressi; fiere ed esposizioni; conferenze locali, manifestazioni sportive ed altro – vengono modificate. Da quell'anno, i congressi si ampliano sino alla benevola inclusione di “convegni e meeting”; fiere ed esposizioni e manifestazioni sportive restano nella dizione precedente; si aggiunge una nuova categoria di “pranzi e cene”, abbastanza curiosa, non trattandosi di statistiche rivolte a valutare l'attività di ristorazione, per giunta esercitata da un soggetto privato. La modifica introdotta, evidentemente, provoca il risultato di rappresentare l'attività congressuale in modo non veritiero, in particolare negli anni 2010 - 2011. Se si considera che i “giorni di utilizzo per congressi” calano notevolmente rispetto ad anni come il 2006 ed il 2008, e che per congressi adesso si intende una varietà di eventi, la metà dei quali non comporta nessun pernottamento, è evidente che siamo dinanzi ad una brusca diminuzione.

Abbiamo scelto l'anno 2010, nel quale venne introdotta la modifica, per una analisi più dettagliata del numero degli eventi che talora di ‘congressuale’ avevano poco, riducendosi ad incontri di lavoro che si svolgevano nell'ambito di una giornata o anche di meno, ed abbiamo scoperto che – a confronto ad esempio con l'anno 2006 – accadeva quello che illustriamo qua sotto:

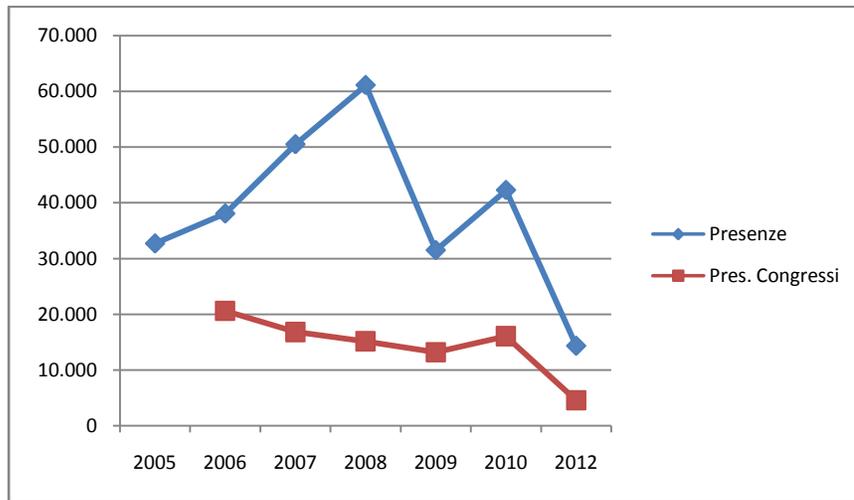
Anno	Numero eventi censiti come 'congressuale'	Eventi di una giornata	Eventi di due o più giornate	Eventi con presenze totali ³⁶ al di sotto di 300	Eventi con presenze totali tra 301 e 1000	Presenze totali oltre 1001.
2006	41	19	22	18	17	6
2010	69	51	18	44	21	4
2010 (congressi effettivi stimati)	32	16	16	16	12	4

³⁵ Nel 2013 abbiamo rilevato che il dato delle presenze congressuali e convegnistiche è perfettamente identico al 2012 (4570 presenze totali); nell'incertezza che potesse trattarsi di un refuso, lo abbiamo tolto dalla elaborazione, ma da informazioni assunte sembrerebbe che in effetti l'andamento sia stato pressoché uguale.

³⁶ Per “presenze totali” si intendono le presenze quotidiane moltiplicate per i giorni di durata dell'evento congressuale.

Evitando di ripetere lo stesso laborioso accertamento per l'anno 2011, e semplicemente sopprimendolo, l'andamento delle presenze complessive (al netto della attività di ristorazione) e delle presenze congressuali (depurate da eventi diversi) è quello che appare nel seguente grafico:

Grafico 6 – Andamenti delle attività congressuali



In sostanza il progetto congressuale è andato ad esaurirsi, a fronte di un andamento generale della congressistica che – nonostante la crisi – non ha avuto affatto la stessa tendenza su scala nazionale e tantomeno su scala europea. A titolo di esempio: le presenze congressuali in Italia nel 2012 sono aumentate dell'1,83% per cento rispetto all'anno precedente, con un incremento del 4,8% della componente delle presenze nazionali. Il polo di Rimini, negli anni della prima recessione (2008 – 2011), aveva visto un numero di presenze congressuali praticamente inalterato, a fronte però di un incremento sull'anno 2004 del 36,8% di presenze congressuali.

In effetti, quello che conta non è tanto rappresentato dalla curiosa gestione delle statistiche (che del resto sono tornate ad essere seriamente leggibili dopo il 2011, quando i vari eventi sono stati illustrati in modo preciso, consentendo così di comprendere con esattezza i processi reali), quanto dalla crisi evidente della potenzialità di questa risorsa. E' evidente che i buoni risultati degli anni 2006 – 2008 rappresentavano solo un indice di potenzialità, che avrebbe potuto conservarsi con una gestione adeguata ed anche incrementare notevolmente, alla condizione di realizzare quell'obbiettivo di miglioramento della presenza sui mercati e di alleanze strategiche con soggetti imprenditoriali con una esperienza consolidata nel settore. La decisione finale della compagine riminese di non partecipare alla gara per la cessione di una parte delle azioni

fu una seria battuta di arresto. Nei mesi immediatamente successivi si svilupparono iniziative analoghe che parevano promettenti nella direzione del polo congressuale fiorentino e di quello fieristico carrarino. Ma tali iniziative non ebbero poi alcuno sviluppo.

E' il caso di notare che la società incassava circa 200 mila euro nel 2007 per il pagamento degli eventi svoltisi, e che tale cifra si ridusse a 111 mila euro nell'anno 2011 (ovvero, quando si passa agli incassi il beneficio dei nuovi criteri statistici si interrompe, e il calo diventa innegabile). Se si aggiungesse la riduzione di introiti che si era nel frattempo determinata nella gestione dello stabilimento balneare, la cifra sarebbe probabilmente superiore al pagamento su base annua del contratto di affitto del ramo di azienda alla Viareggio Patrimonio, del quale constatato si è molto parlato come la ragione principale delle difficoltà finanziarie della società congressuale. La qualcosa costituisce un buon esempio – nel narrare l'evoluzione di alcune società partecipate – della connessione che si determina tra progetti economici non più governati ed andamenti finanziari. Se le cose si studiassero con quella ampiezza, forse si arriverebbe alla conclusione che il fallimento del progetto economico è stato spesso precedente e prevalente sulle vicissitudini finanziarie, e in buona parte le ha provocate.

VI – Una considerazione conclusiva

Oggi, la dichiarazione della situazione di dissesto ha cambiato tutto: essa, peraltro da alcuni messa in discussione oltre il limite massimo del tempo disponibile, ha reso innegabili i problemi reali a lungo elusi e probabilmente ha anche rappresentato una ammissione finale di impotenza della politica. L'unica strada che appare aperta è ora misurarsi con quella realtà; l'epoca che definisco della 'competizione immaginaria' è stata travolta dai fatti ed è difficile che gli elettori siano nello stesso modo suggestionabili dalle personalizzazioni vuote. Probabilmente converrà cercare di raccogliere i pochi aspetti positivi che derivano da questo dato di fatto.

Ciononostante, al termine di questa lunga esposizione, una domanda è naturale: i temi che sono stati esaminati appartengono solo al passato? Ci dobbiamo immaginare, per effetto del dissesto, che nel futuro della città ci sia ora un deserto della politica? Che la politica cittadina abbia oggi il solo compito di assistere ad un lungo periodo di sacrifici? Io non lo penso; penso anzi che essi siano spunti non inutili per una agenda della politica cittadina.

Se si prova a studiare l'evoluzione della legislazione in materia di dissesti finanziari degli enti locali, si scoprono due aspetti non irrilevanti. Intanto che quella legislazione è stata frequentemente aggiornata, e che questo è in qualche modo derivato dalla esperienza di una certa estesa difficoltà – da parte degli organi elettivi e di quello che la legge definisce 'organo straordinario di liquidazione' (art. 252 del TUEL) - a produrre gli esiti di un risanamento nei bilanci nei tempi dovuti. In secondo luogo, ci si accorge che alcuni degli strumenti operativi fondamentali a disposizione degli organi elettivi e dell'organo straordinario sono attinenti ad aspetti che mi pare dubbio possano avere rilievo particolare nella situazione locale. Ad esempio, gli effetti di una rideterminazione della pianta organica comunale dovranno tenere conto di un limite che la legge stabilisce per la classe demografica dai 60.000 abitanti sino ai 249.000 (1 dipendente ogni 106 abitanti), limite rispetto al quale il Comune di Viareggio è già oggi distante per difetto ³⁷. La stessa applicazione dei livelli massimi consentiti per le imposte e le tasse locali erano, purtroppo, già in gran parte al limite consentito, ed è chiaro che il problema sostanziale è soprattutto quello di un abbattimento dei livelli di evasione.

In realtà, probabilmente non tutti i dissesti sono uguali. E il caso di Viareggio non mi pare sia identico a situazioni nelle quali l'Ente locale è stato a lungo una rete di assistenza sociale o clientelare e di artificiosa compensazione di risorse scarse, come è dimostrato dalla osservazione del MEF, secondo la quale, in fondo, il Comune ha finito soprattutto

³⁷ Sarebbero circa 610 dipendenti, mentre il Comune ha una dotazione di fatto di 507 dipendenti (vedi l'analisi dell'ispettore del MEF).

con l'essere in debito con se stesso, con la sua capacità di riscuotere e di valorizzare le proprie risorse, anziché essere principalmente inadempiente verso terzi.

Se, invece, riflettiamo ai temi indicati nella pagine precedenti, si scopre che alcuni di essi continueranno a riproporsi come fondamentali: l'Ente non sarà certo esentato da un aggiornamento dei suoi strumenti urbanistici, il tema di come rendere diversamente razionale la gestione di una risorsa come l'acqua resterà centrale, l'Ente dovrà suggerire ed attuare una politica attiva del proprio patrimonio non utilizzabile, dovrà stabilire quali siano i servizi "non indispensabili" difendendo in tutti i modi alcuni diritti sociali fondamentali, nel suo bilancio dovrà prevedere il contenimento delle perdite delle proprie società non poste in liquidazione. E non ci sarà nessuna ragione per la quale l'ente si sottragga ad una iniziativa politica più generale per promuovere – in particolare in direzione della Regione e dello Stato – interventi di sostegno alla crisi di vari pezzi dell'economia cittadina. La quale ultima cosa, mi pare, significa anche che, a prescindere dalle soluzioni che si vorranno adottare per le società operanti in settori come quello del Porto o delle attività congressuali, niente impedirà di lavorare ad un programma per una valorizzazione di tali risorse affidata al concorso di iniziative private ed anche di iniziative pubbliche a carico di soggetti istituzionali superiori. Il Comune continuerà, in nuove forme, ad avere l'obbligo di rappresentare una città intera, gravemente colpita dalla crisi ma non azzerata nelle sue possibilità.

Io penso e spero che tutti questi aspetti potranno non essere irrilevanti. Nei limiti delle procedure del dissesto, si dovrà operare con un'idea della salvezza della città, provocando un impegno congiunto di tutte le istituzioni possibili. Si potrà e dovrà cercare di dimostrare che l'orizzonte delle risorse della città può andare oltre la logica di una mera procedura fallimentare.

PRESENTAZIONE DELL'AUTORE

Marco Marcucci è nato a Viareggio il 16 giugno del 1949. Tra le sue varie esperienze politiche, fu per tre anni dirigente nazionale della Federazione Giovanile Comunista. Di quegli anni conserva molti libri difficili, con abbondanti sottolineature (è straordinario quanti libri si leggono da giovani, scoprendo in seguito di non aver compreso molto e di non ricordare quasi niente, eppure ricordandoli come un tempo prezioso).

In effetti, l'esperienza che ancora oggi sente come maggiormente significativa fu l'organizzazione delle 'cellule operaie' nella Darsena dei primi anni settanta, per conto del PCI. In quegli anni collaborò con operai dotati di una umanità e di una intelligenza politica che oggi si farebbe fatica ad immaginare: tra i tanti, Nilo Bertolucci, "Furino" Forassiepi, Milziade Caneschi. In seguito venne 'paracadutato' nella molto democristiana Lucca; se non altro imparò che esistono anche gli altri, per effetto di altre culture altrettanto 'necessarie' e con radici profonde, anche se non facili da riconoscere.

Fece poi esperienze per quindici anni nella Regione Toscana. La più istruttiva fu quella di assessore all'Ambiente, la meno comprensibile quella di Presidente, che durò meno di un anno. Nel corso di una ingiusta esperienza giudiziaria, ottenne il regalo di una solidarietà assai ampia e in particolare dell'affetto reciproco con un amico straordinario: il pisano Giuseppe ("Giugi") De Felice. Scrisse alla fine un libro di racconti, "La testa di vetro di Robic"; una specie di risarcimento personale.

In seguito, per cinque anni accettò la proposta di un suo amico sacerdote e dette una mano ad inventare percorsi di inserimento al lavoro di giovani tossicodipendenti. Furono altri anni utili a capire quanto mondo esista fuori dalla politica.

Dal 1999 al 2008 (aprile), è stato Sindaco della città di Viareggio. Questo opuscolo è in pratica un debito verso tale ultima esperienza, ovvero un modo forse un po' astruso per rivendicarla come una passione importante della propria vita.

Negli anni più recenti spende un buona parte del tempo traducendo articoli e saggi di economisti di orientamento progressista, soprattutto angloamericani, che pubblica sul suo blog *Fataturchinaeconomics*.

Allegato dati statistici

Tabella 1. Stime ISTAT abitanti anno.

Anni	Comune	abitanti
2000	Viareggio	58.531
	Camaione	30.556
	Pisa	92.470
2001	Viareggio	58.884
	Camaione	30.614
	Pisa	91.508
2002	Viareggio	58.884
	Camaione	30.282
	Pisa	91.490
2003	Viareggio	61.135
	Camaione	30.502
	Pisa	91.648
2004	Viareggio	61.795
	Camaione	30.676
	Pisa	91.471
2005	Viareggio	61.795
	Camaione	30.850
	Pisa	90.897
2006	Viareggio	61.795
	Camaione	31.069

	Pisa	90.437
2007	Viareggio	61.795
	Camaione	31.503
	Pisa	90.741
2008	Viareggio	63.373
	Camaione	31.941
	Pisa	91.057
2009	Viareggio	63.373
	Camaione	32.289
	Pisa	90.793
2010	Viareggio	63.373
	Camaione	32.600
	Pisa	91.346
2011	Viareggio	64.192
	Camaione	32.712
	Pisa	91.431
2012	Viareggio	64.503
	Camaione	32.643
	Pisa	92.250

**Tabella 2 - Quadro di sintesi dei primi tre titoli delle entrate e del
Titolo IV. Anni 2000 – 2012. Valori assoluti e procapite.**

Annualità Comuni	Abitanti	Entrate Titoli I, II, III . Accertamenti.	Entrate Titoli I, II, III. Riscossioni totali.	Entrate Titolo IV. Accertamenti.	Entrate Titolo IV. Riscossioni totali	Primi tre Titoli, riscossioni totali procapite	Titolo IV, riscossioni totali procapite.
Anno 2000							
Viareggio	58.531	54.065	57.923	34.037	25.332	923,6	432,7
Camaione	30.556	22.376	23.244	13.458	11.909	757,9	389,7
Pisa	92.470	95.526	101.608	16.497	20.994	1.098,8	227,0
Anno 2001							
Viareggio	58.884	56.295	56.454	31.248	35.458	958,7	602,1
Camaione	30.614	24.056	22.604	15.929	17.428	738,3	569,2
Pisa	91.508	105.908	97.584	21938	14.796	1.066,3	161,6
Anno 2002							
Viareggio	58.884	61.822	51.570	21.133	30.246	875,7	513,6
Camaione	30.282	24.799	22.505	14.580	13.614	743,1	449,5
Pisa	91.490	110.623	91.442	39.455	29.442	999,4	321,8
Anno 2003							
Viareggio	61.135	69.674	70.014	61.711	26.287	1.145,2	429,9
Camaione	30.502	26.898	24.970	8.314	9.545	818,6	312,9
Pisa	91.648	106.642	112.356	82.388	64.702	1.163,6	705,9
Anno 2004							
Viareggio	61.795	73.975	74.992	31.382	50.188	1.213,5	812,1
Camaione	30.676	27.489	27.528	11.113	10.159	897,3	331,1
Pisa	91.471	111.390	106.614	41.294	44.905	1.165,5	490,9
Anno 2005							
Viareggio	61.795	80.807	73.932	26.673	18.496	1.196,4	299,3
Camaione	30.850	29.215	28.431	22.361	10.146	921,5	328,8

Pisa	90.897	119.253	115.480	64.290	46.190	1311,9	508,1
Anno 2006							
Viareggio	61.795	72.293 + 15.668 = 87.961 ⁽¹⁾	55.707² + 14.392 = 70.099	22.163	22.061	1.134,3	357,0
Camaiore	31.069	29.221	27.564	9.293	13.009	887,1	418,7
Pisa	90.437	108.281	114.876	67.327	69.822	1.270,2	772,0
Anno 2007							
Viareggio	61.795	80.846 + 15.808 96.654 = ⁽³⁾	76.687 + 14.532 = 91.219	33.363	25.468	1.564,1	412,1
Camaiore	31.503	31.497	35.836	16.593	12.051	1.137,5	382,5
Pisa	90.741	115.677	112.630	47.226	55.033	1.241,2	606,4
Anno 2008							
Viareggio	63.373	89.247	91.179	29.102	38.702	1.438,7	610,7
Camaiore	31.941	32.644	28.742	5.894	8.711.	899,8	272,7
Pisa	91.057	114.878	116.346	31.535	38.425	1.272,5	421,9
Anno 2009							
Viareggio	63.373	100.250	91.873	12.003	12.661	1.449,7	199,7
Camaiore	32.289	34.405	32.479	10.648	13.034	1.005,8	403,6
Pisa	90.793	117.356	122.750	29.079	29.060	1.351,9	320,0

¹Nell'anno 2006 le entrate nel settore dei rifiuti non compaiono nel bilancio comunale. SEA, per il tramite di Viareggio Patrimonio, gestì le riscossioni della TIA che coprivano il costo del servizio. I valori che qua vengono presentati come 'entrate accertate' corrispondono, dunque, al fatturato di quell'anno da parte di Sea, **pari a 15.668 migliaia di euro**. Infine, nella colonna adiacente, poiché gli incassi complessivi compresi quelli a residuo negli anni successivi compaiono nel bilancio della VP alla fine del 2013, e sono relativi ai due anni 'speciali' 2006 e 2007, ea quella data il non riscosso per le due gestioni era pari a 2.553 migliaia di euro, togliamo tali somme non riscosse finali al 50% per ogni anno. In conclusione, la riscossione totale relativa all'anno 2006 risulta pari a **14.392 migliaia di euro**.

² L'anno 2006 è anche caratterizzato da altre peculiarità che non sono riuscito a ricostruire: nel titolo II compaiono "contributi e trasferimenti correnti dallo Stato" discretamente inferiori a quelli del 2005 ma soprattutto molto inferiori a quelli del 2007 e successivi. Inoltre, nel titolo III delle entrate extratributarie, compaiono entrate rilevanti che vengono riscosse l'anno successivo.

³ Anche nell'anno 2007 le entrate nel settore dei rifiuti non compaiono nel bilancio comunale. SEA, sempre tramite Viareggio Patrimonio, gestì le riscossioni ed i valori che vengono qua presentati come 'entrate accertate' corrispondono al fatturato di quell'anno, pari a **15.808 migliaia di euro**. Con le stesse considerazioni di cui alla nota precedente, infine, togliamo le somme non riscosse per la parte di quell'anno e abbiamo la riscossione totale relativa all'anno 2007, pari a **14.532 migliaia di euro**.

A parte la tematica dei rifiuti, si consideri infine che il forte incremento delle entrate in quell'anno deriva da un rimborso da parte della società Viareggio Patrimonio, che fu utilizzato per l'estinzione anticipata di alcuni mutui.

Anno 2010							
Viareggio	63.373	100.181	87.105	17.604	14.346	1.374,8	226,3
Camaione	32.600	34.140	33.251	10.724	12.409	1.019,9	380,6
Pisa	91.346	118.140	123.950	51.303	29.262	1.356,9	320,3
Anno 2011							
Viareggio	64.192	98.813	80.907	19.652	10.857	1.260,3	169,1
Camaione	32.712	33.622	32.243	10.417	9.669	985,6	295,5
Pisa	91.431	117.020	120.361	19.444	17.373	1.316,4	190,0
Anno 2012							
Viareggio	64.503	103.369	82.039	4.349	13.361	1.271,8	207,1
Camaione	32.643	34.975	37.875	4.870	5.219	1.160,2	159,8
Pisa	92.250	117.224	124.004	17.092	21.292	1.344,2	230,8

Tabella 3 - Spese in vari settori, anni 2000 – 2012. Impegni
(in rosso i valori procapite)

Anno	Comuni Abitanti	Totale Spese correnti	Cultura e biblioteche	Turismo	Sport	Sociale	Istruzione (scuole e mense)	Sviluppo economico	Servizi produttivi	Spesa per rifiuti
2000	Viareggio	61.189	3.556	301	1.881	7.197	4.860	1.382	211	10.380
	58.531	1.045,4	60,7	5,1	32,1	122,9	83,0	23,6	3,6	177,3
	Camaione	22.466	657	572	472	2.428	2.300	429	-----	4.550
	30.556	735,2	21,5	18,7	15,4	79,4	75,2	14,0		148,9
	Pisa	93.414	4.162	773	1.482	12.674	6.580	1.578	7.109	12.614
	92.470	1.010,2	45,0	8,3	16,0	137,0	71,1	17,0	76,8	136,4
2001	Viareggio	57.287	3.752	1.407	1.714	8.331	5.196	1.462	179	9.318
	58.840	973,6	63,7	23,9	29,1	141,5	88,3	24,8	3,0	158,3
	Camaione	23.987	672	580	478	2.397	2.376	426	4.765
	30.614	783,5	21,9	18,9	15,6	78,2	77,6	13,9		155,6
	Pisa	96.576	4.189	760	1.420	13.791	7.500	1.382	7.246	13.047
	91.508	1.055,3	45,7	8,3	15,1	150,7	81,9	15,1	79,1	142,5
2002	Viareggio	61.189	3.584	449	1.877	9.364	5.311	1.520	149	10.277
	58.884	1.039,1	60,8	7,6	31,8	159,0	90,1	25,8	2,5	174,5
	Camaione	24.490	612	749	303	2.981	2.328	446	5.211
	30.382	806,0	20,1	24,6	9,9	98,1	76,6	14,6		171,5
	Pisa	99.071	3.308	918	1.296	12.542	7.581	1.098	6.656	esterno
	91.490	1.082,8	36,1	10,0	14,1	137,0	82,8	12,0	72,7	
2003	Viareggio	65.988	3.619	573	1.846	10.585	5.409	1.520	160	13.124
	61.135	1.079,3	59,1	9,3	30,1	173,1	88,4	24,8	2,6	214,6

	Camaiore	26.589	900	533	627	3.313	2.226	589	5.989
	30.502	871,7	29,5	17,4	20,5	108,6	72,9	19,3		196,3
	Pisa	93.843	2.738	816	1.139	12.239	7.313	889	3.551	13.008
	91.648	1.023,9	25,9	8,9	12,4	133,5	79,7	9,3	38,7	141,9
Anno	Viareggio	69.750	3.447	422	1.727	10.633	5.623	1.543	120	15.446
2004	61.795	1.128,7	55,7	6,8	27,9	172,0	90,9	24,9	1,9	249,9
	Camaiore	27.895	872	503	614	3.566	2.388	619	5.953
	30.676	909,3	28,4	16,3	20,0	115,9	77,8	20,1	0	194,0
	Pisa	100.326	3.093	1.411	1.249	14.272	7.865	996	2	15.000
	91.471	1.096,9	33,8	15,4	13,6	156,0	85,9	10,8	0	163,9
Anno	Viareggio	74.381	3.368	469	2.400	10.096	5.713	1.695	110	15.918
2005	61.795	1.203,6	59,3	7,5	38,8	163,3	92,4	27,4	1,7	257,5
	Camaiore	32.754	1.024	441	680	4.046	2.757	835	0	7.033
	30.850	1.061,7	33,1	14,2	22,0	131,1	89,3	27,0	...	227,9
	Pisa	110.836	3.854	1.585	1.303	14.784	7.890	1.707	1	15.512
	90.987	1.218,1	42,3	17,4	14,3	162,4	86,7	18,7	0	170,4
Anno	Viareggio	80.466⁴	3.901	388	1.037	10.681	6.476	1.821	103	19.155⁽³⁾
2006	61.795		63,1	6,2	16,7	172,8	104,7	29,4	1,6	309,9

⁴ Come abbiamo già notato, negli anni 2006 e 2007 il settore delle spese per i rifiuti compare in modo molto parziale nel bilancio comunale, giacché la spesa principale, quella per le prestazioni dei servizi, è coperta dalla riscossione da parte di SEA della TIA direttamente dagli utenti finali. Per rendere confrontabili anche quei due anni, la **spesa totale è stata calcolata tenendo conto della nota 1) alla Tabella 1 (ovvero, aggiungendo alla spesa complessiva quella per le prestazioni di servizi riconosciute alla società SEA).**

Si è però dovuto operare un a seconda correzione. Nell'anno 2006 il Comune anticipò a SEA i primi tre mesi del servizio, poiché il rapporto tra SEA e Viareggio Patrimonio iniziò solo dopo la costituzione di tale ultima società e quindi a partire dal mese di aprile. La Patrimonio emise per i due anni le bollette della TIA incassando i relativi importi e corrispondendo a SEA l'intero servizio su base annua avendo ottenuto da SEA un credito pro soluto corrispondente al totale dell'importo fatturato ai cittadini ed un corrispettivo per il servizio. L'anticipo erogato dal Comune per i mesi da gennaio a marzo 2006 è stato regolato tra SEA e Comune con un successivo conguaglio, tale anticipazione è stata detratta dalle spese effettive, per evitare ovviamente di calcolarla due volte. E' probabile che, nell'anno in questione, la spesa risultasse comunque elevata per effetto sia della elevata copertura del servizio con la TIA (89%, il resto a carico della fiscalità generale), sia del riconoscimento dei costi maggiori pretesi dalla società TEV.

	Camaiore	28.120	952	197	355	3.959	2.603	752	0	7.177
	31.069	905,0	30,6	6,3	11,4	127,4	83,7	24,2	...	231,0
	Pisa	95.911	2.932	1.387	1.097	14.338	6.937	1.059	1	15.287
	90.437	1.060,5	32,4	15,3	12,1	158,5	76,7	11,7	0	169,0
Anno 2007										
Anno	Viareggio	82.503⁵	3.662	416	702	13.915	6.450	1.491	90	17.350⁽⁴⁾
2007	61.795	...	59,2	6,7	11,3	225,1⁶	104,3	24,1	1,4	280,7
	Camaiore	32.173	940	329	609	4.020	2.734	924	0	7.494
	31.503	1.021,2	29,8	10,4	19,3	129,4	84,1	29,3	...	237,8
	Pisa	102.277	3.658	1.368	1.558	14.965	7.440	815	1	15.804
	90.741	1.127,1	40,3	15,0	17,1	164,9	81,9	8,9	0	174,1
Anno 2008										
Anno	Viareggio	88.271	4.229	388	486	14.659	6.860	1.303	98	18.718
2008	63.373	1.392,8	66,7	6,1	7,6	229,8	108,2	20,5	1,5	295,3
	Camaiore	33.438	1.131	411	574	4.504	2.796	1.173	0	7.811
	31.941	1.046,8	35,4	12,8	17,9	141,0	87,5	36,7	...	244,5
	Pisa	103.304	4.165	1.294	1.374	14.968	8.061	643	832	17.203
	91.057	1.134,4	45,7	14,2	15,0	164,3	88,5	7,0	9,1	188,9
Anno 2009										
Anno	Viareggio	93.498	4.236	523	328	15.219	6.854	2.218	96	20.026
2009	63.373	1.475,3	66,8	8,2	5,1	240,1	108,1	34,9	1,5	316,0
	Camaiore	33.934	1.261	429	744	4.737	2.868	1.226	478	7.791

⁵ La spesa totale dell'anno 2007 e quella del settore dei rifiuti sono state calcolate tenendo conto della nota 2) alla Tabella 1, nello stesso modo di quanto spiegato nella nota precedente per l'anno 2006.

⁶ Il dato è falsato dalla decisione assunta nel 2007 di inserire tutti i finanziamenti regionali dei Comuni versiliesi su Viareggio. Poiché ovviamente quelle voci di trasferimento compaiono anche in entrata, ed i trasferimenti crescono di 2 milioni e 249 migliaia di euro sul 2006, è verosimile che la spesa effettiva sia stata notevolmente inferiore, anche se in crescita rispetto all'anno precedente.

	32.289	1.050,9	39,0	13,2	23,0	146,7	88,8	37,9	14,8	241,2
	Pisa	102.735	3.790	1.379	1.249	14.980	8.125	665	0	17.475
	90.793	1.131,5	41,74	15,1	13,7	164,9	89,4	7,3	...	192,4
Anno	Viareggio	93.351	4.692	476	301	12.782	6.518	1.270	84	19.465
2010	63.373	1.473,0	74,03	7,5	4,7	201,6	102,8	20,0	1,3	307,1
	Camaiore	34.198	1.253	485	783	4.932	2.741	1.192	0	8.223
	32.600	1.049,0	38,4	14,8	24,0	151,2	84,0	36,5	...	252,2
	Pisa	104.267	3.175	1.119	1.004	15.110	8.073	538	0	18.348
	91.346	1.141,4	34,7	12,2	10,9	165,4	88,3	5,8	...	200,8
Anno	Viareggio	87.662	4.735	363	199	12.762	6.049	1.184	55	22.788
2011	64.192	1.365,6	50,2	5,6	3,1	198,8	94,2	18,4	0,8	354,9
	Camaiore	32.363	896	389	659	4.839	2.663	1.213	0	8.205
	32.712	989,3	27,3	11,8	20,1	147,9	81,4	37,0	...	250,8
	Pisa	103.488	3.053	1.231	1.330	14.671	7.930	476	435	18.821
	91.431	1.131	33,3	13,4	14,5	160,4	21,1	5,2	4,7	205,8
Anno	Viareggio	83.543	4.942	372	200	11.654	5.998	1.182	48	22.775
2012	64.503	1.295,1	76,6	5,7	3,1	180,6	92,9	18,3	0,7	353,0
	Camaiore	32.149	752	345	602	4.828	2.896	1.109	0	7.887
	32.643	984,8	23,0	10,5	18,4	147,9	88,7	33,9	...	241,6
	Pisa	104.018	3.516	1.320	1.007	14.557	7.802	602	80	19.468
	92.250	1.127,5	38,1	14,3	10,9	157,7	84,5	6,5	0,8	211,0

**Tabella 4 – L'evoluzione del pagamento degli interessi passivi nel Comune di Viareggio.
Percentuale interessi passivi/totale primi tre titoli delle entrate di due anni precedenti**

Anni e limite di legge relativo alla percentuale delle spese per interessi	Impegni di spesa per interessi passivi e rapporto tra spese per interessi e primi tre titoli delle entrate nel secondo anno precedente (solo Viareggio, in rosso)
Anno 2000	
25%	5.274 9,85%
Anno 2001	
	5.808 10,01%
Anno 2002	
	5.224 9,66%
Anno 2003	
	5.243 9,31%
Anno 2004	
	4.324 6,99%
Anno 2005	
	4.834 6,93%
Anno 2006	
	4.977 6,72%
Anno 2007	

	5.970 7,38%
Anno 2008	
	6.187 8,60%
Anno 2009	
	6.019 7,44%
Anno 2010	
	4.080 4,57%
Anno 2011	
12%	4.105 4,08%
Anno 2012	
8%	3.559 3,55%

Tabella 5 - Spese per restituzione quota capitale dei mutui e dei prestiti e per interessi passivi e entrate da alienazioni

Annualità per Comune	Spese per restituzione quota capitale di mutui e prestiti, obbligazionari inclusi. Impegni.	Impegni di spesa per interessi passivi e rapporto tra spese per interessi e primi tre titoli delle entrate nel secondo anno precedente (solo Viareggio, in rosso)	Entrate da alienazioni. Riscossioni totali.
1998			
Viareggio	3.714	5.321	3.285
Camaione	877	1.857	219
Pisa	8.216	8.299	3.743
1999			
Viareggio	4.283	4.938	2.357
Camaione	1.081	1.729	392
Pisa	10.066	7.588	5.703
Anno 2000			
Viareggio	5.674	5.274	1.287
Camaione	1.163	1.688	392
Pisa	12.920	7.860	8.935
Anno 2001			
Viareggio	6.476	5.808	9.205
Camaione	1.571	1.829	581
Pisa	14.315	7.583	6924
Anno 2002			
Viareggio	7.335	5.224	1.595
Camaione	1.899	1.780	440

Pisa	15.361	6.842	18.206
Anno 2003			
Viareggio	19.406	5.243	1.910
Camaione	2.018	1.705	504
Pisa	34.665	6.276	7.953
Anno 2004			
Viareggio	9.237	4.324	11.463
Camaione	2.229	1.636	498
Pisa	15.776	5.803	5.255
Anno 2005			
Viareggio	12.226	4.834	2.887
Camaione	2.264	1.675	866
Pisa	30.366	5.537	17.683
Anno 2006			
Viareggio	14.042	4.977	970
Camaione	2.381	1.867	587
Pisa	28.465	4.356	27.901
Anno 2007			
Viareggio	25.299	5.970	1.543
Camaione	2.959	2.624	1.316
Pisa	15.806	4.213	9.231
Anno 2008			
Viareggio	12.513	6.187	12.341
Camaione	3.926	3.234	1.307
Pisa	11.150	3.831	2.479
Anno 2009			
Viareggio	13.473	6.019	23
Camaione	3.534	2.384	869
Pisa	10.897	2.608	2.640
Anno 2010			
Viareggio	14.458	4.080	4.909

Camaione	3.701	2.040	952
Pisa	8.752	1.743	1.919
Anno 2011			
Viareggio	15.877	4.105	224
Camaione	3.840	2.058	199
Pisa	8.041	1.916	2.856
Anno 2012			
Viareggio	16.095	3.559	48
Camaione	4,317	2.095	101
Pisa	5.519	1.722	3.769

**Tabella 5 bis - Raffronto tra gli andamenti delle spese per restituzione
quota capitale dei mutui e dei prestiti, degli interessi passivi e delle entrate da alienazioni.**

Analisi dei periodi: 2000-2008; 2009-2012.

(In rosso le spese e le entrate procapite medie annue,
calcolate sull'ultimo anno del periodo relativo)

Annualità per Comune	Spese per restituzione quota capitale di mutui e prestiti, obbligazionari inclusi. Impegni	Spese per interessi Passivi. Impegni.	Spesa totale servizio del debito. Impegni. In rosso spesa procapite media annua	Entrate da alienazioni. Riscossioni totali.
Anni 1998 - 2008				
Viareggio 63.373	119.665	58.100	177.765 255,0	48.843 (68.849) 70,0 (98,7) ⁷
Camaiore 32.941	22.368	21.624	43.992 125,1	7.102 19,6
Pisa 91.057	197.106	68.188	265.294 264,8	114.013 113,8
Anni 2009 - 2012				
Viareggio 64.192	59.903 233,2	17.663 68,7	77.566 302,0	5.204 20,2
Camaiore 32.643	15.392 117,8	8.577 65,6	23.969 183,5	2.121 16,2
Pisa 92.250	33.209 89,9	7.989 21,6	41.198 111,6	11.184 30,3

⁷ I dati tra parentesi sono comprensivi della alienazione dei terreni della Passeggiata, che venne attuata dalla società Viareggio Patrimonio e dunque non risulta nei bilancio consuntivo del Comune di Viareggio.

Tabella 5 ter – Un raffronto particolare per gli anni 2002-2006

Annualità per Comune	Spese per restituzione quota capitale di mutui e prestiti, obbligazionari inclusi. Impegni	Spese per interessi Passivi. Impegni.	Spesa totale servizio del debito. Impegni.	Entrate da alienazioni. Riscossioni totali.
Anni 2002 - 2006				
Viareggio 61.795	53.009	24.602	77.611 251,1	18.825 60,9
Camaiore 31.069	10.791	8.663	19.454 125,2	2.895 18,6
Pisa 90.437	124.633	28.814	153.447 339,3	76.998 170,2

Tabella 6 - Trasferimenti di capitali dalla Regione Toscana. Accertamenti ⁸

Annualità Per singolo Comune	Trasferimenti di capitali dalla Regione Toscana
Anno 2000	
Viareggio	1.657
Camaione	46
Pisa	1.871
Anno 2001	
Viareggio	3.860
Camaione	5
Pisa	1.109
Anno 2002	
Viareggio	2.020
Camaione	50
Pisa	3.366
Anno 2003	
Viareggio	8.585
Camaione	1.143
Pisa	10.462
Anno 2004	
Viareggio	8.767

⁸ In questo caso utilizziamo il dato degli accertamenti, per la semplice ragione che i trasferimenti di capitali connessi normalmente con investimenti possono essere effettivamente riscossi anche alcuni anni dopo, in relazione alla effettiva esecuzione delle opere. Gli accertamenti sono dunque più significativi della effettiva evoluzione nel tempo delle effettive scelte regionali.

Camaione	1.670
Pisa	3.125
Anno 2005	
Viareggio	5.282
Camaione	77
Pisa	7.780
Anno 2006	
Viareggio	4.677
Camaione	699
Pisa	4.274
Anno 2007	
Viareggio	4.143
Camaione	493
Pisa	6.756
Anno 2008	
Viareggio	4.487
Camaione	35
Pisa	2.994
Anno 2009	
Viareggio	1.484
Camaione	153
Pisa	4.238
Anno 2010	
Viareggio	2.924
Camaione	806
Pisa	18.853
Anno 2011	

Viareggio	4.307
Camaione	2.828
Pisa	5.656
Anno 2012	
Viareggio	2.151
Camaione	1.058
Pisa	1.421

**Tabella 6 bis - Trasferimenti di capitali dalla Regione. Accertamenti.
Periodi 2000 – 2004; 2005 – 2007; 2008 – 2012**

Periodi	Comuni	Accertamenti trasferimenti di capitali dalla Regione	Accertamenti medi annui procapite per periodo
Anni 2000 - 2003	Viareggio	16.122	65,9
	Camaione	1.244	10,1
	Pisa	16.808	45,8
Anni 2004 - 2008	Viareggio	27.356	86,3
	Camaione	2.974	18,5
	Pisa	24.929	54,7
Anni 2009 - 2012	Viareggio	15.353	59,5
	Camaione	4.880	37,3
	Pisa	33.162	89,8

Tabella 7 - Rapporto tra riscossioni e accertamenti nella tassa sui rifiuti

Anno	Comuni	Tassa sui rifiuti Accertato (A)	Tassa sui rifiuti Riscosso (B)	Tassa sui rifiuti Residuo (C)	Rapporto B/A	Rapporto B+C/A
2000	Viareggio	6.847	3.190	782	46,5	57,1
	Camaione	3.700	1.985	1.383	53,6	91,0
	Pisa	12.024	6.421	5.775	47,0	89,3
2001	Viareggio	6.947	5.160	2.683	74,2	112,8
	Camaione	4.023	2.457	1.228	61,0	91,5
	Pisa	13.656	6.827	4.720	49,9	84,5
2002	Viareggio	8.104	4.951	1.073	61,0	74,3
	Camaione	4.358	3.057	1.202	70,1	97,7
	Pisa	12.960	6.815	5.785	52,5	97,2
2003	Viareggio	10.514	6.333	2.765	60,2	86,5
	Camaione	4.915	2.526	1.225	51,3	72,6
	Pisa	13.012	9.187	5.072	70,6	109,8
2004	Viareggio	13.590	9.356	3.188	68,8	92,3
	Camaione	5.695	3.812	2.552	55,0	111,7
	Pisa	14.217	10.036	3.660	70,5	96,3
2005	Viareggio	13.740	9.865	2.281	71,9	88,3
	Camaione	6.922	4.592	1.840	66,3	92,9

	Pisa	15.955	12.676	2.908	79,4	97,6
2006	Viareggio	15.668 ⁹	14.392 ⁽⁶⁾			91,8
	Camaiore	7.189	5.003	1.891	69,5	95,8
	Pisa	15.075	12.289	1.861	81,5	88,6
2007	Viareggio	15.808 ¹⁰	14.532 ⁽⁷⁾			91,2
	Camaiore	7.663	6.031	2.178	78,7	107,1
	Pisa	15.334	12.195	2.744	79,5	97,4
2008	Viareggio	18.210	13.408	... ¹¹	73,62	73,62
	Camaiore	7.497	4.985	1.186	66,58	82,31
	Pisa	16.558	13.949	2.430	84,24	98,91
2009	Viareggio	19.764	12.904	1.100	65,29	70,85
	Camaiore	8.908	6.010	2.088	67,46	90,90
	Pisa	19.591	15.806	2.121	80,67	95,56
2010	Viareggio	19.843	13.240	321	66,72	68,34
	Camaiore	9.297	7.080	2.412	76,15	102,09
	Pisa	17.457	14.425	2.615	82,63	97,61
2011	Viareggio	23.820	16,267	3.406	68,29	82,59

⁹Come osservato in precedenza, nell'anno 2006 e 2007 le entrate e parte delle spese nel settore dei rifiuti non compaiono nel bilancio comunale. Il valore relativo agli accertamenti – come quello accanto relativo alle riscossioni – sono calcolati nel modo descritto in nota 1) alla Tabella 2. SEA gestì le riscossioni ed i valori che vengono sommati corrispondono, per quanto è stato possibile ricostruire, al fatturato ed all'effettivamente riscosso, relativo all'anno in questione. In questo caso, il riscosso alla terza colonna è comprensivo dei residui riscossi in annualità successive da parte di SEA e relativi alle stesse fatturazioni. Per questa ragione, i valori procapite vengono calcolati solo nella colonna finale.

¹⁰ Vale quanto riferito nella nota precedente, secondo il calcolo spiegato alla nota 2) della Tabella 2.

¹¹ Nel bilancio consuntivo dell'anno 2008 non compaiono riscossioni a residuo. In parte questo dipende dal regime speciale nei due anni precedenti, ma il fatto che non compaia alcun valore significa anche che non furono riscossi, in quell'anno, residui dagli anni precedenti al 2006.

	Camaione	9.784	7.164	1.836	73,22	91,14
	Pisa	19.677	16.683	2.040	84,78	95,15
2012	Viareggio	23.981	12.406	2.560	51,73	62,40
	Camaione	9.532	7.641	1.419	80,16	95,04
	Pisa	20.780	17.296	3.153	83,23	98,40

Tabella 8 - Entrate complessive da multe, sanzioni ai regolamenti comunali e diritti di notifica afferenti alla Polizia Municipale.

Annualità Comuni	Abitanti	Accertamenti	Riscossioni totali
Anno 2000			
Viareggio	58.531	2.685	1.594
Camaione	30.556	714	648
Pisa	92.470	4.712	4.274
Anno 2001			
Viareggio	58.884	2.728	2.302
Camaione	30.614	995	855
Pisa	91.508	5.743	3.299
Anno 2002			
Viareggio	58.884	2.068	1.881
Camaione	30.282	948	984
Pisa	91.490	4.960	3.185
Anno 2003			
Viareggio	61.135	2.960	1.993
Camaione	30.502	1.227	1.029
Pisa	91.648	5.000	4.163
Anno 2004			
Viareggio	61.795	2.464	2.767
Camaione	30.676	1.571	1.370
Pisa	91.471	5.554	4.746
Anno 2005			
Viareggio	61.795	3.183	2.874
Camaione	30.850	1.277	1.019
Pisa	90.897	5.419	4.282
Anno 2006			

Viareggio	61.795	3.853	2.506
Camaiole	31.069	1.692	1.498
Pisa	90.437	5.594	8.257
Anno 2007			
Viareggio	61.795	4.727	3.221
Camaiole	31.503	1.495	1.593
Pisa	90.741	7.413	11.652
Anno 2008			
Viareggio	63.373	4.366	4.392
Camaiole	31.941	1.687	1.498
Pisa	91.057	7.672	9.699
Anno 2009			
Viareggio	63.373	4.060	3.607
Camaiole	32.289	1.589	1.433
Pisa	90.793	6.018	9.235
Anno 2010			
Viareggio	63.373	6.218	1.770
Camaiole	32.600	1.604	1.546
Pisa	91.346	7.885	9.485
Anno 2011			
Viareggio	64.192	5.128	4.183
Camaiole	32.712	1.903	1.639
Pisa	91.431	8.748	9.448
Anno 2012			
Viareggio	64.503	4.882	2.936
Camaiole	32.643	1.070	1.200
Pisa	92.250	9.099	8.349

**Tabella 8 bis - Entrate complessive da multe, sanzioni ai regolamenti comunali
e diritti di notifica afferenti alla Polizia Municipale.
Analisi periodi 2000/2003; 2004/2007: 2008/2013**

Periodi Comuni	Abitanti ultimo anno	Accertamenti	Riscossioni totali	Rapporto riscossioni/accertamenti
Anni 2000 - 2003				
Viareggio	61.135	10.441	7.770	73,7 %
Camaione	30.502	3.884	3.516	90,5 %
Pisa	91.648	20.415	14.921	73,0 %
Anni 2004 - 2007				
Viareggio	61.795	14.227	11.368	80,0 %
Camaione	31.503	6.035	5.480	90,8 %
Pisa	90.741	23.980	28.937	120,6 %
Anni 2008 - 2012				
Viareggio	64.503	24.654	16.888	68,5 %
Camaione	32.643	7.853	7.316	93,1 %
Pisa	92.250	39.422	46.216	117,2 %

Tabella 9 – Proventi da concessioni edilizie e relative sanzioni

Annualità per Comune	Entrate da concessioni edilizie e relative sanzioni. Accertamenti	Entrate da concessioni edilizie e relative sanzioni. Riscossioni totali
Anno 2000		
Viareggio	5.178	3.667
Camaiore	2.036	2.372
Pisa	3.731	3.779
Anno 2001		
Viareggio	5.000	4.744
Camaiore	3.888	2.608
Pisa
Anno 2002		
Viareggio	9.957	7.969
Camaiore	10.287	5.803
Pisa	4.131	3.824
Anno 2003		
Viareggio	6.254	8.019
Camaiore	5.732	5.770
Pisa	7.293	7.027
Anno 2004		
Viareggio	8.201	7.150
Camaiore	6.260	6.302
Pisa	6.800	8.794
Anno 2005		
Viareggio	11.127	8.978
Camaiore	5.441	5.283

Pisa	8.191	7.792
Anno 2006		
Viareggio	7.768	8.446
Camaiore	4.777	4.927
Pisa	6.807	7.214
Anno 2007		
Viareggio	7.872	7.684
Camaiore	5.483	5.463
Pisa	6.669	6.228
Anno 2008		
Viareggio	5.416	6.315
Camaiore	5.196	5.166
Pisa	7.688	8.129
Anno 2009		
Viareggio	5.952	4.062
Camaiore	6.576	6.653
Pisa	5.857	5.779
Anno 2010		
Viareggio	2.798	5.240
Camaiore	7.855	7.251
Pisa	4.162	4.239
Anno 2011		
Viareggio	3.234	3.643
Camaiore	5.979	7.354
Pisa	4.631	4.631
Anno 2012		
Viareggio	1.894	1.875
Camaiore	2.862	2.953
Pisa	6.927	6.927

**Tabella 10 - Entrate da proventi su beni dell'Ente.
Comune di Viareggio.**

Anno	Proventi da beni dell'Ente – Accertamenti
2000	2.658
2001	3.000
2002	3.568
2003	5.086
2004	4.511
2005	5.776
2006	4.662
2007	6.971
2008	6.924
2009	7.636
2010	7.425
2011	6.937
2012	6.733

Tabella 11 - Interessi sui mutui a carico dei Comuni nel settore idrico.

Annualità Per singolo Comune	Interessi passivi nel settore idrico
Anno 2000	
Viareggio	633
Camaiore	632
Pisa	1.102
Anno 2001	
Viareggio	695
Camaiore	669
Pisa	1.171
Anno 2002	
Viareggio	582
Camaiore	606
Pisa	1.078
Anno 2003	
Viareggio	595
Camaiore	499
Pisa	960
Anno 2004	
Viareggio	389
Camaiore	501
Pisa	898
Anno 2005	
Viareggio	909

Camaiore	498
Pisa	811
Anno 2006	
Viareggio	724
Camaiore	528
Pisa	355
Anno 2007	
Viareggio	792
Camaiore	585
Pisa	304
Anno 2008	
Viareggio	1.130
Camaiore	642
Pisa	281
Anno 2009	
Viareggio	717
Camaiore	458
Pisa	168
Anno 2010	
Viareggio	200
Camaiore	406
Pisa	89
Anno 2012	
Viareggio	236
Camaiore	404
Pisa	77