

**I COSTI DI TRANSAZIONE IMPOSTI  
A IMPRESE E FAMIGLIE  
DALL'IPERFRAMMENTAZIONE COMUNALE**  
Prime evidenze dagli incentivi fiscali per le  
ristrutturazioni edilizie

**Sabrina Iommi, Donatella Marinari,  
Simonetta Cerilli, Sandro Ciabatti**

**STUDI E APPROFONDIMENTI**



**IRPET** Istituto Regionale  
Programmazione  
Economica  
della Toscana

---

## RICONOSCIMENTI

Lo studio, impostato e realizzato da Sabrina Iommi con la collaborazione di Donatella Marinari, sviluppa e approfondisce l'analisi già avviata dall'IRPET sul tema dei costi sociali connessi ad assetti istituzionali inefficienti. Hanno contribuito al lavoro Simonetta Cerilli (Regione Toscana), che ha redatto il capitolo 3, e Sandro Ciabatti (Comune di Pisa), che ha curato il capitolo 4.

Il contributo si colloca nell'area di ricerca Territorio ed Economia Pubblica coordinata da Patrizia Lattarulo. L'allestimento del testo è stato curato da Elena Zangheri.

---

Lo studio presentato fa parte di una collana a diffusione digitale e può essere scaricato dal sito Internet: <http://www.irpet.it>

© IRPET Dicembre 2016 - ISBN 978-88-6517-075-5

## Indice

1. INTRODUZIONE	5
2. LA SEMPLIFICAZIONE DELLA REGOLAMENTAZIONE EDILIZIA: DIA, SCIA, REGOLAMENTO EDILIZIO UNICO	7
3. L'ESPERIENZA TOSCANA NELLA MISURAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI (MOA)	9
3.1 Le procedure attivate	9
3.2 MOA e varietà territoriale	10
3.3 Gli interventi tesi a ridurre gli oneri derivanti dalla varietà territoriale	11
4. LA RIDUZIONE DELLA VARIETÀ TERRITORIALE TRAMITE LA PROMOZIONE DELLA PIANIFICAZIONE INTERCOMUNALE: IL CASO DELL'AREA PISANA	13
5. IMPATTO ATTESO E POTENZIALITÀ DI MERCATO DEL RECUPERO DEL PATRIMONIO EDILIZIO ESISTENTE	16
6. QUALI LE DETERMINANTI DEL FENOMENO? LA FRAMMENTAZIONE COMUNALE RIDUCE L'IMPATTO DEGLI INCENTIVI?	18
7. CONCLUSIONI	25
8. BIBLIOGRAFIA	27



## 1. Introduzione

Tra i paesi a sviluppo maturo è sempre più diffusa la consapevolezza che i fattori istituzionali e di contesto svolgono un ruolo decisivo nel determinare la competitività del sistema economico. Sul piano della letteratura economica, il tema è stato ampiamente indagato nei lavori di Coase (1937), Williamson (1987) e North (1990), autori cui si deve l'elaborazione del concetto di costi di transazione. I costi di transazione sono tutti quei costi, monetari e non, legati all'organizzazione di un'attività economica, che vanno a sommarsi ai costi diretti di produzione nel determinare il costo totale a carico dell'attività d'impresa.

A fini analitici, i costi di transazione possono essere suddivisi in tre grandi categorie (Clerico *et al.*, 2007):

- i costi d'uso del mercato, connessi alla necessità per l'impresa di organizzare i rapporti con i fornitori e i clienti;
- i costi di gestione della struttura gerarchica dell'impresa stessa, legati cioè alla necessità di organizzare il personale;
- i costi per l'interazione con la Pubblica Amministrazione, vale a dire, le risorse economiche e il tempo (ore per addetto) assorbiti dagli adempimenti burocratici necessari all'esercizio dell'attività imprenditoriale. Quest'ultima categoria di costi di transazione costituisce l'oggetto specifico del presente lavoro.

La regolamentazione dell'attività economica, e dei comportamenti individuali in generale, è lo strumento con cui il soggetto pubblico tutela gli interessi collettivi e persegue obiettivi di politica sociale, economica e ambientale. Tuttavia, l'eccesso di regolamentazione, unito alla complessità dei procedimenti e all'inefficienza dell'azione amministrativa, incide negativamente su tempi e costi dell'attività d'impresa, riducendone la competitività, abbassando l'attrattività dei sistemi economici nei confronti di nuovi investimenti, rallentando la crescita e favorendo il sorgere di fenomeni corruttivi (OECD, 2009).

L'attenzione al problema dei costi regolamentari e amministrativi e, in generale, all'impatto economico della produzione giuridico-normativa, è cresciuta nei paesi dell'Europa occidentale a partire dagli anni '80, a seguito della progressiva internazionalizzazione e unificazione dei mercati. Proprio l'integrazione delle economie, infatti, ha fatto emergere un rischio di stagnazione più elevato per i sistemi economici più maturi e più rigidamente regolati. Da lì la necessità di semplificare e riorganizzare il sistema delle regole, il cosiddetto obiettivo della *better regulation*, che ha trovato riconoscimento anche nell'Agenda di Lisbona e in uno specifico Piano di Azione (*Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union*, 2007). Secondo le stime della Commissione Europea, i costi amministrativi che ricadono sulle imprese ammontano al 3,5% del PIL dell'Unione (valore che per l'Italia sale al 4,6%), mentre all'obiettivo di riduzione degli oneri del 25% entro il 2012 è associato a un incremento del PIL pari a circa l'1,4%.

Pur nella varietà delle soluzioni implementate nei diversi contesti nazionali, le riforme hanno generalmente mirato a sfoltire la stratificazione normativa e a velocizzare e semplificare gli iter di approvazione degli atti amministrativi. In Italia, i primi interventi di semplificazione risalgono agli inizi degli anni '90, a partire dalla L. 241/1990 sul procedimento amministrativo, anche se è solo più tardi, con la legge n. 59 del 1997 e le successive leggi attuative (riforma Bassanini), che la politica di semplificazione ha assunto una configurazione organica. Un nuovo impulso alla strategia di semplificazione si è avuto dal 2006, con l'istituzione del Comitato interministeriale per le politiche di semplificazione, cui si deve l'introduzione di nuovi strumenti quali il meccanismo del taglia-leggi, i sistemi standardizzati di misurazione degli

oneri (MOA), insieme a interventi ex-ante sulla nuova regolazione, come la consultazione degli interessati e l'Analisi di impatto della regolazione (AIR).

Una specificità del contesto nazionale è, però, da individuarsi nella sovrapposizione tra due filoni di riorganizzazione della pubblica amministrazione, da un lato quello di semplificazione dei procedimenti amministrativi, dall'altro quello sul decentramento delle competenze (Riforma del Titolo V del 2001, federalismo fiscale L. 42/2009), che ne ha in parte indebolito i risultati. Da una parte, infatti, si mirava a semplificare un quadro normativo e procedimentale complesso, stratificato e incerto, mentre dall'altro si procedeva ad assegnare poteri sempre più consistenti alla pluralità dei soggetti istituzionali, che caratterizzano il sistema di governo locale estremamente parcellizzato. Il tema della iper-regolazione dovuta al numero eccessivo di soggetti competenti è un tema meno affrontato in letteratura<sup>1</sup>, anche se è evidente che esso imponga costi a carico delle imprese, costringendole a duplicare le procedure e la raccolta dei dati in ambiti territoriali spesso omogenei.

La conflittualità degli obiettivi diviene particolarmente evidente in sede di applicazione della normativa statale e regionale da parte degli enti locali a causa dell'autonomia organizzativa e procedimentale di questi ultimi. Il problema interessa ovviamente tutti i campi di attività del regolatore pubblico, ma è particolarmente significativo per i procedimenti più frequenti e numerosi, come è il caso delle pratiche di regolamentazione edilizia<sup>2</sup>. Non è un caso, dunque, che nel tempo si sono proposte diverse strategie di semplificazione, che vanno dalla modifica degli atti autorizzativi, dalla DIA (D.P.R. 380/2001) alla SCIA (D.L. 78/2010, poi L. 122/2010), fino all'omogeneizzazione delle definizioni e classificazioni che dovrebbero essere contenute nel Regolamento Edilizio Unico (REU) previsto dal D.L. 133/2014 (il cosiddetto "Sblocca Italia"). Obiettivo esplicito dell'ultimo intervento è proprio quello di ridurre la complessità della materia diminuendo la variabilità territoriale di regole e tecniche, al fine di promuovere efficacemente anche "processi di sviluppo sostenibile, con particolare riguardo al recupero del patrimonio edilizio esistente e alla riduzione del consumo di suolo".

Il presente lavoro si pone come obiettivo di misurare i costi imposti dall'iperframmentazione comunale proprio riguardo a quest'ultimo settore di attività. Dopo una breve ricostruzione del processo di semplificazione che ha interessato la regolamentazione edilizia a scala nazionale (paragrafo 2) e la presentazione di alcune esperienze tratte dal caso toscano (paragrafi 3 e 4), si discute il tema del recupero del patrimonio esistente, alla luce delle agevolazioni fiscali introdotte. Nel paragrafo 5 se ne riportano le potenzialità e gli effetti attesi, mentre nel paragrafo 6 si stima un modello di regressione di tipo *spatial lag*, teso ad evidenziare i fattori che influenzano la propensione alle ristrutturazioni edilizie nei comuni toscani e, soprattutto, a testare l'ipotesi che la frammentazione istituzionale locale, traducendosi in maggiori costi di transazione per le imprese, eserciti un effetto negativo sul fenomeno, riducendo così l'impatto potenziale degli incentivi fiscali nazionali.

---

<sup>1</sup> Relativamente più indagato è il tema della moltiplicazione dei costi amministrativi connessi alla frammentazione dei governi locali. In proposito si veda, ad esempio, Iommi e Marinari 2014 e 2016b, Iommi 2016 e 2016b.

<sup>2</sup> Il regolamento edilizio è lo strumento con cui ogni Comune regola l'attività di costruzione sul proprio territorio, indicando le prescrizioni progettuali e costruttive che meglio si adattano alla realtà locale. Di fatto ad ogni ente è lasciata ampia libertà di regolamentazione perché l'attività costruttiva rientra in quel "governo del territorio", che è materia in cui le Regioni e le Autonomie Locali conservano ampi poteri di incidenza. Negli ultimi anni i regolamenti edilizi sono diventati anche strumenti con cui introdurre principi di efficienza energetica e sostenibilità delle costruzioni, una politica di interesse nazionale, che ha bisogno del locale per realizzarsi concretamente. SCIA e SUAP intervengono esclusivamente sui profili procedimentali. Sono tecniche di semplificazione amministrativa: l'una tesa a consentire l'avvio immediato dell'attività di impresa, l'altra a facilitare il rapporto tra imprese e pubblica amministrazione attraverso l'unificazione dell'intero iter procedimentale in capo ad un solo interlocutore istituzionale. In altri termini si è tentato di ridurre gli oneri amministrativi con meccanismi di semplificazione trasversale, più che attraverso interventi selettivi di eliminazione di regimi autorizzativi ingiustificati (si pensi al commercio, su cui le Regioni conservano ampio potere regolamentare) o un maggior coordinamento tra i diversi livelli di governo o tra i diversi soggetti appartenenti allo stesso livello (Occhilupo, 2011).

## 2. La semplificazione della regolamentazione edilizia: Dia, Scia, Regolamento Edilizio Unico

L'ipotesi di ricerca oggetto del paper viene indagata con riferimento al potere di regolamentazione dell'attività edilizia da parte degli enti locali, per due ragioni principali: perché si tratta di un tema su cui i governi locali esercitano un potere sostanziale e perché esso è rilevante anche per le imprese, sia in modo diretto, per quelle che operano nel settore edile, sia in modo indiretto, dato che tutte le imprese affrontano un problema di scelta localizzativa, influenzato anche dalla regolazione locale.

La rilevanza del tema emerge anche dal fatto che esso è uno degli aspetti presi in considerazione da indagini internazionali tese a misurare quanto i diversi contesti territoriali possano essere considerati *business friendly*. La rilevazione più nota in proposito è *Doing Business*, condotta dalla *World Bank* a partire dal 2003 su un gruppo numeroso di paesi. Essa propone il monitoraggio di 10 ambiti di attività<sup>3</sup>, di cui uno è la procedura, espressa in tempo e costo monetario, necessaria per ottenere permesso edilizio. L'Italia mostra in materia una poco invidiabile posizione: è all'86° posto su un totale di 189 paesi analizzati, distante per tempi (227 giorni) e costi (3,6% del valore di magazzino) dai principali paesi europei (Tab. 1).

Tabella 1  
PROCEDURE PER L'OTTENIMENTO DI UN PERMESSO EDILIZIO IN ALCUNI PAESI EUROPEI. 2016

	Posizione su 189 Paesi	N. di procedure	Tempo in giorni	Costo (% del valore di magazzino)	Indice di controllo di qualità del costruito (0-15)
Danimarca	5	7	64,0	1,8	11,0
Germania	13	8	96,0	1,1	9,5
Svezia	19	7	116,0	2,2	10,0
Gran Bretagna	23	9	105,0	1,1	9,0
Norvegia	26	11	110,5	0,6	9,5
Finlandia	27	15	64,0	0,8	10,0
Portogallo	36	14	113,0	1,3	11,0
Francia	40	9	183,0	4,7	13,0
Irlanda	43	10	149,5	6,2	13,0
Polonia	52	16	156,0	0,3	12,0
Svizzera	56	13	156,0	0,7	10,0
Grecia	60	18	124,0	1,8	12,0
Slovacchia	84	10	286,0	0,1	11,0
Paesi Bassi	85	13	161,0	3,7	10,0
<b>ITALIA</b>	<b>86</b>	<b>10</b>	<b>227,5</b>	<b>3,6</b>	<b>11,0</b>
Ungheria	88	23	179,0	0,2	14,0
Spagna	101	13	205,0	5,2	12,0
Romania	105	15	257,0	2,3	13,0
Federazione Russa	119	19,0	263,5	1,6	14,0
Repubblica Ceca	127	21	247,0	0,3	12,0

Fonte: WB, *Doing Business*

L'iter di semplificazione adottato ha dunque ancora molti miglioramenti da fare, nonostante le recenti innovazioni attuate, di cui riportiamo brevemente le più significative.

Il primo cambiamento introdotto è stato quello della DIA (Denuncia/Dichiarazione di Inizio di Attività). La sua prima versione (L. 241/1990) consentiva l'avvio dell'attività (salvo i casi disciplinati da normativa di settore più stringente) contestualmente alla presentazione della dichiarazione, tale caratteristica è stata poi modificata nel 2005, quando si è introdotto un

<sup>3</sup> Le attività monitorate sono complessivamente 10: 1) Iniziare un'attività imprenditoriale, 2) Ottenere un permesso edilizio, 3) Ottenere la fornitura di energia elettrica, 4) Registrare una proprietà, 5) Ottenere un finanziamento, 6) Tutelare i piccoli investitori, 7) Pagare le tasse, 8) Commercicare oltre frontiera, 9) Far rispettare i contratti; 10) Attuare procedure di insolvenza.

periodo di 30 giorni tra presentazione della dichiarazione e avvio delle attività, durante il quale l'amministrazione dovrebbe esercitare il suo poter di controllo. Il regime della DIA ha però incontrato numerose difficoltà, cui il legislatore statale ha cercato di porre rimedio modificando più volte il dettato normativo. Il problema sostanziale sta nel fatto che, a fronte di un quadro normativo complesso e incerto e della possibilità per gli enti locali di poter eseguire alcuni tipi di controllo senza limiti di tempo, il potere dello strumento quale iter semplificato per la riduzione dei costi a carico delle imprese si è notevolmente indebolito. A causa di queste criticità, nel 2010 il legislatore è nuovamente intervenuto sostituendo la DIA con la SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio di Attività), che consente di avviare immediatamente l'attività d'impresa, depositando presso l'amministrazione competente per i controlli una serie di certificazioni, rilasciate da professionisti specializzati, che attestano la presenza dei requisiti e degli adempimenti previsti. Si tratta, di fatto, solo di una riduzione dei tempi amministrativi, che lascia intatti tutti gli obblighi regolamentari e che trasferisce a carico del richiedente una parte della funzione istruttoria di competenza della pubblica amministrazione (Occhilupo, 2011). Quest'ultima, peraltro, ha 60 giorni di tempo per svolgere controlli di regolarità e legittimità, ma in alcuni casi tali tempi possono anche allungarsi. Inoltre, la SCIA non è applicabile in alcuni ambiti, che presentano anche una variabilità locale. L'incertezza per le imprese è dunque di tipo temporale e territoriale.

Per superare anche queste difficoltà si è reso necessario un ulteriore intervento del legislatore. Con il decreto Sblocca Italia del 2014 si è stabilito l'obiettivo di arrivare alla redazione del Regolamento Edilizio Unico, basato su definizioni standardizzate che tutti i Comuni sono tenuti a rispettare al fine di semplificare gli adempimenti in edilizia. Si tratta, di fatto, di un limite alla facoltà degli enti locali di "territorializzare" le regole. Una situazione estremamente eterogenea questa, che dipende non tanto dalla necessità di adeguare la normativa alle specificità territoriali, quanto dall'esistenza di oltre 8mila decisori locali, ognuno con la sua stratificazione regolamentare.

Il Quadro delle Definizioni Uniformi (approvato l'8 febbraio 2016 dall'agenzia governativa per la semplificazione) comprende in tutto 42 voci, omogenee e inderogabili, in cui si trovano ad esempio le varie accezioni della superficie (totale, lorda, utile, accessoria, ecc.), dei piani, delle altezze, come pure dei vari elementi che compongono gli edifici (balcone, ballatoio, portico, veranda, ecc.).

Le associazioni di categoria si aspettano dall'introduzione di questo nuovo quadro regolamentare, molto più certo e uniforme, un impatto positivo importante per le politiche di rigenerazione degli edifici, l'attività più promettente per il settore delle costruzioni nei paesi a sviluppo maturo.

L'iper-regolamentazione e la sua varietà territoriale, infatti, oltre a causare scarsa certezza del diritto, differenziano e accrescono gli adempimenti richiesti, creando una condizione di contesto negativa, che frena le potenzialità di sviluppo del paese.



### 3. L'esperienza toscana nella Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA)<sup>4</sup>

#### 3.1 *Le procedure attivate*

La Toscana è stata tra le prime regioni italiane, a partire dal 2001, a introdurre gli strumenti di *better regulation*, tra cui figura la MOA (Misurazione degli Oneri Amministrativi). Nello specifico, si tratta di un'attività di valutazione che ha per oggetto i tempi di conclusione e i costi burocratici sostenuti da imprese e cittadini per ottemperare a obblighi informativi imposti dalla regolazione.

A partire dal 2007, con il “Programma di azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea”, la Commissione europea ha adottato una metodologia uniforme per la stima di tali costi, il cosiddetto dello *Standard Cost Model* (EU-SCM), e ha individuato alcuni settori prioritari di intervento in cui misurare i costi e proporre riduzioni, definendo altresì un primo obiettivo generale di diminuzione degli oneri stessi del 25% entro il 2012.

Il metodo EU-SCM può essere utilizzato per misurare gli oneri amministrativi derivanti da una specifica norma, da un settore di regolazione o dall'intero stock della regolazione esistente (c.d. misurazione della *baseline*). Le tecniche di rilevazione utilizzate prevedono un ricorso estensivo agli *stakeholders* (imprese, ma anche associazioni di categoria, amministrazioni di settore, cittadini etc.), attribuendo loro un ruolo chiave in tutte le fasi del processo di misurazione.

In Italia l'attività di misurazione è stata avviata dal governo nel 2007 con il Piano per la Semplificazione Amministrativa (PAS) ed è attualmente svolta a regime sulla base del cosiddetto meccanismo del “taglia oneri amministrativi” (art. 25 del D.L. 112/2008). A livello statale sono stati fino ad oggi misurati oneri per 26,5 miliardi di euro in 12 aree di regolazione diverse con un risparmio derivante dalle misure di semplificazione introdotte stimato in oltre 8,1 miliardi all'anno per le PMI.

Sul versante regionale, con il decreto legge Sviluppo 70/2011 l'obbligo di misurazione e riduzione degli oneri è stato esteso a Regioni ed Enti Locali e con il D.L. 5/2012, oltre all'avvio di un'attività di MOA ex ante (ovvero di misurazione sui flussi di nuova legislazione), è stata impostata una nuova programmazione delle attività ex post di misurazione e riduzione degli oneri, ampliandone l'ambito di applicazione ai tempi di conclusione dei procedimenti e al complesso degli oneri regolatori (e dunque non solo amministrativi) a carico di cittadini e imprese.

In attuazione al D.L. n. 5/2012, è stato inoltre approvato nel 2014 il “Programma per la misurazione e la riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi e degli oneri regolatori gravanti su imprese e cittadini”, da realizzarsi nell'ambito dell'Agenda interistituzionale per la semplificazione 2015-2017, che vede il coinvolgimento di tutti i livelli di governo nella definizione e realizzazione di un pacchetto di misure normative, organizzative e tecnologiche per l'abbattimento degli oneri e dei tempi.

In Toscana, la MOA è stata assunta come linea di intervento della politica regionale di semplificazione a partire dal 2010. Dopo una prima fase di sperimentazione l'attività ha assunto un carattere sistematico ed è declinata sia ex post sulla legislazione regionale vigente che ex ante sulle proposte di legge e regolamento regionali prima della loro emanazione. Ad oggi sono state realizzate 9 MOA in altrettante aree di legislazione regionale, nonché una MOA congiunta tra Stato, Regioni ed Enti Locali in materia di edilizia privata. E' attualmente in fase di completamento una MOA in materia di bandi POR CREO FESR 2007-2013 (Schema 2).

---

<sup>4</sup> Questo paragrafo è a cura di S. Cerilli.

---

Schema 2  
AREE DI LEGISLAZIONE REGIONALE SOTTOPOSTE A MOA

---

1. Somministrazione alimenti e bevande
  2. Attività forestale
  3. Scarichi idrici
  4. Servizio idrico integrato
  5. Utilizzazione agronomica acque reflue
  6. Strutture ricettive turistiche
  7. Bandi comunitari in agricoltura
  8. Acque minerali, di sorgente e termali
  9. **EDILIZIA PRIVATA (MOA congiunta Stato Regioni ed enti locali)**
  10. Bandi POR CREO Fesr 2007-2013
- 

Fonte: elaborazioni su dati RT

---

Sulla base delle MOA realizzate, sono stati definiti e implementati due piani di riduzione degli oneri amministrativi e dei tempi burocratici in materia edilizia privata e di acque minerali di sorgente e termali ed è stata realizzata una valutazione d'impatto in termini di oneri amministrativi e tempi burocratici della proposta di governance del nuovo ciclo di programmazione PSR 2014-2020.

L'attività di MOA ex ante è stata avviata in maniera sistematica nel 2014. Tale attività (che affianca quella di MOA ex-post) è volta a prevenire la formazione di nuovi oneri burocratici a carico delle imprese in sede di emanazione dei provvedimenti. Nel 2015 sono stati esaminati 43 provvedimenti legislativi ed effettuate 14 MOA ex-ante.

### 3.2 MOA e varietà territoriale

Il sistema di *multilevel governance* scaturito dalla riforma del Titolo V della Costituzione impone, nel condurre un'attività di MOA regionale, di tenere in debita considerazione la varietà territoriale connessa all'autonomia organizzativa e funzionale che contraddistingue gli enti locali.

L'esistenza di una marcata varietà territoriale è un fattore che accomuna, infatti, tutte le aree di regolazione finora sottoposte a misurazione in Toscana e che viene segnalato come una delle principali fonti di criticità da parte di imprese e stakeholders.

Qualunque sia l'ambito di legislazione regionale esaminato, l'attività di MOA ha messo infatti in luce una rilevante difformità sia negli adempimenti richiesti a livello locale che nei comportamenti degli enti locali cui sono di solito demandate le funzioni amministrative nelle materie oggetto di regolazione.

Gli enti locali, infatti, sono generalmente liberi nel definire i modelli e le specifiche richieste informative che le imprese devono soddisfare per adempiere agli obblighi informativi imposti dalla legislazione regionale. La rilevante eterogeneità delle modulistiche e della documentazione richiesta a corredo – sia per i contenuti che per il numero e la tipologia di allegati – oltre a tradursi in un trattamento diversificato sul territorio, genera situazioni di incertezza circa gli adempimenti effettivamente richiesti dai procedimenti e fa differire gli oneri informativi posti a carico delle imprese anche in maniera sostanziale. In particolare tale criticità si riflette sui costi di raccolta e comprensione degli adempimenti, sui costi di reperimento della modulistica e sui costi di predisposizione della documentazione a corredo. Non ultimo può accrescere i costi sostenuti per i consulenti esterni, che sono tenuti a una rilevante attività di raccolta e aggiornamento di informazioni. Quest'ultimo effetto per la Toscana ha rilevanza, viste le caratteristiche del tessuto produttivo della regione, in particolare l'elevato grado di esternalizzazione degli adempimenti burocratici in virtù delle ridotte dimensioni delle imprese operanti sul territorio.

La modulistica adottata a livello locale risulta inoltre essere spesso poco chiara e complessa, impone la raccolta e fornitura di informazioni talvolta superflue o comunque non essenziali, nonché la produzione di documenti già in possesso della Pubblica Amministrazione. Neppure l'introduzione di procedure telematiche garantisce di per sé il superamento della disomogeneità territoriale. In Toscana, ad esempio, prima della realizzazione del sistema telematico di accettazione regionale STAR, la rete dei SUAP soffriva della compresenza, all'interno del territorio regionale, di dieci piattaforme indipendenti, situazione questa che generava confusione nell'utenza e creava difficoltà, specie alle imprese e ai professionisti attivi su più territori. Le modalità di accesso erano infatti assai diversificate a seconda della piattaforma utilizzata e l'utente si trovava costretto a utilizzare molteplici password e user-id.

### 3.3 *Gli interventi tesi a ridurre gli oneri derivanti dalla varietà territoriale*

Considerato il decentramento amministrativo e l'autonomia organizzativa e regolamentare degli EE.LL, gli interventi da mettere in atto per ovviare alle criticità conseguenti alla varietà territoriale hanno raramente natura normativa, ma sono essenzialmente di semplificazione amministrativa in quanto riguardano l'applicazione della regolamentazione regionale sul territorio. Si tratta in massima parte di interventi di standardizzazione di procedure, modulistiche e comportamenti nonché di reingegnerizzazione dei processi di servizio che, per potersi realizzare, richiedono necessariamente il rafforzamento dei meccanismi di cooperazione e di coordinamento istituzionale.

A livello tecnologico, la diffusione sul territorio del già ricordato sistema STAR ha uniformato la modalità di presentazione delle pratiche SUAP, facendo fronte alle criticità derivanti dalla compresenza di più piattaforme di *front office*, garantendo uniformità alle modalità di accesso, nonché aumentando la certezza e la trasparenza nella gestione dei procedimenti.

Sul fronte della modulistica, nell'Agenda interistituzionale per la semplificazione 2015-2017 – prevista dall'art. 24 del D.L. 90/2014 che ha codificato a livello normativo il metodo della collaborazione interistituzionale tra Stato, Regioni e Autonomie Locali in materia di semplificazione – sono stati definiti e sono in corso di realizzazione interventi di standardizzazione della modulistica in materia di attività produttive e di edilizia e di definizione di un regolamento edilizio unico a livello nazionale (REU).

Ad oggi, sono stati adottati i modelli unici nazionali di permesso di costruire, SCIA edilizia, comunicazione di inizio lavori attività libera semplice e asseverata (azione 4.1 dell'Agenda) e di Autorizzazione Unica Ambientale AUA (azione 5.7), rispettivamente con gli Accordi Stato, Regioni ed Autonomie Locali del 12/6/2014, del 18/12/2014 (moduli edilizi) e con il DPCM 8/5/2015 (AUA); i moduli nazionali sono stati quindi adeguati dalle Regioni alle specifiche normative regionali di settore con la conseguente approvazione dei moduli unici regionali.

La Regione Toscana ha inoltre provveduto a unificare i parametri urbanistici ed edilizi con apposito regolamento attuativo dell'art. 144 della legge sul governo del territorio al fine di eliminare la difformità di applicazione della normativa sul territorio. Prima di tale intervento, infatti, le definizioni tecniche e i parametri urbanistici ed edilizi erano diversificati da comune a comune e ciò causava incertezze interpretative e difficoltà operative<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Per un approfondimento su tempi e costi rilevati in Toscana per l'ottenimento dei permessi edilizi si veda il report di Regione Toscana dedicato alla MOA- edilizia (Regione Toscana, 2011). Si noti che fra le criticità evidenziate dagli operatori figurano: a) mancanza di uniformità della modulistica, b) difformità interpretative della normativa, c) mancato rispetto dei tempi previsti dalla legge per la conclusione dei procedimenti.

L'onerosità della varietà territoriale in ambito edilizio non è peculiare dell'ambito di attività, ma risulta più evidente in questo campo a causa dell'elevata numerosità dei procedimenti edilizi attivati (Tab. 3).

Tabella 3  
TOSCANA. PROCEDIMENTI EDILIZI PER TITOLO ABILITATIVO. 2011

	Permesso di Costruire	Permesso di costruire in sanatoria	SCIA Edilizia	Attestati di conformità in sanatoria	Comunicazione inizio attività libera	TOTALE
Residenziale	6.524	2.473	34.930	5.098	27.377	76.402
Non residenziale	3.610	498	11.170	945	7.129	23.352

Fonte: RT, MOA-Edilizia

Tabella 4  
TOSCANA. RISPARMIO AGGREGATO DA ADOZIONE MODULI UNICI REGIONALI. EURO

	Residenziale	Non Residenziale	TOTALE
Permesso di costruire	828.312	249.054	1.077.366
SCIA	2.008.163	750.534	2.758.697
TOTALE	2.836.475	999.588	3.836.062

Fonte: stime RT- Istat

Tabella 5  
TOSCANA. RISPARMIO AGGREGATO DA UNIFICAZIONE PARAMETRI URBANISTICI ED EDILIZI. EURO

	Residenziale	Non Residenziale	TOTALE
Unificazione parametri	1.092.502	289.149	1.381.650

Fonte: stime RT- Istat

I risparmi aggregati associati agli interventi di standardizzazione della modulistica in materia edilizia sono stati stimati nell'ambito della MOA congiunta Stato Regioni ed enti locali in materia di edilizia privata con riferimento ai procedimenti edilizi (istanze di permesso a costruire, di SCIA e di CIL per attività edilizia libera) attivati nell'anno 2011. Tale MOA è stata svolta con il supporto di ISTAT che ha stimato il dato sui procedimenti edilizi attraverso una rilevazione telefonica su un campione di 597 Comuni – di cui 51 toscani, e realizzato inoltre una rilevazione telefonica su un campione statisticamente rappresentativo di 2.391 professionisti – di cui 506 operanti in Toscana – estratto dall'archivio Registro statistico delle Imprese attive (ASIA). La regione Toscana ha integrato i dati di costo con una rilevazione diretta assistita da rilevatore su un campione di 38 professionisti toscani.

Le stime si fondano sull'ipotesi della messa in uso della modulistica unica regionale in tutti i comuni toscani (Tab. 4), obiettivo questo sancito con la sottoscrizione dell'accordo del 12 giugno 2014, ma ancora da raggiungere. Nella tabella 5 vengono infine fornite le stime dei risparmi associati all'adozione del regolamento di unificazione dei parametri urbanistici ed edilizi per il governo del territorio (DGR 881/2013). Complessivamente si stima un risparmio di 5,2 milioni di euro.

#### 4. La riduzione della varietà territoriale tramite la promozione della pianificazione intercomunale: il caso dell'Area Pisana<sup>6</sup>

La nuova legge regionale toscana per il governo del territorio (L.R. 65/2014) riconosce formalmente la pianificazione territoriale sovracomunale, introducendo lo strumento del Piano Strutturale Intercomunale. Il nuovo strumento mira a superare l'iperframmentazione amministrativa al fine di:

- a) razionalizzare il sistema infrastrutturale e della mobilità;
- b) migliorare il livello di accessibilità, anche attraverso la promozione dell'intermodalità;
- c) attivare sinergie per la valorizzazione ed il recupero dei sistemi insediativi e **dello spazio rurale** (inserito a seguito delle ultime modifiche alla legge 65);
- d) razionalizzare e riqualificare il sistema artigianale e industriale;
- e) favorire l'adozione di strumenti di perequazione territoriale.

Inoltre, esso consente ai piccoli comuni tenuti alla gestione associata delle funzioni fondamentali (93 comuni su 279 in Toscana), di assolvere a tale obbligo.

A seguito dell'approvazione della nuova legge urbanistica, la Regione ha promosso un percorso sperimentale cui hanno aderito complessivamente 5 Unioni di Comuni (Casentino, Mugello, Valdera, Colli Marittimi Pisani, Amiata Grossetano), oltre ai comuni dell'Area Pisana. Il percorso sperimentale impegna le amministrazioni aderenti a sostituire entro 5 anni gli attuali 49 Piani Strutturali Comunali con i 6 Piani Intercomunali, stanziando un fondo dedicato di 1, 3 milioni di euro. Le risorse previste sono così ripartite:

- a) 20mila euro a supporto dei processi partecipativi e di comunicazione;
- b) 30mila euro a supporto del procedimento di Vas;
- c) 70mila euro (più il 10% degli eventuali costi eccedenti) per supportare l'attività generale dell'Ufficio di Piano intercomunale;
- d) 40mila euro (più il 15% degli eventuali costi eccedenti) per l'aggiornamento dei quadri conoscitivi intercomunali (indagini sismiche, geologiche, idrauliche, agronomiche e forestali, sulla mobilità e sulle infrastrutture);
- e) una quota ulteriore che sarà commisurata al numero dei Comuni che aderiscono all'Unione/associazione.

I Comuni che partecipano alla sperimentazione della pianificazione sovralocale sono tenuti anche al rispetto, in termini di conformità e coerenza, del Piano Paesaggistico recentemente approvato.

Nel quadro normativo descritto, il Piano Strutturale dell'Area Pisana costituisce un'eccezione positiva per almeno due ragioni: si tratta, in realtà, di un progetto nato molto prima della nuova legge urbanistica regionale e con un buon livello di avanzamento e si tratta, inoltre, dell'unico strumento sovracomunale che riguarda un'area urbana di medie dimensioni, piuttosto che un'area montana a bassa densità e presenza di piccoli comuni. Ne ripercorriamo le tappe in breve.

Le ragioni che hanno portato i sei Comuni dell'Area Pisana ovvero Pisa, Calci, San Giuliano Terme, Vecchiano, Vicopisano alla decisione di procedere alla formazione di un unico Piano Strutturale Intercomunale nascono dalla volontà, già espressa nell'ambito del Protocollo d'intesa dei comuni dell'area omonima, sottoscritto nel 1996.

Successivamente nel 2005, in sede di costituzione dell'Ufficio di Piano Strategico della città di Pisa si concepisce pienamente l'area pisana come un unico sistema urbano di 200.000 abitanti uniti da continuità geografica, omogeneità culturale, interdipendenza socio economica.

---

<sup>6</sup> Questo paragrafo è a cura di S. Ciabatti.

I consigli Comunali dei sei Comuni deliberano di assumere il Piano strategico di Pisa e del territorio come strumento di governance territoriale e di dare vita a tale scopo alla Conferenza permanente dei Sindaci dell'area Pisana. Nel novembre 2007 Piano strategico di Pisa viene presentato pubblicamente, esso concepisce le grandi trasformazioni urbane in atto a Pisa come processi d'Area e pone come irrinunciabile per il futuro del territorio un forte coordinamento politico amministrativo .

Di fatto il Piano Strutturale d'Area (ancora non si parlava di Piano Strutturale Intercomunale) intende sostanziare le scelte del Piano Strategico dell'Area Pisana prendendo lo spunto dalle analisi e dalle valutazioni espresse nell'ambito del lavoro per la definizione del Piano strategico di Pisa e del territorio presentato nel 2007, partendo dall'assunto che nei fatti sia già esistente un sistema territoriale e socio economico integrato, definibile come Area Pisana, composto proprio da questi stessi comuni.

Al 2007 gran parte dei comuni dell'Area pisana risultava già dotati di Piani Strutturali e regolamenti approvati in base alle diverse versioni della legislazione regionale (L.R. 5/1995, L.R. 1/2005), come illustrato in tabella 6.

Tabella 6  
COMUNI DELL'AREA PISANA. STATO DELLA PIANIFICAZIONE AL 2007

COMUNI	PIANO STRUTTURALE	REGOLAMENTO URBANISTICO
Calci	Adottato con del. CC. N. 425 del 2/12/2003 Approvato con del. CC. N. 453 del 19/04/2004	Approvato con Delibera del Consiglio Comunale n. 9 del 02/04/2007
Cascina	Adottato con del. CC. N. 156 del 7/12/1997 Approvato con del. CC. N. 43 del 6/02/1998	Approvato con Delibera del Consiglio Comunale n. 29 del 22/03/2000
Pisa	Adottato con del. CC. N. 15 del 10/02/1998 Approvato con del. CC. N. 103 del 21/10/1998	Approvato con Delibera del Consiglio Comunale n. 43 del 28/07/2001
S.Giuliano Terme	Adottato con del. CC. N. 14 del 3/1/1998 Approvato con del. CC. N. 114 del 12/10/1998	Approvato con Delibera del Consiglio Comunale n. 65 del 07/07/2000
Vecchiano	Adottato con del. CC. N. 63 del 9/12/2005 Approvato con del. CC. N. 25 del 18/06/2007	Approvato con Delibera del Consiglio Comunale n. 70 del 21/12/2011
Vicopisano	Adottato con del. CC. N. 5 del 4/03/2004 Approvato con del. CC. N. 11 del 23/03/2005	Approvato con Delibera del Consiglio Comunale n. . 25 del 07/03/2008

Fonte: Amministrazioni Comunali

Il 23 novembre 2007 viene ufficialmente presentato il “Piano Strategico di Pisa e del Territorio”, un documento politico-programmatico che pone il coordinamento politico-amministrativo al centro delle esigenze di governo del territorio e definisce le azioni prioritarie per governare una città di 200.000 abitanti.

Contestualmente alla presentazione del Piano Strategico viene sottoscritto il “Documento dei Sindaci dei sei Comuni dell'area pisana” con il quale si propone un coordinamento tra i sei comuni per l'attuazione del piano stesso. I Comuni procedono all'approvazione del Documento dei Sindaci e all'istituzione della Conferenza Permanente dei Sindaci con riferimento al Piano Strategico per l'area pisana, rispettivamente con le deliberazioni del Consiglio Comunale n. 44 del 29 settembre 2008 (Comune di Calci), n. 9 del 3 marzo 2008 (Comune di Cascina), n. 8 del 13 febbraio 2008 (Comune di Pisa), n. 65 del 18 novembre 2008 (Comune di San Giuliano Terme), n. 8 del 31 marzo 2008 (Comune di Vecchiano) e n. 52 del 23 giugno 2008 (Comune di Vicopisano).

Con delibera del Consiglio Comunale di Pisa n. 4 del 19 febbraio 2010, viene formato l'Ufficio di Piano costituito dai referenti delle amministrazioni, vengono individuati il Responsabile del Procedimento ed il Garante della Comunicazione ed è stato dato avvio del procedimento per la redazione del Piano Strutturale dell'Area Pisana.

L'Ufficio redige il "Documento preliminare di indirizzo per la formazione del Piano Strutturale dei comuni dell'Area Pisana" che consegna in data 12 dicembre 2012 alla Conferenza dei Sindaci. Tale documento viene illustrato nel corso di una prima presentazione pubblica il 14 gennaio 2013 ed oggetto di assemblea pubblica, svoltasi sempre le strutture della Provincia di Pisa il 27 febbraio 2013. Sempre nel 2013 viene approvato il Regolamento Edilizio Unificato, che conserva tuttavia una parte di disposizioni diversificate in rapporto alle specificità dei singoli Comuni (Tab. 7).

Con deliberazioni dei Consigli Comunali, viene approvato ed assunto il "Documento Preliminare di Indirizzo" quale guida alla progettazione, e nello stesso documento viene evidenziata la necessità di integrare l'avvio del procedimento, per adeguarlo alle modifiche legislative regionali nel frattempo intervenute.

La Legge Regionale 10 novembre 2014, n. 65, innova la disciplina urbanistica, regolamentando la redazione, l'adozione e l'approvazione dei Piani Strutturali Intercomunali, intervenendo all'interno di un percorso già in essere. Tuttavia lo stretto rapporto tra il coordinamento del piano e le strutture regionali ha permesso di impostare fin dall'inizio il nuovo Piano sui principi e sui contenuti della nuova legge, economizzando in termini di elaborazioni e di tempi.

Tabella 7  
REGOLAMENTO EDILIZIO UNIFICATO. AMBITI DISCIPLINATI IN MODO UNIFORME O SPECIFICO

Ambiti disciplinati dal REU	Ambiti lasciati alla specificità comunale*
TITOLO I Norme per la redazione e presentazione dei progetti Capo I - Disposizioni generali Capo II - Disposizioni sui titoli abilitativi Capo III - Disposizioni su interventi specifici	Capo I - Norme specifiche Art. 1- Prescrizioni tecniche per gli interventi sugli edifici esistenti in area storica Capo II - Norme transitorie Art. 2- Premessa Art. 3- Computo del Volume per le verifiche urbanistiche edilizie Art. 4- Computo del Volume ai fini del calcolo del contributo Art. 5- Trasformazione di locali accessori Art. 6- Asservimenti di capacità edificatoria Art. 7- Edificazione in deroga e una tantum Art. 8- Altezza massima degli edifici Art. 9- Distanze Art. 10- Distanza dalle strade Art. 11- Distanza dai confini Art. 12- Distanza dai fabbricati Art. 13- Accessi e strade Art. 14- Parcheggi privati e standards pubblici Art. 15- Ricoveri per animali Art. 16- Concimaie Art. 17- Ulteriori definizioni per l'applicazione delle Norme Tecniche di Attuazione del R.U. Art. 18- Piani Unitari Convenzionati (P.U.C.)
TITOLO II Requisiti e Caratteristiche delle Costruzioni Capo I - Disposizioni generali Capo II - Modalità costruttive e requisiti tecnici Capo III - Decoro degli edifici e disposizioni per l'ornato	
TITOLO III EDILIZIA SOSTENIBILE Capo I - Linee guida e disposizioni generali	
TITOLO IV ELEMENTI COMPLEMENTARI E D'ARREDO Capo I - Disposizioni generali Capo II - Indicatori di attività Capo III - Altre disposizioni	
TITOLO V Esecuzione dei Lavori Capo I - Adempimenti preliminari Capo II - Conduzione dei lavori Capo III - Ultimazione delle opere	
TITOLO VI Disposizioni Finali	

Fonte: Ufficio di Piano Area Pisana, \*Comune di Cascina

Con la sottoscrizione della convenzione da parte di tutti i comuni aderenti, così come previsto dal comma 2 dell'articolo 23 della legge Regionale 65/2014, e a seguito degli esiti della conferenza dei Sindaci, viene formalmente integrato l'avvio del procedimento del 2010, in coerenza con i contenuti dell'art. 17 della L.R. 65/2014, procedendo alla contestuale attivazione del processo di VAS. Il contributo finanziario spettante all'area assomma a 249mila euro.

## 5. Impatto atteso e potenzialità di mercato del recupero del patrimonio edilizio esistente

Il settore dell'edilizia è tradizionalmente considerato un ottimo volano dello sviluppo economico locale, perché ha un elevato moltiplicatore del reddito e dell'occupazione e ha di solito effetti anticiclici e molto localizzati. Gli interventi di ristrutturazione edilizia, di efficientamento energetico e di messa in sicurezza antisismica del patrimonio esistente costituiscono la versione moderna del settore e, soprattutto, la più promettente per i contesti ad urbanizzazione matura, che devono affrontare problemi connessi al contenimento del consumo di suolo e alla sostenibilità economica e sociale del costruito<sup>7</sup>.

Numerosi studi di settore (Confindustria, 2010; Nomisma, 2012; Camera Deputati-Cresme 2013, 2014 e 2015) confermano che la riqualificazione del patrimonio esistente produce risultati importanti sotto molti punti di vista:

1. la riduzione del fabbisogno energetico degli edifici, un risultato molto positivo per un paese come l'Italia, fortemente dipendente dalle importazioni di energia e in cui il settore delle abitazioni appare tra i più energivori (38% del totale energia impiegata nel 2013, secondo dati Enea);
2. il calo delle emissioni inquinanti, tenuto conto del fatto che il riscaldamento degli edifici è, insieme al traffico, tra le principali cause dell'inquinamento urbano (41% delle Pm10, secondo dati Ispra- Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale);
3. il miglioramento della qualità della vita sia dei diretti fruitori degli immobili, sia dei principali poli urbani nel loro complesso, aumentando così anche la loro capacità di attrazione. La qualità della vita è, infatti, un fattore cruciale di competitività soprattutto per le città di medie dimensioni, che caratterizzano il tessuto insediativo del nostro paese;
4. il rilancio della filiera dell'edilizia, che è tra i settori che producono i maggiori effetti economici e occupazionali, limitandone tuttavia gli effetti indesiderati in termini di consumo di suolo e di impatto ambientale. L'Istat stima, infatti, almeno 2 milioni di edifici vetusti e in cattivo stato di manutenzione (dati Istat 2011);
5. l'effetto di stimolo per la ricerca e l'innovazione tecnologica, da cui derivano importanti opportunità di apertura di nuovi mercati qualificati e di formazione di nuove professionalità;
6. la valorizzazione immobiliare degli edifici, anche perché è lecito attendersi che in futuro si creino due diversi segmenti di mercato, quello più competitivo degli edifici energeticamente efficienti e quello residuale degli edifici obsoleti, con perdite di valore stimate fino al 20-25%.

Ciò spiega perché a partire dal 1998 sono stati previsti incentivi fiscali a sostegno del settore, ampliati e rinnovati di anno in anno.

In sintesi, la storia degli incentivi, è la seguente.

---

<sup>7</sup> Che il tema sia rilevante lo dimostra il fatto che siano stati previsti a più riprese incentivi fiscali per interventi di riqualificazione del patrimonio, anche se finora non sono stati resi permanenti. Altri segnali importanti sono dati dalla proposta di Piano Delrio-Morando per il cosiddetto ecobonus per i condomini, il cui scopo è promuovere interventi di maggiore scala nelle periferie urbane e, in seguito all'ultimo evento sismico, la previsione di finanziamenti europei dedicati al tema della messa in sicurezza generalizzata del patrimonio residenziale.



La detrazione fiscale per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio è stata introdotta per la prima volta con la legge finanziaria del dicembre 2007 (a valere dal 2008) e da allora riconfermata di anno in anno con alcune modifiche (detrazione al 41% per gli anni 1998-1999 e 2006, al 36% per gli altri). La norma è stata successivamente modificata e prorogata e, infine, resa stabile dal 2011. A regime, la misura della detrazione IRPEF è del 36% per le spese di ristrutturazione edilizia sostenute per un importo non superiore a 48mila euro per ciascuna unità immobiliare, da ripartire in 10 quote annuali di pari importo. Dal giugno 2012 la misura della detrazione è stata alzata al 50% e il limite di spesa ammissibile a 96mila euro.

Nel 2013 sono state introdotte due novità: a) una detrazione del 50% per l'acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici di classe energetica non inferiore alla A (importo massimo 10mila euro); b) una detrazione del 65% delle spese effettuate per interventi di adozione di misure antisismiche su costruzioni che si trovano nelle zone sismiche ad alta pericolosità (zone 1 e 2). Con le leggi di stabilità successive, le detrazioni sono state prorogate fino al dicembre 2016.

Dal 2007 è stata introdotta, inoltre, una detrazione di imposta, pari al 55% in origine e alzata al 65% dal 2014 per le spese sostenute per la riqualificazione energetica degli edifici esistenti, con un tetto massimo di spesa diverso in relazione a ciascuno degli interventi previsti (ad esempio, riduzione del fabbisogno energetico per il riscaldamento fino a 100mila euro, miglioramento termico dell'edificio fino a 60mila euro, installazione di pannelli solari fino a 60mila euro, ecc.).

La tabella 8 mostra il successo avuto dalle misure: dal 1998 ad oggi è infatti cresciuto sia il numero delle domande che l'importo medio delle incentivazioni, sia per gli interventi di recupero edilizio (più che quintuplicati) che per quelli di efficientamento energetico (più che triplicati).

Tabella 8  
INVESTIMENTI IN RECUPERO EDILIZIO E RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA INCENTIVATI. 1998-2014

	RECUPERO EDILIZIO (41%-36%-50%)				RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA (55%-65%)			
	% agevolazione	N. domande presentate (migliaia)	Importi complessivi (miliardi euro)	Importi detraibili (miliardi euro)	% agevolazione	N. domande presentate (migliaia)	Importi complessivi (miliardi euro)	Importi detraibili (miliardi euro)
1998	41%	240	3,4	1,4				
1999	41%	255	3,6	1,5				
2000	36%	274	4,4	1,6				
2001	36%	319	5,1	1,8				
2002	36%	359	5,8	2,1				
2003	36%	314	5,7	2,0				
2004	36%	349	4,9	1,8				
2005	36%	342	6,8	2,5				
2006	41%	371	6,3	2,6				
2007	36%	403	7,9	2,9	55%	106	1,5	0,8
2008	36%	392	7,4	2,7	55%	248	3,5	1,9
2009	36%	448	8,1	2,9	55%	237	2,6	1,4
2010	36%	494	8,7	3,1	55%	406	4,6	2,5
2011	36%	779	14,4	5,2	55%	281	3,3	1,8
2012	36%	884	16,3	7,3	55%	265	2,9	1,6
2013	50%	1.318	24,3	12,2	55%	336	3,6	2,2
2014	50%	1.328	24,5	12,3	65%	365	3,9	2,6

Fonte: Camera Deputati-Cresme 2015

Secondo il Cresme (Camera Deputati-Cresme, 2015), si tratta dell'unico comparto dell'edilizia che ha avuto un andamento positivo nonostante il perdurare della crisi economica: nel 2014 su un valore della produzione dell'intero settore delle costruzioni stimato in 169 miliardi di euro, il 69% è rappresentato da interventi di manutenzione straordinaria e ordinaria,

con una crescita di 14 punti percentuali rispetto al 2006. Guardando al solo patrimonio residenziale, le stime per il 2014 attribuiscono 47 milioni di investimenti al rinnovo e 16 alle nuove costruzioni (nel 2006 i valori erano rispettivamente 20 e 21 milioni). Gli investimenti veicolati dalle agevolazioni fiscali hanno avuto un impatto importante sull'occupazione (si stimano 111mila occupati diretti per anno), che ha consentito di compensare almeno in parte la crisi del settore. L'impatto sulla finanza pubblica, nonostante i minori introiti fiscali dovuti alle agevolazioni, è stimato in un valore positivo che va da 4 a 10,5 miliardi di euro, al netto di effetti socialmente desiderabili in termini di emersione del lavoro nero e di sostenibilità ambientale del costruito.

Tabella 9  
IL POTENZIALE DI MERCATO DEL RECUPERO EDILIZIO

	N. di edifici	N. di abitazioni corrispondenti	Di cui costruiti prima del 1971 (%)	Di cui in mediocre o pessimo stato	Reddito medio annuo familiare 2013
Nord-Ovest	2.740.018	8.449.377	63,0	14,1	32.390
Nord-Est	2.392.384	5.997.352	55,6	12,3	32.746
Centro	2.046.272	5.915.900	59,1	13,5	30.750
Sud	3.065.295	6.992.662	54,2	20,7	24.632
Isole	1.943.729	3.782.987	50,4	23,8	22.893
ITALIA	12.187.698	31.138.278	56,7	16,8	29.473

Fonte: Istat, 2011 e 2013

Inoltre si tratta di un segmento di mercato che non ha ancora esaurito le sue possibilità di espansione (Tab. 9): il 57% del patrimonio esistente, corrispondente a 16,7 milioni di abitazioni ha un'anzianità superiore ai 40 anni e quindi, almeno potenzialmente, potrebbe necessitare di lavori di manutenzione, di adeguamento alla normativa antisismica e di interventi di efficientamento energetico. Guardando al patrimonio in cattivo stato di manutenzione, quello che potrebbe essere considerato uno scenario minimo, si stima invece un fabbisogno corrispondente a 5,2 milioni di abitazioni (16,8% dell'esistente). Un fattore importante di cui tener conto, tuttavia, è la disponibilità di reddito delle famiglie, per cui le potenzialità di mercato hanno maggiore probabilità di tradursi in interventi effettivi nella parte Centro-Nord del Paese.

## 6. Quali le determinanti del fenomeno? La frammentazione comunale riduce l'impatto degli incentivi?

Utilizzando i dati relativi alle agevolazioni fiscali richieste, si indagano in questo paragrafo le principali determinanti del fenomeno e, soprattutto, si sottopone a verifica l'ipotesi che la frammentazione istituzionale possa indebolire l'effetto degli incentivi nazionali, imponendo ai soggetti interessati dei costi istituzionali aggiuntivi, dovuti in sostanza alla disomogeneità dei regolamenti comunali.

Dalle statistiche fiscali pubblicate sul sito del MEF è possibile in primo luogo analizzare la distribuzione territoriale del fenomeno a scala macroregionale. I dati, relativi al periodo 2008-2014, mostrano un ricorso crescente alle agevolazioni fiscali, fatto questo che evidenzia il successo della misura e la diffusione della sua conoscenza, ma anche una sua concentrazione nella parte Centro-Nord del Paese: nel 2014 si sono registrate 35 richieste ogni 100 abitazioni nel Nord-Ovest e 33 nel Nord-Est, contro le 9 delle isole (Tab. 10). Le regioni con il più alto numero di richieste nello stesso anno sono nell'ordine: Lombardia (38), Emilia-Romagna (37),

Friuli-Venezia Giulia (34), Liguria (33) e Piemonte (31). Gli importi medi annui delle detrazioni richieste sono più elevati nel Nord-Est (576 euro nel 2014) e nel Nord-Ovest (525 euro) (Tab. 11) e in questo caso le regioni in cui si registrano gli importi più elevati sono il Trentino Alto-Adige, la Val d'Aosta, le Marche, la Toscana e l'Abruzzo. Le statistiche descrittive confermano, dunque, una forte influenza del livello di reddito disponibile sul fenomeno.

Tabella 10  
RICHIESTE DI DETRAZIONE AI FINI IRPEF DI SPESE PER RECUPERO EDILIZIO. 2008-2014

	N. richieste per 100 abitazioni in edifici residenziali occupati						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nord-Ovest	21,8	23,3	25,1	26,8	29,0	32,4	35,0
Nord-Est	18,6	20,2	21,9	23,5	26,0	30,1	32,9
Centro	15,1	16,3	17,8	19,1	20,9	23,6	25,8
Sud	6,4	7,1	7,9	8,5	9,4	10,5	11,6
Isole	4,8	5,3	6,0	6,5	7,2	8,3	9,1
ITALIA	14,4	15,6	16,9	18,1	19,8	22,5	24,5

Fonte: elaborazioni su dati MEF- Statistiche fiscali

Tabella 11  
IMPORTO MEDIO DELLE RICHIESTE DI DETRAZIONE FISCALE

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nord-Ovest	383	395	410	424	437	489	525
Nord-Est	485	482	485	489	493	542	576
Centro	401	409	420	430	443	499	539
Sud	352	362	374	386	404	461	505
Isole	348	361	375	388	408	465	510
ITALIA	408	410	430	440	450	500	540

Fonte: elaborazioni su dati MEF- Statistiche fiscali

I dati individuali relativi alla Toscana consentono di approfondire l'analisi<sup>8</sup>.

Il database utilizzato riporta il numero di richieste di agevolazione fiscale registrate nel periodo 2006-2012. Poiché l'agevolazione fiscale prevista dalla normativa viene distribuita su 10 anni, ogni intervento di ristrutturazione realizzato figura per 10 anni consecutivi negli archivi fiscali. Per risolvere il problema delle duplicazioni si è quindi optato per il conteggio degli interventi dal momento in cui si registra la prima richiesta di agevolazione. Si ottiene così un insieme di oltre 249mila casi (in media 41.520 ristrutturazioni agevolate all'anno nel periodo considerato), che viene sottoposto ad analisi (Tab. 12).

<sup>8</sup> Sono stati richiesti al MEF i dati relativi alle domande di agevolazione fiscale a scala comunale e in serie storica (di fonte Unico e 730). Tuttavia per difficoltà di elaborazione è stato possibile ricostruire in modo solo parziale i dati relativi al periodo 2011-2014. Da un confronto con i dati disponibili per la Toscana si è evidenziato, ad esempio, che nel database fornito dal MEF figurava per il 2013 circa il 30% dei dati disponibili nell'archivio regionale. Si è quindi deciso di condurre l'analisi solo per il contesto toscano, in cui comunque il fenomeno ha un incidenza leggermente superiore alla media nazionale (26 richieste ogni 100 abitazioni).

Tabella 12  
TOSCANA. NUMERO DI RISTRUTTURAZIONI AGEVOLATE NEL PERIODO 2007-2012

	N. di ristrutturazioni agevolate
2007	41.451
2008	39.224
2009	40.518
2010	43.755
2011	41.405
2012	42.769
Totale 2007-2012	249.122

Fonte: Regione Toscana, Anagrafe fiscale

Le informazioni disponibili per ciascuna domanda di agevolazione non consentono di ricostruire le caratteristiche individuali di ciascun richiedente, né, più correttamente, quelle di ciascuna famiglia fiscale di appartenenza. Si è quindi deciso di condurre l'analisi a scala comunale aggregata, in cui il numero di ristrutturazioni edilizie agevolate viene posto in relazione alle caratteristiche socio-economiche, insediative e istituzionali locali.

Si costruisce così un modello di regressione multipla teso a individuare le determinanti del fenomeno e a testare entità e segno della frammentazione istituzionale.

Dall'osservazione della distribuzione territoriale del fenomeno (la variabile dipendente è l'incidenza del numero di ristrutturazioni realizzate nel periodo 2007-2012 sul numero di abitazioni in edifici residenziali al Censimento 2011, il tutto a scala comunale) e dall'analisi della matrice delle correlazioni si individuano le seguenti variabili esplicative:

- caratteristiche demografiche del contesto, quali dimensione demografica del Comune (popolazione residente) e struttura delle famiglie (numero medio di componenti, incidenza delle famiglie con componenti di età <40 anni, incidenza della popolazione con età 0-14 sul totale);
- caratteristiche socio-economiche, quali caratteristiche del capitale umano (incidenza dei laureati su popolazione 25-34 anni, incidenza di diplomati e laureati su popolazione 25-64), livello di ricchezza e grado di diffusione della stessa (valore mediano del reddito imponibile a fini IRPEF, Rapporto tra il 2° e l'8° decile di reddito imponibile ai fini IRPEF), vocazione turistica locale (incidenza delle 2° case sul totale abitazioni, giornate di presenza turistica per abitante), valore immobiliare medio delle abitazioni;
- caratteristiche del patrimonio abitativo che agiscono sul fabbisogno di interventi di ristrutturazione edilizia (incidenza delle abitazioni costruite prima del 1971 sul totale, reciproco dell'incidenza delle abitazioni costruite dopo il 2000, incidenza delle abitazioni in cattivo stato di conservazione, Comune classificato a rischio sismico elevato - livello almeno 2);
- caratteristiche del contesto istituzionale (dimensione demografica del Sistema Locale del Lavoro di appartenenza del Comune e numero comuni contenuti all'interno dello stesso, ma anche la dimensione demografica comunale può in qualche misura agire come proxy della qualità istituzionale, dato che dimensioni maggiori sono associate a competenze più specialistiche).

Nella costruzione del modello si è testata innanzitutto l'ipotesi di normalità della distribuzione della variabile dipendente e si è proceduto alla sua trasformazione logaritmica, ottenendo così un test Kolmogoroff-Smirnov non significativo e una maggiore simmetria nella rappresentazione grafica.

Per le variabili esplicative, una volta esclusi gli indicatori non significativi (valore immobiliare e rischio sismico) e normalizzati gli altri rispetto al campo di variazione max-min,

si è proceduto alla riduzione del loro numero attraverso la costruzione dei seguenti indicatori sintetici:

- giovane struttura delle famiglie;
- alti livelli di istruzione;
- reddito elevato ed equidistribuito;
- alta vocazione turistica;
- anzianità e pessime condizioni del patrimonio residenziale.

Gli indici sintetici costruiti sono del tipo non compensativo, costruiti cioè secondo la metodologia dell'Indice di Mazziotta-Pareto Aggiustato (AMPI)<sup>9</sup>. Sono stati lasciati come indicatori elementari, invece, la dimensione demografica del Comune e le variabili istituzionali (popolazione e numero di Comuni del SLL). Tutte le variabili esplicative sono state infine anch'esse trasformate in forma logaritmica, ottenendo così un modello di regressione multipla di tipo log-log.

La specificazione del modello utilizzato risulta pertanto la seguente:

$$\ln Y_i^{ristr} = \beta_0 + \beta_1 \ln FAM_1 + \beta_2 \ln ISTRUZ_1 + \beta_3 \ln REDD_1 + \beta_4 \ln TUR_1 + \beta_5 \ln PATR\_RES_1 \\ + \beta_6 \ln POP\_COM_1 + \beta_7 \ln POP\_SLL_1 + \beta_8 \ln N\_COM\_SLL_1 \varepsilon_1$$

Il modello mostra un livello soddisfacente di adattamento (R quadro corretto è pari al 65%), le variabili esplicative risultano significative e mostrano in linea generale i segni attesi (Tab. 13). In particolare, il ricorso alle ristrutturazioni edilizie agevolate:

- cresce al crescere dell'attrattività residenziale dei luoghi, caratteristica questa colta dalla dimensione demografica comunale e dalla presenza di famiglie giovani;
- cresce al crescere del livello di benessere locale e alla sua diffusione, come pure all'aumentare dell'incidenza di capitale umano qualificato, perché le ristrutturazioni richiedono comunque un certo livello di disponibilità economica da parte delle famiglie e una loro "sensibilità" al tema della buona manutenzione dell'abitazione;
- decresce, invece, all'aumentare della vocazione turistica dei territori, risultato questo non del tutto scontato, che evidenzia una maggiore propensione delle famiglie ad apportare miglioramenti all'abitazione di residenza, piuttosto che alle seconde case;
- decresce, inoltre, all'aumentare dell'incidenza di patrimonio residenziale obsoleto e in cattivo stato di manutenzione; anche questo risultato, apparentemente controintuitivo, è in realtà coerente con il fatto che il ricorso alle ristrutturazioni edilizie è trainato da un effetto ricchezza della popolazione più che da un effetto necessità di adeguamento del patrimonio esistente. In altre parole, le ristrutturazioni avvengono con maggiore frequenza nelle aree urbane più dinamiche che in quelle rurali e montane, in cui il patrimonio è spesso obsoleto e mal conservato e usato come seconda residenza.
- venendo infine alle variabili istituzionali, che sono l'oggetto specifico di indagine del paper, i risultati del modello confermano che la dimensione demografica del bacino di riferimento (SLL) agisce in senso positivo sulla variabile risultato (le aree più popolate sono anche le più dinamiche dal punto di vista demografico, come pure quelle che di solito dispongono di capitale umano più qualificato), mentre la frammentazione, qui misurata come numero di comuni appartenenti allo stesso mercato del lavoro locale agisce in senso inverso: la frammentazione istituzionale, che implica "regole di comportamento" diversificate e

---

<sup>9</sup> L'AMPI si basa su una media aritmetica degli indicatori elementari, corretta con una misura di variabilità orizzontale, che dipende, per ciascun comune  $i$ , dal coefficiente di variazione degli indicatori normalizzati. È un modello additivo in cui è possibile scomporre il punteggio di ciascuna unità nelle due componenti effetto medio e effetto penalità ("variabilità orizzontale").

duplicazione dei costi di acquisizione delle informazioni deprime dunque la propensione alla riqualificazione del patrimonio residenziale.

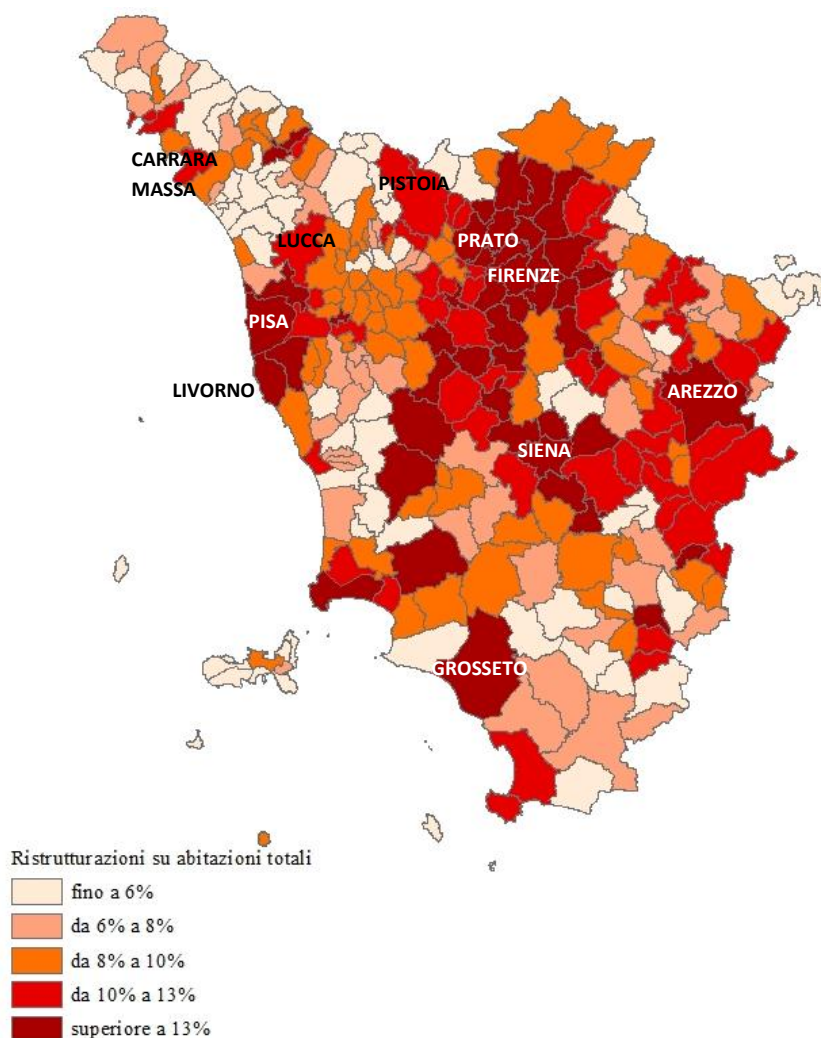
Tabella 13  
RISULTATI DEL MODELLO DI REGRESSIONE CON IL METODO OLS (MINIMI QUADRATI ORDINARI)

VARIABILE	DESCRIZIONE VARIABILE	COEFF.	ERR. ST.	SIGNIF.
<i>Variabile dipendente (log)</i>				
QUOTA RISTRUTTURAZIONI	Incidenza ristrutturazioni 2007-2012 su abitazioni in edifici residenziali 2011			
Costante		0,509	0,770	0,509
<i>Variabili esplicative (log)</i>				
FAMIGLIE GIOVANI	N. medio di componenti, incidenza famiglie con componenti di età <40 anni, incidenza popolazione 0-14 sul totale 2011	0,144	0,052	0,007**
ISTRUZIONE ELEVATA	Incidenza dei laureati su popolazione 25-34 anni; Incidenza dei diplomati laureati su popolazione 25-64 anni 2011	0,469	0,057	0,000***
REDDITO ELEVATO E DISTRIBUTO	Reddito imponibile Irpef mediano; Rapporto tra 2° e 8° decile di Reddito imponibile Irpef 2013	0,469	0,068	0,000***
ALTA VOCAZIONE TURISTICA	Incidenza delle 2° case sul totale abitazioni 2010 (stime Irpet su dati OMI e Istat); Giornate di presenza turisti nel periodo 2007-2012 per 1.000 abitanti	-0,248	0,071	0,001**
PATRIMONIO RESIDENZIALE	Incidenza abitazioni costruite prima del 1971; Reciproco incidenza delle abitazioni costruite dopo il 2000; incidenza abitazioni in cattivo stato di conservazione (2011)	-0,364	0,092	0,000***
POPOLAZIONE COMUNE	Popolazione residente nel Comune al 2011	0,416	0,086	0,000***
POPOLAZIONE SLL	Popolazione residente nel Sistema Locale del Lavoro di appartenenza 2011	0,133	0,039	0,001**
N. COMUNI SLL	Numero di comuni del Sistema Locale del Lavoro di appartenenza contati al 2015 (Toscana 279 comuni)	-0,141	0,039	0,000***
<i>R quadro corretto: 0,646</i>				
<i>N. osservazioni: 269</i>				

Fonte: elaborazioni su dati RT, Istat, OMI e Irpet

I test sulla normalità degli errori e sulla presenza di eteroschedasticità forniscono risultati che convalidano il modello, tuttavia la rappresentazione cartografica dell'incidenza delle ristrutturazioni suggerisce la possibile esistenza di correlazione spaziale per la variabile dipendente (Fig. 14). La presenza di correlazione spaziale è confermata anche dall'indice I di Moran per i residui del modello OLS, che restituisce un valore elevato e altamente significativo (Valore I Moran sugli errori pari a 4,986).

Figura 14  
QUINTILI DI INCIDENZA DELLE RISTRUTTURAZIONI SUL NUMERO DI ABITAZIONI



Fonte: elaborazioni su dati RT e Istat

Sono stati effettuati dunque test successivi sulla natura della correlazione spaziale rilevata (Lagrange Multiplier e Robust LM), che hanno evidenziato la presenza sia di un effetto di *spatial error* che di *spatial lag*<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> La presenza di correlazione spaziale degli errori indica che l'inferenza ha tralasciato o mal specificato una o più variabili esplicative, (variabili latenti), che presentano un pattern territoriale. Tale omissione pregiudica la qualità dei risultati, perché in presenza di *spatial error* il modello OLS fornisce stime non distorte ma inefficaci, perché eccessivamente variabili. L'introduzione di nuove determinanti nel modello può però risolvere il problema della correlazione spaziale degli errori. La presenza di un fenomeno di *spatial lag*, invece, indica che il valore della variabile dipendente è determinato, oltre che dalle esplicative selezionate, anche dal valore che la stessa assume nei territori limitrofi, ovvero che esiste un fenomeno di interazione spaziale fra aree vicine, per cui l'output analizzato tende a diffondersi sul territorio. L'omissione di tal effetto territoriale dal modello di inferenza produce stimatori distorti. Tale distorsione viene corretta aggiungendo alle determinanti il ritardo spaziale della variabile dipendente (Rho). Ciò garantisce stime più solide rispetto all'introduzione nei modelli OLS di indicatori geografici espliciti – distanze – o impliciti – dummy territoriali – (Anselin, 1999).

Poiché dall'osservazione della distribuzione territoriale dei residui è emersa una sottostima generalizzata nei comuni del Sud della Toscana, in particolare in quasi tutti quelli della provincia di Grosseto, caratterizzati da una specializzazione sia agricola sia turistica e da un rapporto molto elevato tra valore medio delle abitazioni e reddito mediano dei residenti, si è deciso di correggere lo *spatial error* introducendo nel modello due *dummy* territoriali, una per la specializzazione agrituristica e una per l'appartenenza all'area grossetana. Le due *dummy* consentono di cogliere meglio il comportamento di aree ad elevata attrattività nei confronti delle residenze elettive, caratterizzate da un patrimonio edilizio rurale di pregio da recuperare, in cui sono state realizzate quindi più ristrutturazioni di quanto il reddito dei residenti e le caratteristiche delle famiglie locali facessero aspettare.

Il nuovo modello OLS mostra un miglioramento nel valore R quadro corretto (67%) e supera il problema della correlazione spaziale dei residui, mentre permane il problema della correlazione spaziale della variabile dipendente. Con il metodo della massima verosimiglianza viene quindi stimato un modello di regressione di tipo *spatial lag*, introducendo come variabile indipendente la media pesata, con una matrice di prossimità standardizzata, dell'incidenza delle ristrutturazioni nei comuni limitrofi. Le stime del nuovo modello sono riportate nella tabella 15.

Tabella 15  
RISULTATI DEL MODELLO DI REGRESSIONE DI TIPO SPATIAL LAG (MAXIMUM LIKELIHOOD)

	COEFF.	ERR. ST.	SIGNIF.
COSTANTE	-0,061	0,749	0,935
FAMIGLIE GIOVANI	0,114	0,050	0,022**
ISTRUZIONE ELEVATA	0,440	0,053	0,000***
REDDITO ELEVATO E DISTRIBUTO	0,532	0,068	0,000***
ALTA VOCAZIONE TURISTICA	-0,397	0,079	0,000***
PATRIMONIO RESIDENZIALE	-0,402	0,085	0,000***
POPOLAZIONE COMUNE	0,457	0,080	0,000***
POPOLAZIONE SLL	0,095	0,037	0,010**
N. COMUNI SLL	-0,089	0,037	0,016**
LAG_RISTRUTTURAZIONI (Rho)	0,246	0,070	0,000***
COMUNI AGRITURISTICI (dummy)	0,029	0,014	0,032**
COMUNI AREA GR (dummy)	0,066	0,015	0,000***
R quadro: 0,698			
N. osservazioni: 269			

Fonte: elaborazioni su dati RT, Istat, OMI e Irpet

Il nuovo modello dà risultati soddisfacenti: la capacità di adattamento è cresciuta (R quadro pari a 70%), la correlazione spaziale dei residui è superata, i segni e la significatività delle variabili sono coerenti con quelli già commentati.

In sintesi, la scelta di realizzare una ristrutturazione edilizia agevolata è fortemente influenzata in senso positivo dal livello di benessere (è la determinante con il coefficiente più grande, che quindi esercita la maggiore influenza sulla dipendente) e dalla vivacità demografica dei territori, che sono soprattutto luoghi di residenza abituale. L'introduzione tra le determinanti della correlazione spaziale delle ristrutturazioni (Rho) evidenzia anche la presenza di fenomeni di apprendimento e diffusione spaziale, dato che l'incidenza delle ristrutturazioni edilizie di ogni comune è influenzata positivamente dal livello dei suoi vicini.

Agiscono invece in senso negativo, riducendo quindi la propensione alle ristrutturazioni, la vetustà e il cattivo stato di manutenzione del patrimonio residenziale (caratteristiche associate tipicamente ad aree marginali, interessate da fenomeni di spopolamento e livelli di reddito inferiori), ma anche la specializzazione turistica locale, evidenziando quindi una preferenza per il recupero dell'abitazione abituale piuttosto che delle seconde case. Una parziale eccezione a



questa regola è rappresentata dalle aree rurali di pregio della Toscana meridionale, in cui la presenza di un patrimonio residenziale tradizionale e la qualità paesaggistica e ambientale spingono verso il recupero di immobili da destinare alla residenza elettiva e ai periodi di vacanza.

Infine, per quanto riguarda il tema di interesse per il presente *paper*, la frammentazione istituzionale (numero di comuni per SSL) agisce in senso negativo sulla propensione alla ristrutturazione. L'elasticità della variabile dipendente a questa caratteristica è bassa (il coefficiente è 0,089, quindi una variazione dell'1% nel numero dei comuni accresce dello 0,1% l'incidenza delle ristrutturazioni), perché il costo della burocrazia è misurato in maniera indiretta (otteniamo un'evidenza maggiore, ad esempio, rilevando tale costo tramite un'indagine sulle imprese che lavorano nel settore), tuttavia l'effetto negativo è presente e statisticamente significativo.

## 7. Conclusioni

L'obiettivo del lavoro è di indagare se la frammentazione istituzionale orizzontale, traducendosi in un'elevata diversificazione della regolamentazione locale, imputabile unicamente alla presenza di un numero eccessivo di regolatori più che alla presenza di specificità locali, imponga costi rilevanti alle imprese e, alla fine, si traduca in un freno per attività economiche socialmente desiderabili.

L'ipotesi di ricerca viene indagata con riferimento al potere di regolamentazione dell'attività edilizia da parte degli enti locali, per due ragioni principali: perché si tratta di un tema su cui i governi locali esercitano un potere sostanziale e perché esso è rilevante anche per le imprese, sia in modo diretto, per quelle che operano nel settore edile, sia in modo indiretto, dato che tutte le imprese affrontano un problema di scelta localizzativa, influenzato anche dalla regolazione locale.

Il tema è analizzato ricorrendo a varie fonti, che portano però a risultati coerenti.

Si citano in primo luogo gli indicatori elaborati dalla *World Bank* nell'ambito dell'indagine *Doing Business*, che evidenziano come in Italia, rispetto ai principali paesi sviluppati, l'ottenimento di un permesso edilizio risulti particolarmente oneroso per tempi e costi (227 giorni e 3,6% del valore di magazzino al 2016; 86° posto su un totale di 189 paesi analizzati).

Al pari di altri paesi europei, l'Italia ha avviato ormai da tempo un processo di semplificazione e riorganizzazione della normativa e dei regolamenti (la cd. *better regulation*) da cui ci si aspettano impatti significativi sulla riduzione dei costi amministrativi a carico delle imprese (oggi stimati al 3,5% del PIL per l'Unione, ma al 4,6% per l'Italia) e sull'incremento del PIL (1,4% a scala europea). Le procedure di Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA), sono state standardizzate a scala europea dal 2007 (introduzione dello *UE-Standard Cost Model*) e recepite a scala nazionale e regionale. Quelle condotte dalla Regione Toscana nell'ambito del settore edilizio, basate sul coinvolgimento estensivo degli *stakeholders*, confermano che la varietà territoriale della regolazione, oltre a tradursi in un trattamento diversificato sul territorio che non trova nessuna giustificazione di tutela dell'interesse pubblico, genera situazioni di incertezza e impone la moltiplicazione dei costi di raccolta e comprensione degli adempimenti, di reperimento della modulistica e di predisposizione della documentazione richiesta. Ciò ha impatti negativi ancora maggiori su un tessuto di piccole imprese, che ha mediamente risorse scarse da dedicare alle procedure amministrative.

Sempre a scala regionale, recenti stime hanno indicato un risparmio potenziale pari a circa 5,2 milioni di euro ottenibile con l'adozione di modelli unificati per la concessione di permessi

di costruire e SCIA e con l'introduzione di parametri urbanistici ed edilizi unificati all'interno dei regolamenti. La definizione di uno schema di regolamento edilizio unico per tutto il territorio nazionale (REU) è del resto un obiettivo importante per il governo centrale.

Un'esperienza regionale da ricordare perché orientata allo stesso obiettivo di standardizzazione e semplificazione della regolamentazione è la promozione di strumenti di pianificazione di valenza sovracomunale, di cui il Piano Strutturale dell'Area Pisana rappresenta l'esempio più significativo in quanto rivolto ad un'area urbana con funzioni strategiche e di pregio.

Infine, si è testata l'ipotesi di ricerca utilizzando i dati relativi alle ristrutturazioni edilizie agevolate fiscalmente. Le attività connesse alla riqualificazione del patrimonio edilizio sono guardate con molto interesse dal governo centrale per vari motivi: stime di settore confermano l'elevato impatto potenziale in termini di attivazione di reddito e occupazione, come pure ci si aspettano effetti positivi su sostenibilità ambientale e miglioramento dei livelli di sicurezza e di qualità della vita. Come è noto, poi, l'edilizia ha un effetto anticiclico, molto localizzato, da cui ci si aspetta un contributo all'uscita dalla crisi economica (Camera Deputati-Cresme, 2013, 2014 e 2015). È sempre il livello centrale del governo, inoltre, a giustificare l'adozione del Regolamento Edilizio Unico (REU) con il fine di promuovere efficacemente anche "processi di sviluppo sostenibile, con particolare riguardo al recupero del patrimonio edilizio esistente e alla riduzione del consumo di suolo" (D.l. 133/2014).

Per testare l'ipotesi di ricerca si è fatto quindi ricorso alle ristrutturazioni edilizie agevolate effettuate in Toscana nel periodo 2007-2012 (249.122 casi), analizzate a scala comunale.

La stima di un modello di regressione di tipo *spatial lag* ha consentito di individuare le principali determinanti della propensione alla ristrutturazione edilizia e di isolare l'effetto della frammentazione istituzionale. Trattandosi di un fenomeno relativamente nuovo, in cui le agevolazioni fiscali sono state introdotte finora con validità solo annuale (anche se poi sono state ripetutamente rinnovate con legge finanziaria), l'esercizio ha consentito in primo luogo di mettere in ordine di importanza i fattori che lo influenzano. Ad esempio, è emersa un'evidenza statistica solida sul fatto che il fenomeno è più sensibile alla diffusione della ricchezza che a quella del patrimonio in cattivo stato di conservazione e che esiste una preferenza per la ristrutturazione delle abitazioni di residenza abituale, soprattutto in presenza di bisogni di lungo periodo (famiglie giovani con figli). Si tratta di indicazioni importanti per una politica che finora è stata introdotta in modo sperimentale e per la quale esistono varie ipotesi di potenziamento e radicamento (si pensi ai piani di recupero per i condomini e le periferie urbane e alla messa in sicurezza antisismica del patrimonio).

Per quanto riguarda l'oggetto specifico del *paper*, la frammentazione istituzionale, nel modello misurata come numero di comuni ricompresi all'interno dello stesso Sistema Locale del Lavoro, si conferma come una caratteristica che scoraggia il ricorso alle ristrutturazioni. L'effetto, pur debole, ha il segno ipotizzato e risulta coerente con le ipotesi avanzate anche dalle altre fonti citate. Esso fornisce un'ulteriore conferma del fatto che l'iperframmentazione amministrativa, quando non coerente con la presenza di specificità locali, ma semplice frutto della stratificazione normativa, produce costi con impatto economico e sociale rilevante, che possono anche indebolire l'effetto di politiche di incentivo decise dal governo centrale.

## 8. Bibliografia

- ANSELIN L. (1999), *Spatial econometrics*, Richardson (TX), Bruton Center School of Social Sciences, University of Texas, Dallas.
- CAMERA DEI DEPUTATI-CRESME (2013, 2014, 2015), "Il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio: una stima dell'impatto delle misure di incentivazione", Camera dei Deputati, *Documentazione e ricerche*, I edizione n. 83 del 26 Novembre 2013, II edizione n. 83/1 del 17 Giugno 2014; III edizione n. 83/2 dell'8 ottobre 2015.
- CAVALLO L. (2003), "L'impatto economico della regolamentazione", in Greco N. (a cura di), *Introduzione all'analisi d'impatto della regolamentazione*, Collana Studi e Ricerche SSPA n. 3.
- CLERICO G., NOVARESE M., RIZZELLO S. (2007), *I costi di transazione: analisi teorica e indagine empirica*, Giuffrè, Milano.
- COASE, RONALD H. (1937), *The Nature of the Firm. Economica*, 4: 386.
- CONFINDUSTRIA (2010), *Proposte per il Piano Straordinario di Efficienza Energetica*, <http://www.confindustria.it>
- IOMMI S. (2016), "La buona edilizia inizia in Comune", *La voce.info*, 9 febbraio.
- IOMMI S. (2016b) (a cura di), "Il ruolo delle città medie nella crescita regionale", *Scienze Regionali - International Journal of Regional Science*, Special Issue, vol. 15, n. 2.
- IOMMI S., MARINARI D. (2014), *I costi evitabili della frammentazione del governo locale in Italia*, IRPET Firenze.
- IOMMI S., MARINARI D. (2016b), "Frammentazione comunale e spesa pubblica: una proposta di aggregazione sui Sistemi Locali del Lavoro", *Economia pubblica*, n. 1, pp. 107-136, DOI: 10.3280/EP2016-001006.
- NATALINI A., TIBERI G. (a cura di) (2010), *La tela di Penelope. I° Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Il Mulino Bologna.
- NOMISMA (2012), *Traiettorie per lo sviluppo di una Grey Economy nella Pubblica Amministrazione*, [www.nomisma.it](http://www.nomisma.it)
- NORTH D. (1990), *Institutions, institutional change, and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press (Trad. italiana del 2007: *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Il Mulino, Bologna, ISBN 978-88-15-06209-3).
- OCCHILUPO R. (2001), "La riduzione di tempi e costi di avvio dell'attività d'impresa in Italia: tentativi di riforma", *Questioni di Economia e Finanza*, (Occasional papers), n. 110 - Novembre, Banca d'Italia.
- OECD (2009), *Review of Regulatory Reform. Italy*.
- OECD (2013), *Better Regulation in Europe: Italy 2012: Revised edition*, June, OECD Publishing <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204454-en>.
- REGIONE TOSCANA (2011), *MOA-Regolazione in materia di attività edilizia privata*, [www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it)
- WILLIAMSON O. E. (1985), "L'economia dell'organizzazione: il modello dei costi di transazione", in Nacamulli R., Rugiadini A., *Organizzazione & Mercato*, Il Mulino, Bologna, pp. 161-186.
- WILLIAMSON O. E. (1987), *Le istituzioni economiche del capitalismo. Imprese, mercati, rapporti contrattuali*, Franco Angeli, Milano.
- WORLD BANK (2013), *Doing Business in Italia*, <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/italy/>