

IRPET

IRPET

IRPET LA FINANZA LOCALE IN TOSCANA Rapporto 2002

LA FINANZA  
LOCALE  
IN TOSCANA

Rapporto  
2002

Istituto  
Regionale  
Programmazione  
Economica  
Toscana

# IRPET

## LA FINANZA LOCALE IN TOSCANA

### Rapporto 2002

Istituto  
Regionale  
Programmazione  
Economica  
Toscana

---

## RICONOSCIMENTI

Questo Rapporto è stato predisposto dall'IRPET su richiesta del Dipartimento Bilancio e Finanze (Servizio Bilancio e Contabilità) della Regione Toscana, che ha fornito la base dati completa dei Certificati Consuntivi di Bilancio degli enti locali toscani, su cui si è fondata l'intera analisi.

Il Rapporto è stato redatto da Stefania Lorenzini, responsabile della ricerca; Alessandro Petretto e Giovanni Maltinti hanno collaborato con specifici contributi; Claudia Ferretti ha effettuato le elaborazioni statistiche; Chiara Coccheri, infine, ha curato l'allestimento editoriale.

Un particolare ringraziamento va ai rappresentanti degli enti locali (Comuni, Province e Comunità Montane), con i quali è stata instaurata una proficua collaborazione e che hanno fornito utili suggerimenti durante l'intero svolgimento dell'analisi sui bilanci.

Il Rapporto è disponibile sul sito Internet [www.irpet.it](http://www.irpet.it) e l'archivio dei dati individuali di bilancio degli enti locali su [www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it).

---

## Indice

<b>PREMESSA</b>	5
<b>SINTESI</b>	7
<b>1.</b>	
<b>INQUADRAMENTO NAZIONALE</b>	23
1.1 L'evoluzione più recente della finanza regionale e locale in Italia	23
1.1.1 <i>Le novità normative</i> ; 1.1.2 <i>Gli andamenti del 2001</i>	
1.2 La finanza decentrata della Toscana nel panorama italiano	30
1.2.1 <i>La Regione</i> ; 1.2.2 <i>Comuni</i> ; 1.2.3 <i>Le Province</i> ; 1.2.4 <i>Le Comunità Montane</i>	
1.3 Il conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche in Toscana	44
<b>2.</b>	
<b>LA FINANZA DEI COMUNI TOSCANI</b>	49
2.1 I bilanci delle Amministrazioni Comunali toscane	49
2.1.1 <i>Il triennio 1998-2000</i> ; 2.1.2 <i>Le previsioni 2001-2003</i>	
2.2 Le entrate correnti	55
2.2.1 <i>Il ruolo dei trasferimenti</i> ; 2.2.2 <i>L'autonomia e la pressione finanziaria</i> ; 2.2.3 <i>I principali tributi e le tariffe comunali</i>	
2.3 Le spese correnti	74
2.3.1 <i>La classificazione economica</i> ; 2.3.2 <i>La rigidità strutturale</i> ; 2.3.3 <i>La classificazione funzionale</i>	
2.4 I modelli di comportamento fiscale dei Comuni: un'analisi per gruppi	82
<b>3.</b>	
<b>LA FINANZA DELLE PROVINCE E DELLE COMUNITÀ MONTANE IN TOSCANA</b>	93
3.1 I bilanci delle Province toscane	93
3.2 Le entrate correnti delle Province	95
3.2.1 <i>Il ruolo dei trasferimenti</i> ; 3.2.2 <i>L'autonomia e la pressione finanziaria</i> ; 3.2.3 <i>I principali tributi provinciali</i>	
3.3 Le spese delle Province	98
3.3.1 <i>L'articolazione economica della spesa</i> ; 3.3.2 <i>L'articolazione funzionale della spesa</i>	
3.4 I bilanci delle Comunità Montane toscane	101

<b>4.</b>		
	<b>IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO NELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI TOSCANE</b>	107
4.1	Le regole del Patto di Stabilità Interno	107
4.2	La situazione nei Comuni toscani	112
	4.2.1 <i>Avanzo d'amministrazione e indebitamento</i> ; 4.2.2 <i>Il rispetto del Patto nel 2000: una stima</i>	
<b>5.</b>		
	<b>LE PROSPETTIVE DELLA FINANZA LOCALE ITALIANA</b>	127
5.1	Il sistema attuale e le prospettive antecedenti la revisione costituzionale	127
	5.1.1 <i>Una riforma parziale e una lunga fase di transizione</i> ; 5.1.2 <i>Il sistema dei trasferimenti agli enti locali</i>	
5.2	La nuova normativa secondo la riforma del titolo V della Costituzione	131
	5.2.1 <i>Il nuovo assetto istituzionale</i> ; 5.2.2 <i>La ripartizione della potestà legislativa e amministrativa</i> ; 5.2.3 <i>Lo schema di finanziamento e i rapporti finanziari tra enti</i>	
	<b>ELENCO GRAFICI E TABELLE</b>	135

## PREMESSA

*Questo Rapporto sulla finanza locale in Toscana analizza le tendenze evolutive delle principali grandezze finanziarie, desumibili dai Certificati Consuntivi di Bilancio degli enti locali (Province, Comuni e Comunità Montane), durante l'ultimo triennio disponibile cioè il periodo 1998-2000. Il lavoro, quindi, rappresenta la continuazione del Rapporto 2000, che descriveva la situazione della finanza locale al 1997 con alcuni primi cenni al 1998.*

*La struttura del lavoro è rimasta sostanzialmente invariata, a meno di alcune novità che può essere utile richiamare fin da ora:*

- *questo Rapporto 2002 si concentra esclusivamente sullo studio delle variabili finanziarie, tramite l'uso dei consueti indicatori di bilancio, rinunciando all'analisi degli indicatori delle prestazioni dei singoli servizi pubblici locali che, più volte in passato, hanno mostrato di essere problematici e talvolta anche inattendibili;*
- *per favorire una visione d'insieme sulla finanza decentrata in Toscana, quest'anno è stato inserito un paragrafo apposito sulla finanza regionale in modo da costruire, pur con alcune cautele, un conto consolidato delle entrate e delle spese di tutte le Amministrazioni Pubbliche della regione;*
- *l'analisi congiunturale degli andamenti finanziari è stata arricchita affiancando l'analisi dei dati di cassa a quella dei dati di competenza;*
- *quando possibile, sono state utilizzate anche le informazioni provenienti dalle Relazioni Previsionali e Programmatiche degli enti locali, che forniscono le previsioni 2001-2003 per le principali voci di bilancio;*
- *inoltre, una parte del lavoro è dedicata all'approfondimento degli effetti del Patto di Stabilità Interno sulle amministrazioni locali della Toscana, attraverso una stima effettuata specificatamente sui dati di cassa degli enti comunali.*

*È necessaria un'avvertenza. Le informazioni sulla finanza locale, a scala nazionale e regionale, provengono da fonti diverse, che non sono ugualmente aggiornate: di conseguenza, il confronto fra le varie parti del Rapporto non è sempre sufficientemente agevole per una corretta comprensione dei fenomeni e della loro dinamica. Ad esempio, gli andamenti aggregati della finanza locale italiana sono disponibili al 2001, quelli dei singoli enti locali toscani arrivano al 2000 ma se interessa effettuare un confronto*

*esaustivo fra la Toscana e le altre regioni italiane bisogna tornare indietro fino al 1998 (anche se la recente rilevazione rapida dell'ISTAT consente un confronto aggiornato al 2000). L'eterogeneità dei dati dal punto di vista temporale può quindi recare qualche difficoltà nella lettura ma si è comunque preferito analizzare, per ogni specifico tema trattato, le informazioni statistiche disponibili più recenti.*

*Occorre, infine, segnalare che l'analisi della finanza locale nel 1998-2000 in questo Rapporto è presentata con la moneta allora in corso e, quindi, in lire.*

## SINTESI

### Un quadro d'insieme sulla finanza decentrata in Toscana

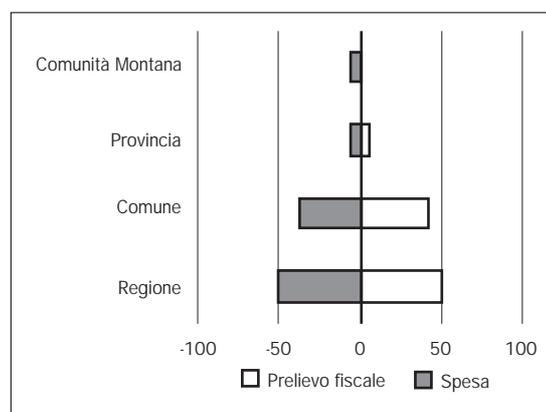
Da fenomeno sostanzialmente circoscritto, la finanza decentrata ha assunto negli anni '90 un'importanza economica sempre più consistente in Italia. Per questo motivo nel primo paragrafo di questa sintesi si forniranno le dimensioni globali delle risorse gestite in Toscana dalle amministrazioni pubbliche, per poi descrivere alcuni degli aspetti settoriali più rilevanti.

Nel 2000 le amministrazioni pubbliche della Toscana (Regione, Comuni, Province e Comunità Montane) hanno realizzato impegni di spesa (corrente e in c/capitale) pari a più di 20mila miliardi di lire (il 13% del PIL regionale), equivalenti ad una spesa media per abitante di quasi 5,7 milioni. Le entrate complessive accertate sono state leggermente più elevate, registrando un'incidenza pro capite di circa 200 mila lire superiore a quella delle spese (5,9 milioni di lire).

Al bilancio consolidato della finanza pubblica concorrono, in diversa misura, i vari livelli di governo: mediamente, fatto 100 il bilancio totale, circa la metà è gestita dalla Regione, il 40% dai Comuni, il 6% dalle Province e la parte restante dalle Comunità Montane. Come ci si attende, la distribuzione della spesa fra i vari enti è molto simile a quella del prelievo fiscale.

In particolare, il rapporto prelievo/spesa è in perfetto equilibrio per la Regione; per i Comuni la quota di prelievo di propria spettanza supera, invece, quella della spesa; esattamente l'opposto vale per le Province e le Comunità Montane.

PRELIEVO FISCALE E SPESA PUBBLICA PER LIVELLI DI GOVERNO IN TOSCANA. 2000  
Percentuali



In valori pro capite l'esito di questa ripartizione di competenze e di ruoli è il seguente:

- a titolo di tributi e tariffe ogni toscano nel 2000 ha versato in media quasi 1,5 milioni di lire alla Regione, 1,2 milioni di lire al proprio Comune e 165mila lire alla Provincia, a cui si aggiunge un contributo unitario di 40mila lire alle Comunità Montane. Nel complesso, quindi, l'onere fiscale individuale imposto dalle amministrazioni pubbliche decentrate in Toscana ammonta a 2,9 milioni di lire, di cui 1,4 a favore degli enti locali;
- in termini di risorse trasferite dallo Stato e dalla Regione, invece, il Comune riceve 410mila lire per ogni cittadino, la Provincia 115mila e le Comunità Montane 130mila circa. In totale, l'ammontare garantito alle amministrazioni locali dai livelli superiori di governo per ogni residente è quindi pari a meno della metà del contributo fiscale del cittadino stesso

ENTRATE E SPESE NELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI DELLA TOSCANA. 2000  
Valori pro capite in migliaia di lire

	Comuni	Province	Comunità Montana	Totale
Entrate proprie	1.210	165	36	1.411
Trasferimenti correnti	411	114	129	655
Entrate c/capitale	441	82	190	713
TOTALE ENTRATE	2.063	361	355	2.779
Spese correnti	1.541	243	158	1.942
Spese c/capitale	687	48	208	1.044
TOTALE SPESE	2.228	392	366	2.986

(che è contribuente e potenziale utente dei servizi locali offerti);

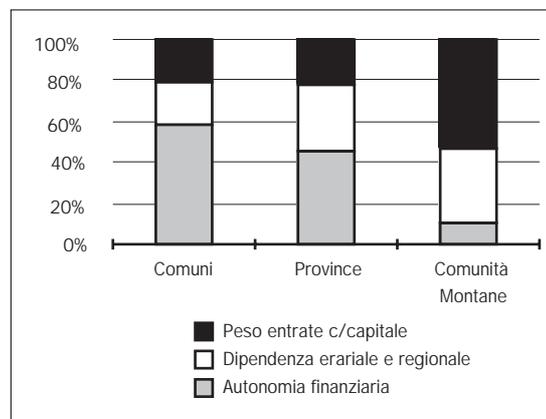
- il 65% della spesa degli enti locali toscani è destinata alle esigenze di natura corrente e ciò deriva principalmente dalle scelte d'impiego effettuate dai Comuni, nei quali la spesa corrente rappresenta quasi i 2/3 della spesa totale;
- a livello aggregato le entrate correnti delle amministrazioni locali (proprie + trasferimenti) sono, perciò, in grado di coprire la spesa corrente (alla quale andrebbe, però, aggiunta la spesa per il rimborso della quota capitale di mutui e prestiti per poter parlare di equilibrio nella gestione ordinaria).

### La crescita dell'autonomia finanziaria degli enti locali

Come si è appena visto, le entrate della finanza pubblica in Toscana sono in massima parte entrate correnti e fra queste prevalgono le entrate che provengono dall'imposizione di tributi, proventi e tariffe. Tenendo conto sia della Regione che degli enti locali, l'autonomia finanziaria delle amministrazioni pubbliche toscane si attesta su un valore del 54% circa; le differenze nel grado di autonomia impositiva di ogni tipologia di ente continuano, però, ad essere rilevanti, nonostante che l'incidenza delle entrate proprie sulle entrate totali sia andata crescendo in tutti i livelli locali di governo, in Toscana così come in Italia.

Se per i Comuni, nonostante il progressivo e anche recente incremento della loro autonomia finanziaria, il balzo in avanti va collocato una decina di anni fa con l'introduzione dell'ICI, per le Province il momento di svolta è stato il 1999 con il potenziamento dell'imposizione provinciale sul parco automobilistico. Le entrate proprie dei Comuni costituiscono circa i 2/3 delle loro risorse disponibili, ma ormai anche le Province raccolgono tramite il prelievo una quota veramente significativa di risorse, pari a circa la metà delle entrate totali. Una situazione completamente diversa vale invece per le Comunità Montane, che continuano ad essere enti a finanza quasi interamente derivata; per esse la diminuzione dei trasferimenti (soprattutto quelli regionali) avvenuta nel 2000 è stata compensata dal forte incremento delle entrate in c/capitale, a fronte di un'autonomia finanziaria sostanzialmente stabile sul 10% circa.

STRUTTURA DELLE ENTRATE NELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI DELLA TOSCANA. 2000  
Percentuali



Scendendo più nel dettaglio, si può osservare che proprio nel 2000, contrariamente a quanto ci si poteva aspettare, la capacità di autofinanziamento dei Comuni ha ritrovato un nuovo vigore, nonostante l'evidente difficoltà di continuare ad accrescere il carico impositivo, già elevato, sulla collettività. Non si può scordare, infatti, che i valori di autonomia e di pressione

finanziaria esercitati dai Comuni toscani sono già fra i più alti rispetto a quelli delle altre regioni (oltre che nettamente superiori alla media italiana).

Sia l'autonomia tributaria che quella finanziaria, quindi, sono cresciute (la prima rappresenta circa il 70% della seconda) ma con effetti opposti in termini di variabilità sui dati comunali: la dispersione rispetto alla media, infatti, è aumentata per l'autonomia tributaria e, viceversa, è diminuita per quella finanziaria, come se le scelte di tariffazione dei Comuni si fossero omogeneizzate fra loro e invece quelle su tasse e tributi fossero sempre più variegate e differenziate. Naturalmente la maggiore uniformità nel campo delle tariffe potrebbe essere anche un effetto della gestione su scala più ampia di alcuni servizi pubblici tecnologici (come quello dell'acqua e dei rifiuti), tramite la concentrazione degli enti di gestione.

Si conferma, comunque, la relazione positiva che lega l'autonomia all'ampiezza demografica dell'ente, al di là ovviamente di tutti gli altri fattori, esogeni o endogeni (primi fra tutti, l'attrattività turistica e/o il dinamismo produttivo del territorio), che influenzano le scelte d'imposizione fiscale del Comune.

Anche a livello provinciale l'autonomia finanziaria ha continuato ad aumentare nel 2000 (dopo, appunto, lo scatto del 1999), con la particolarità che in questo caso essa coincide sostanzialmente con l'autonomia tributaria (l'entità delle entrate extra-tributarie è veramente scarsa). I divari fra le amministrazioni provinciali rimangono comunque sostanziosi, con Firenze e Prato ai vertici e Grosseto e Massa Carrara agli ultimi posti della classifica.

Naturalmente, l'aspetto speculare della crescita dell'autonomia è stata la riduzione del ruolo dei trasferimenti correnti, la cui flessione è derivata interamente dalla componente dei trasferimenti statali (che è quella dominante). Difatti, le entrate da trasferimenti regionali risultano addirittura

crescenti, soprattutto per le Province, come conseguenza della politica di delega e di decentramento attuata dalla Regione Toscana. La riduzione dei trasferimenti statali ha interessato a tappeto le Province e tutte le tipologie di Comuni, con un tono particolarmente accentuato per quelli di media grandezza, confermando che il criterio fondamentale seguito nel riparto delle risorse derivate continua ad essere la variabile dimensionale e, quindi, la spesa storica. Come è noto, su questo tema spinoso -il finanziamento degli enti locali tramite trasferimenti- alcune importanti novità si attendono dal 2002 in poi, con il passaggio all'addizionale fissa all'IRPEF e con la ridefinizione del meccanismo perequativo.

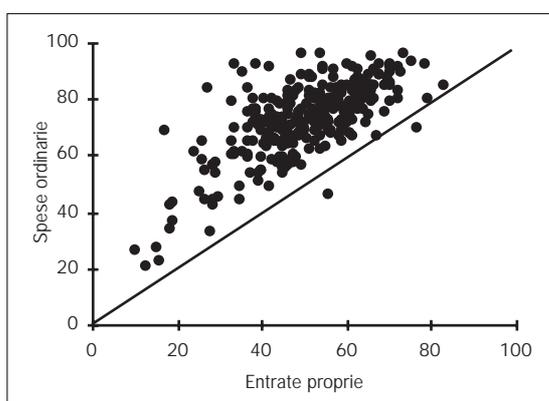
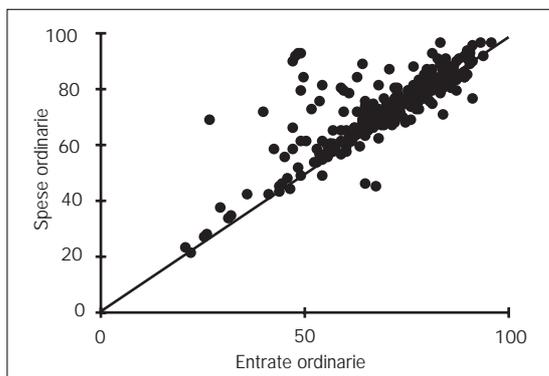
### **La gestione ordinaria nei bilanci dei Comuni**

Un aspetto che merita particolare attenzione è quello che riguarda l'equilibrio nella gestione ordinaria dei Comuni toscani.

Si tratta, in pratica, di verificare se esiste una relazione proporzionale fra le risorse a disposizione, rappresentate dalle entrate correnti (tributarie, extra-tributarie e trasferimenti), e le risorse necessarie per coprire le spese correnti e quelle per rimborso prestiti. In entrambi i casi le risorse, chiamate ordinarie, sono misurate come quota sul totale (rispettivamente di entrata e di spesa).

Dai dati relativi al 2000 emerge l'esistenza di una relazione lineare e diretta fra entrate ordinarie e spese ordinarie (rispettivamente rappresentate sull'ascissa e sull'ordinata del primo grafico) molto spostata verso l'alto, a conferma di quanto la gestione complessiva dei Comuni sia estremamente "schiacciata" sulla parte di ordinaria amministrazione, cioè sulle esigenze di fabbisogno ricorrente.

Le situazioni da considerare "critiche" sono tutte quelle che si collocano al di sopra della bisettrice, nelle quali, essendo la quota



di spese ordinarie più alta di quella delle entrate ordinarie, si prefigura la necessità di utilizzare entrate extra-ordinarie (“una tantum”) per coprire le spese correnti. In Toscana sono 181 i Comuni che si trovano in questa situazione di potenziale squilibrio e la metà di essi presenta uno scarto fra ordinata e ascissa particolarmente consistente, superiore al divario medio (pari a 2,4 punti %).

Se, poi, anziché considerare tutte le entrate ordinarie, si isolano soltanto quelle proprie (togliendo in sostanza i trasferimenti), la relazione che appare è sempre simile alla precedente ma con una maggior dispersione dei dati comunali lungo tutta la bisettrice (come mostra il secondo grafico). In sostanza, aumenta la variabilità sia in orizzontale che in verticale: in orizzontale perché più variabile è l'autonomia finanziaria rispetto all'incidenza percentuale delle entrate ordinarie sul totale;

in verticale perché, ovviamente, diventano rarissimi i casi in cui le risorse autonome di un Comune sono in grado, da sole, di coprire il relativo fabbisogno ordinario di spesa.

È perciò normale che quasi tutti i Comuni toscani si trovino al di sopra della bisettrice: va, però, tenuto presente che 132 enti mostrano una differenza molto ampia fra la quota ordinaria di spesa e quella delle entrate proprie, superiore al valore medio (22,4 punti percentuali).

### Le principali fonti di entrata propria

La crescita dell'autonomia finanziaria dei governi locali è stata consentita non solo da un più intenso utilizzo degli strumenti tributari e tariffari esistenti, ma anche da un loro ampliamento.

Per i Comuni le novità di maggior rilievo nel campo dei tributi sono state da un lato la compartecipazione all'IRAP, introdotta nel 1998, e, dall'altro, l'addizionale all'IRPEF, introdotta nel 1999 con una doppia aliquota (una fissa e una facoltativa).

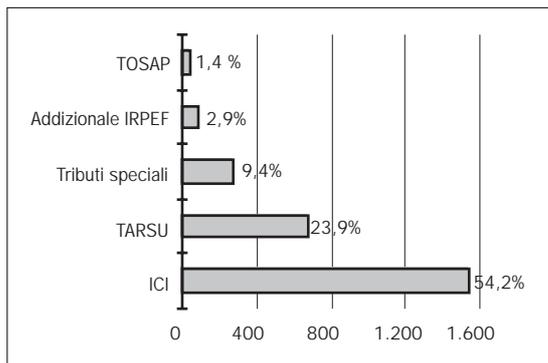
La prima, inserita nella categoria dei tributi speciali, non ha di fatto aumentato l'autonomia tributaria dei Comuni, perché costituisce una compartecipazione prefissata, quindi non manovrabile dall'ente, che deve soltanto garantire l'invarianza finanziaria rispetto alla situazione pre-IRAP.

La seconda, invece, rappresenta a tutti gli effetti un nuovo canale d'imposizione fiscale per il Comune, come dimostra il crescente numero di enti che l'hanno adottata. Dai dati dell'ANCI risulta che nel 2002 sono stati 234 i Comuni toscani nei quali si è pagata l'addizionale all'IRPEF (nel 1999 erano stati soltanto 48), appartenenti in modo abbastanza uniforme alle varie classi dimensionali (solo nei Comuni sotto 5mila abitanti il ricorso all'addizionale è ancora meno diffuso).

In termini percentuali, il gettito dell'addizionale IRPEF costituisce il 3% delle

entrate tributarie complessive e, quindi, ha già dimostrato le proprie potenzialità, superando in un solo anno il contributo di una tassa comunale storica come la TOSAP, che invece è in attesa di essere abolita per essere sostituita da un canone facoltativo (passerà perciò nella categoria delle entrate extra-tributarie).

PRINCIPALI TRIBUTI DEI COMUNI IN TOSCANA, 2000  
Miliardi di lire e incidenza percentuale sulle entrate tributarie totali



Anche per la TARSU si parla da tempo della prospettiva di una trasformazione in tariffa, che potrebbe potenziarne il ruolo nei bilanci comunali: questa tassa, comunque, continua a rappresentare, dopo l'ICI, la voce di maggior rilievo, fornendo poco meno di 1/4 del gettito tributario dei Comuni toscani.

E, poi, naturalmente, i Comuni dispongono dell'ICI che, non soltanto è da tempo il principale tributo comunale, ma continua a manifestare una notevole vivacità: nel 2000 il gettito ICI in Toscana è aumentato del 6,3% rispetto al 1999. Dall'ICI dipendono sostanzialmente i divari di pressione tributaria esistenti all'interno della regione, anche se su questo punto occorre un po' di cautela nelle valutazioni perché, come è ovvio, la popolazione residente non costituisce il riferimento corretto per calcolare l'incidenza pro capite dell'ICI, visto che essa ricade soltanto sulle persone, fisiche e giuridiche, proprietarie di immobili, indipendentemente dalla loro residenza.

Ad esempio, sulla base di un campione esteso di Comuni toscani si è potuto verificare

che circa il 73% del gettito ICI proviene, in pari misura, dai versamenti sulla prima casa e sui fabbricati produttivi e il 18%, invece, da quelli sulla seconda casa (la quota rimanente è ICI su altri fabbricati). L'aliquota media sulla seconda casa è naturalmente più alta di quella applicata sulla prima casa ai proprietari residenti: 5,7% contro 4,8% (quella sugli immobili ad uso produttivo è intermedia rispetto alle precedenti ed è pari al 5%). Ne deriva che, approssimativamente, l'ICI pagata in media per una seconda casa è più del doppio di quella dovuta sulla casa di residenza, tenuto conto anche della detrazione per la prima casa (650mila contro 260mila lire), confermando così la presenza del problema dell'"esportazione" dell'imposta, tipico dell'imposizione immobiliare.

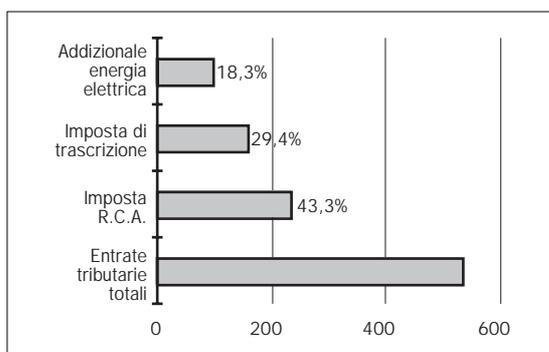
Per completare il quadro delle entrate proprie dei Comuni manca un'altra componente importante, quella dei proventi sui servizi pubblici, che negli ultimi tre anni ha avuto una dinamica molto positiva. Questi proventi ammontano a poco meno di 1.000 miliardi di lire nel 2000 e quindi equivalgono a circa 1/3 delle entrate tributarie comunali. Per questa fonte di entrata la variabilità dei singoli dati comunali è, forse, ancora più ampia del solito e, sicuramente, è difficilmente interpretabile. Infatti, alle differenze nella tariffazione non si possono associare in modo univoco le diversità, effettivamente esistenti, nei livelli di offerta dei servizi di ogni singola realtà comunale; più spesso la variabilità sembra dovuta a una disforme contabilizzazione a seconda del tipo di gestione del servizio stesso (in economia oppure esternalizzato).

Anche le Province, proprio negli ultimi due anni, hanno visto ampliare notevolmente i propri spazi di autonomia tributaria. In particolare, il salto in avanti è stato segnato dal potenziamento dell'imposizione sulla motorizzazione privata, attraverso l'introduzione dell'imposta provinciale di trascrizione sulle immatricolazioni.

In pratica, l'addizionale sull'energia

elettrica (98 miliardi di lire), l'imposta di trascrizione (158 miliardi di lire) e l'imposta sulle assicurazioni auto (233 miliardi di lire) coprono più del 90% delle entrate tributarie totali delle province toscane.

PRINCIPALI TRIBUTI DELLE PROVINCE IN TOSCANA. 2000  
Miliardi di lire e incidenza percentuale sulle entrate tributarie totali



L'addizionale provinciale sull'energia elettrica, che tra l'altro è aumentata del 72% nel 2000, grava soltanto sui consumi non residenziali e quindi assume particolare rilievo nelle Province toscane, come Firenze, Prato e Pisa, dove sono più presenti le attività industriali ad alto uso energetico. Il gettito delle imposte automobilistiche, anch'esse significativamente cresciute (+17/19% nel 2000), si distribuisce invece in modo più uniforme sul territorio, anche se risultano comunque predominanti le quote dei centri urbani più grandi.

### Scelte di prelievo da parte dei Comuni

Può essere utile analizzare quanti Comuni toscani nel 2000 hanno assunto decisioni di alleggerimento o inasprimento fiscale, attraverso diminuzioni/aumenti nelle aliquote ICI e/o nell'introduzione *ex novo* oppure nell'aumento dell'aliquota dell'addizionale IRPEF. Naturalmente gli effetti redistributivi connessi a modifiche dell'ICI oppure dell'addizionale IRPEF sono assai diversi, dal momento che queste due imposte comunali ricadono su insiemi di contribuenti (proprietari immobiliari nel primo caso e

percettori di reddito nel secondo), che solo in parte possono coincidere.

Per quanto riguarda l'ICI, secondo le informazioni fornite dall'ANCI, appare in modo netto la tendenza da parte dei Comuni toscani ad aumentare il livello di aliquota ordinaria: la classe più elevata, quella con aliquota superiore al 6,9% risulta sempre più utilizzata a scapito delle classi d'aliquota più basse, tanto che nel 2001 comprende il 37% degli enti comunali.

COMUNI TOSCANI PER CLASSI DI ALIQUOTA ICI ORDINARIA  
Numerosità 1998-2001

	1998	1999	2000	2001
Da 4 a 4,9	9	8	6	6
Da 5 a 5,9	75	62	39	37
Da 6 a 6,9	158	158	148	137
Oltre 6,9	45	59	94	107
TOTALE	287	287	287	287
Aliquota media	6,1	6,2	6,4	6,4

Ormai quasi la totalità dei Comuni toscani applica un'aliquota specifica per l'abitazione principale e la quota maggioritaria di essi adotta, ovviamente, livelli medio-bassi di aliquota (tra 4 e 5,9%).

Quindi, mentre l'aliquota ordinaria media regionale è andata crescendo, passando dal 6,1% nel 1998 al 6,4 nel 2001, quella sulla prima casa nello stesso arco di tempo è rimasta sostanzialmente stabile (5,2-5,3%).

COMUNI TOSCANI PER CLASSI DI ALIQUOTA ICI SU ABITAZIONE PRINCIPALE  
Numerosità 1998-2001

	1998	1999	2000	2001
Da 4 a 4,9	55	65	65	71
Da 5 a 5,9	131	130	151	152
Da 6 a 6,9	23	24	65	59
Oltre 6,9	1	1	3	2
TOTALE	210	220	284	284
TOTALE COMUNI	287	287	287	287
Aliquota media	5,2	5,2	5,3	5,3

Restringendo il campo d'osservazione al biennio 1999-2000 si può notare che 89 sono i Comuni che hanno alzato l'aliquota ICI ordinaria, pari esattamente a 1/3 del totale (fra i quali anche uno dei Comuni in disavanzo).

Gli interventi sull'addizionale IRPEF sono

stati ancora più diffusi: 180 Comuni, infatti, hanno apportato modifiche a questo tributo, aumentandone l'aliquota (55 enti) oppure introducendolo *ex novo* (125 enti, fra cui tutti e tre i Comuni in disavanzo). Se, quindi, nel 1999 i Comuni toscani nei quali si pagava l'addizionale IRPEF erano soltanto il 26%, nel 2000 rappresentano già il 69% del totale, il 76% nel 2001 e poco meno dell'82% nel 2002 (secondo dati ANCI ancora provvisori). All'estensione numerica si è associata anche una maggior adesione ai valori più alti di aliquota, tanto che dal 2000 in poi nessun Comune ha applicato l'aliquota minima dello 0,05% e la maggior parte di essi ha imposto aliquote sempre più vicine ai valori massimi (circa il 65% degli enti ha scelto aliquote pari a 0,4 e 0,5%).

COMUNI TOSCANI PER CLASSI DI ALIQUOTA DI ADDIZIONALE IRPEF  
Numerosità 1999-2002

Aliquote	1999	2000	2001	2002 provvisorio
0,05	2	-	-	-
0,1	9	3	3	2
0,15	1	-	-	-
0,2	62	144	75	58
0,25	-	1	2	1
0,3	-	13	16	17
0,35	-	-	2	3
0,4	-	37	93	66
0,5	-	-	26	87
Totale comuni con addizionale	72	198	217	234
Comuni senza addizionale	215	89	70	53

In termini sintetici, combinando le scelte impositive dei Comuni nel 2000 sul patrimonio immobiliare e sulla capacità reddituale delle persone fisiche, si può osservare che:

- soltanto due Comuni toscani hanno ritoccato al ribasso l'aliquota ICI o quella dell'addizionale IRPEF (Monterchi ha abbassato dello 0,5% la prima e Monteroni d'Arbia ha eliminato la seconda);
- circa 1/4 dei Comuni, invece, ha mantenuto invariate entrambe le imposte (almeno per quanto riguarda l'aliquota);
- tutti gli altri Comuni (216, quindi la

stragrande maggioranza) hanno ritenuto opportuno aumentare il carico tributario sulla collettività, agendo sull'uno, sull'altro o su entrambi questi strumenti fiscali;

- come ci si poteva attendere, i governi comunali hanno privilegiato le manovre sull'addizionale IRPEF che rappresentava una vera e propria novità in campo tributario e che quindi offriva margini d'intervento più ampi;

SCELTE FISCALI DEI COMUNI TOSCANI: VARIAZIONI 2000 RISPETTO  
AL 1999  
Numerosità

	Tipologia di intervento				Totale
	Nessuno	su ICI	su IRPEF	su ICI e IRPEF	
Diminuzione di aliquota	-	1	1	-	2
Invarianza delle aliquote	69	-	-	-	69
Aumento di aliquota	-	36	42	13	91
Introduzione ex novo	-	-	85	40	125
TOTALE	69	37	128	53	287
Distribuzione percentuale	24,0	12,9	44,6	18,5	100,0

- va, però, notato che anche le decisioni di innalzamento dell'aliquota ICI sono state piuttosto diffuse (dal 30% circa dei Comuni), se si tiene conto che le potenzialità di questa imposta, ormai radicata nelle voci d'entrata comunali, sono già state ampiamente sfruttate anche negli anni precedenti per raccogliere gettito.

### Gli interventi di spesa corrente

Nonostante che negli ultimi anni abbia tendenzialmente ridotto il proprio ruolo, la spesa corrente rappresenta ancora la quota prioritaria della spesa complessiva degli enti locali toscani. Fatta eccezione per le Comunità Montane (in cui la parte corrente di spesa copre in media solo il 41% del totale), tanto nei Comuni quanto nelle Province le voci correnti costituiscono più del 60% degli impegni complessivi di spesa.

Mentre nei Comuni il tasso di crescita

della spesa corrente si sta gradualmente riducendo (+2,3% nel 2000), nelle Province la dinamica è stata assai vivace (+11%) ma sempre molto più contenuta rispetto a quella degli investimenti.

Dal punto di vista della destinazione funzionale, nel 2000 si ritrovano molti elementi di conferma rispetto al passato e solo qualche piccola novità. A scala comunale i settori tipici d'intervento, in ordine d'importanza, sono: l'amministrazione generale, la gestione del territorio e dell'ambiente, l'istruzione e la cultura e, infine, il campo sociale. In particolare, il primo e l'ultimo hanno subito nel 2000 una crescita significativa; di contro, la spesa per istruzione ha fatto registrare una flessione davvero rilevante (-19%) in seguito al trasferimento dell'onere delle retribuzioni del personale ATA sul bilancio dello Stato.

A livello provinciale, poi, la composizione percentuale della spesa corrente mostra, nel 2000, trasferimenti di risorse da un settore all'altro anche troppo consistenti per essere veri, nel senso che potrebbero verosimilmente derivare soltanto dall'utilizzo di metodi di classificazione diversi rispetto al passato. Le voci di spesa corrente più importanti sono, comunque, quelle dell'amministrazione generale, della gestione del territorio e ambiente e dell'istruzione e cultura; quest'ultima, anche in questo caso, si è fortemente ridotta sempre per effetto del personale scolastico divenuto statale.

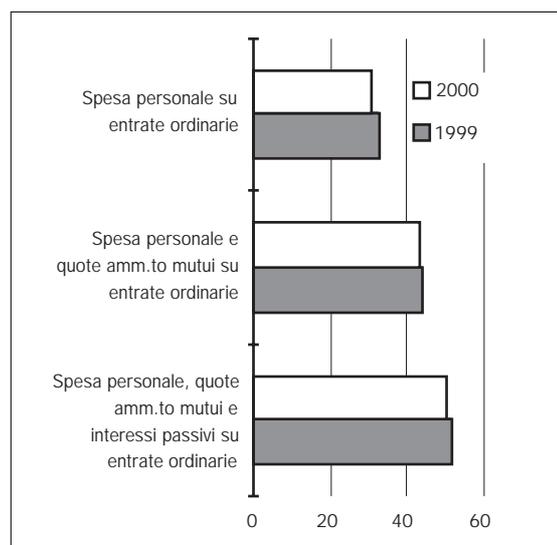
La conseguenza più importante della flessione della spesa per il personale è stata senza dubbio la riduzione del grado di rigidità strutturale della spesa, che negli anni precedenti era invece progressivamente aumentata.

In Toscana la rigidità strutturale della spesa è sempre stata piuttosto elevata, soprattutto a livello comunale; i dati toscani riferiti a questo indicatore risultano infatti superiori, non solo alla media italiana, ma anche alle altre regioni Centro Settentrionali. L'alta rigidità dipendeva, in primo luogo,

proprio dall'incidenza delle spese per il personale, che in Toscana ha sempre assunto valori simili a quelli tipici delle realtà locali delle regioni meridionali.

Naturalmente, anche altre voci di spesa contribuiscono a limitare la flessibilità d'intervento da parte dell'ente: in particolare, il rimborso dei prestiti, sia nelle quote d'ammortamento sia negli interessi passivi (ma, ad esempio, anche i trasferimenti regionali a destinazione vincolata). Mediamente, nel 2000 risulta che la metà delle entrate correnti dei Comuni toscani è assorbita da spese sostanzialmente invarianti: si tratta per il 31% di spese per il personale, per il 12% di rimborso delle quote dei mutui e per il 7% circa di oneri passivi.

RIGIDITÀ STRUTTURALE DELLA SPESA CORRENTE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI IN TOSCANA. 1999-2000  
Percentuali



L'abbassamento della rigidità strutturale non ha interessato, però, tutti i Comuni: ad esempio, gli enti molto piccoli (sotto 3mila abitanti) e i grandi centri urbani (sopra 100mila abitanti) hanno addirittura mostrato un incremento di questo indicatore. Si conferma così che la scarsa manovrabilità delle componenti più rigide, e anche la difficoltà di sostenere autonomamente il carico finanziario di queste voci, assumono

toni più marcati -seppur per ragioni diverse- proprio nei Comuni più piccoli e in quelli più grandi.

### Investimento e indebitamento

Tra gli andamenti registrati nel 2000, un segnale particolarmente positivo proviene dalla ripresa della spesa per investimenti. In quest'anno, infatti, sembra aver preso avvio una strategia -che sostituisce la spesa corrente in spesa in conto capitale- completamente nuova se si guarda al passato più recente della finanza locale toscana, per la quale si riteneva che la scarsa propensione all'investimento costituisse ormai una caratteristica strutturale.

Sebbene le spese in c/capitale, per loro natura, presentino spesso un andamento irregolare (basta l'avvio simultaneo di alcune grandi opere per far saltare in alto il loro tasso d'incremento), la ripresa degli investimenti sembra effettivamente iniziata negli enti locali della Toscana: l'impennata c'è stata a tutti i livelli di governo, anche se ovviamente non in modo uniforme al loro interno.

Ad esempio, nell'insieme dei Comuni toscani la spesa per investimenti è cresciuta del 14% rispetto al 1999 (si pensi che l'anno precedente era addirittura diminuita in valori assoluti), giungendo a coprire il 28% della spesa totale; le grandi città, però, non sono state toccate da questo processo, perché probabilmente "soffocate" da un eccesso di spesa corrente e/o di spesa per rimborso prestiti.

Nelle Province della Toscana, poi, la spesa in conto capitale, dopo aver avuto un vero e proprio tracollo nel 1999 (-21%), ha recuperato in pieno nel 2000, con una crescita annua del 64%. Gli investimenti rappresentano così quasi il 37% della spesa provinciale totale.

Infine, nelle Comunità Montane lo sviluppo della spesa per investimenti è stato più graduale: aveva interessato infatti anche il 1999, sebbene nel 2000 sia stato molto più

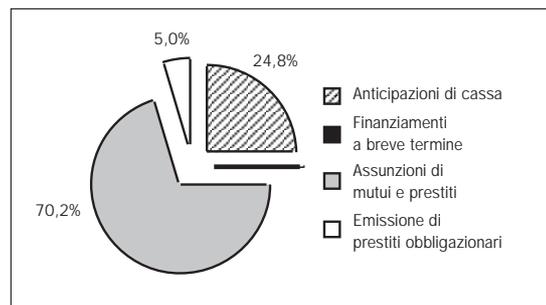
consistente (+54% contro +11% dell'anno precedente) e abbia segnato il superamento, in cifre assolute, dell'investimento sulla spesa corrente.

Ci si può domandare cosa è successo al livello d'indebitamento degli enti locali in concomitanza con il decollo dell'attività d'investimento.

Innanzitutto, a livello comunale, si può osservare che le entrate derivanti da assunzioni di mutui e prestiti (837 miliardi di lire) sono aumentate del 5% nel 2000, mentre l'anno precedente avevano registrato una forte flessione. Esse costituiscono, dunque, il 70% delle entrate totali da indebitamento (comprensive anche di un'altra voce rilevante, quella delle anticipazioni di cassa).

In media l'incidenza di tale voce sulla spesa per investimenti (impegnata) è pari al 34% circa, da cui quindi sembrerebbe che i 2/3 di tale spesa debbano essere coperti da entrate di altra natura (entrate da alienazione di beni patrimoniali, avanzi di gestione o, eventualmente, anche entrate da indebitamento degli anni precedenti se l'assunzione dei prestiti è stata anticipata rispetto all'effettivo impegno di spesa); il dato, però, cambia in modo significativo da ente a ente.

ENTRATE DA ACCENSIONI DI PRESTITI DEI COMUNI TOSCANI. 2000  
Percentuali



In termini di stock, i prestiti dei Comuni toscani ammontano a quasi 6mila miliardi di lire alla fine del 2000, mentre il loro indebitamento totale si attesta sugli 8mila miliardi lire. La consistenza dei debiti si è dimezzata rispetto al valore del 1998, ma

continua a rappresentare un'esposizione debitoria di un certo rilievo (è pari, per avere un'idea, al doppio delle entrate proprie annue dei Comuni). La diminuzione ha interessato soprattutto i grandi centri urbani; al contrario i debiti sono cresciuti nei Comuni di media grandezza e, in particolare, nella fascia dimensionale fra 20 e 60mila abitanti, proprio laddove la spesa in conto capitale è stata più dinamica.

Non va dimenticato, però, che lo stato d'indebitamento dei Comuni dipende ovviamente, e anche in larga misura, da decisioni assunte in passato: ad esempio, la rinegoziazione dei mutui contratti con istituti diversi dalla Cassa DD.PP., consentita dalla normativa del 1995 e del 1997, spesso ha pesantemente condizionato la gestione di competenza di alcuni enti, soprattutto quelli piccoli, impegnandone i bilanci per i venti anni successivi.

Va segnalato, infine, che si sta lentamente diffondendo il ricorso ad un nuovo canale di finanziamento, disponibile dal 1997, cioè l'emissione dei BOC. Per adesso un numero ancora ristretto di Comuni toscani è entrato sul mercato con l'emissione di prestiti obbligazionari (soltanto una decina all'anno per un ammontare complessivo variabile fra 50-150 miliardi di lire), ma loro presenza è importante perché testimonia l'impegno da parte dei governi locali nella ricerca di forme d'indebitamento sempre più convenienti.

### **La politica fiscale dei Comuni: un'analisi per gruppi "omogenei"**

Per provare ad avere una visione più compatta delle scelte compiute dai Comuni toscani, sia sul lato del prelievo che su quello della spesa, sono stati costruiti 8 gruppi di Comuni, "omogenei" dal punto di vista della politica fiscale adottata da ogni amministrazione.

Naturalmente non è facile stabilire cosa s'intende per omogeneità nella politica fiscale,

considerato che le scelte finanziarie di ogni Comune sono numerose e variegata nelle loro modalità. Per esigenze di semplicità (anche legate alla necessità di disporre di un numero contenuto di gruppi), sono state prese in considerazione soltanto 3 variabili di bilancio -le entrate tributarie, la spesa corrente e la spesa in conto capitale, misurate in termini pro capite- verificando per ognuna di esse se il Comune presenta un valore più alto ("A") oppure più basso ("B") della media, valutata sul sottoinsieme di Comuni appartenenti alla stessa classe dimensionale. Perciò, per fare un esempio, il gruppo connotato con la sigla ABA contiene tutti quei Comuni che presentano, nell'ordine, una pressione tributaria superiore, una spesa corrente inferiore e, infine, una spesa per investimenti superiore ai corrispettivi valori medi della propria classe di ampiezza demografica. Con questa procedura si vuole quindi aggregare i Comuni che hanno comportamenti fiscali simili, senza che sulla "misurazione" di tale comportamento abbia influenza la dimensione demografica, che spinge -come è noto- i comuni molto piccoli e quelli molto grandi ad avere, ad esempio, spese per abitante sistematicamente superiori a quelli medi.

Il risultato più eclatante che si ottiene da questo procedimento di raggruppamento è l'affollamento dell'ultimo gruppo, quello con variabili fiscali tutte inferiori alla media, nel quale si collocano 118 Comuni, il 41% dell'universo toscano. D'altra parte la concentrazione della distribuzione di frequenza dei dati comunali su valori inferiori alla media regionale, tanto sull'entrata quanto sulla spesa, rendono questo risultato meno sorprendente. Eppure, proprio per il gruppo "BBB" così numeroso, e che tra l'altro si è ampliato nel 2000 rispetto al 1999, si rileva un coefficiente di variazione interna molto basso, anche rispetto a quelli degli altri raggruppamenti.

Fatta eccezione, poi, per il gruppo 3 che è scarsamente popolato, tutti gli altri gruppi

COMPORAMENTO FISCALE DEI COMUNI TOSCANI. 1999-2000  
Composizione percentuale

	Press. trib.	Spesa corr.	Spesa invest.	1999	2000
Gruppo 1	A	A	A	13,2	11,8
Gruppo 2	A	A	B	7,0	9,4
Gruppo 3	A	B	A	3,1	3,1
Gruppo 4	A	B	B	6,3	5,6
Gruppo 5	B	A	A	9,4	9,1
Gruppo 6	B	A	B	9,4	8,0
Gruppo 7	B	B	A	11,5	11,8
Gruppo 8	B	B	B	40,1	41,1

sono abbastanza equilibrati in termini di dimensione (il 10% circa del totale di Comuni).

È noto, anche dalla letteratura sull'argomento, che la politica fiscale locale dipende da molteplici fattori: fattori endogeni (come le caratteristiche strutturali del territorio e della popolazione, comprese le loro preferenze fiscali), il livello qualitativo e l'indirizzo politico dell'amministrazione (cioè le tipologie dei servizi offerti e il loro livello di efficienza ed efficacia), e, infine, fattori esogeni (come, ad esempio, quelli di tipo istituzionale riconducibili alla normativa che regola i rapporti finanziari tra i vari livelli di governo).

Partendo da gruppi omogenei, è possibile cogliere più facilmente la relazione che lega le scelte finanziarie di un governo comunale con le altre variabili non finanziarie che lo caratterizzano. Infatti, per ognuno degli 8 gruppi individuati, è stato possibile delineare un rapido *identikit* delle loro peculiarità, basandosi sulle variabili più incidenti e cioè: la dimensione demografica e la composizione per età della popolazione, il livello di reddito, la specializzazione produttiva (soprattutto se turistica), il livello di istruzione, il grado di urbanità e infine, il colore politico dell'amministrazione comunale (sebbene in Toscana sia molto uniforme).

Così, il gruppo "AAA", con valori tutti superiori alla media, presenta una composizione solo apparentemente eterogenea, comprendendo sia grandi centri urbani (come Firenze) sia Comuni turistici di

piccole dimensioni (come Abetone e Forte dei Marmi). Si tratta, quindi, di enti in cui l'intervento pubblico è più consistente che altrove perché sul fronte delle entrate possono contare su un'ampia base imponibile (soprattutto immobiliare) e su quello delle spese subiscono le pressioni esercitate dalla domanda turistica e dalle esigenze finanziarie dei sistemi urbani più grandi.

All'altro capo della graduatoria si trova invece il gruppo "BBB", con valori tutti inferiori alla media, particolarmente omogeneo dal punto di vista strutturale, con tanti Comuni ma tutti assimilabili alle caratteristiche medie regionali (dimensione, reddito, età ecc.). In questo caso una presenza pubblica relativamente poco incisiva trova spiegazione nell'assenza di diseconomie dimensionali da un lato, e nei più contenuti fabbisogni d'intervento dall'altro.

In linea di massima, dunque, l'esercizio di raggruppamento sembra avere una certa significatività: all'omogeneità fiscale si riesce a sovrapporre anche un'omogeneità di tipo demografico, economico e sociale, che consente di capire un po' meglio le ragioni che, nei vari casi, stanno alla base di alcune scelte di governo a livello locale.

### Effetti del Patto di Stabilità Interno

Le regole del Patto di Stabilità Interno (PSI), rese necessarie dall'impegno assunto in sede comunitaria per rispettare il Patto di Stabilità e Crescita, hanno da subito sollevato dubbi e preoccupazioni negli amministratori regionali e locali, anche se sono sempre state formulate come regole di buona condotta piuttosto che come obblighi tassativi e sanzionabili. Anche per effetto delle sollecitazioni provenienti dagli enti locali, il meccanismo del PSI è stato ogni anno riaggiustato (soprattutto in relazione al calcolo del saldo finanziario) e aggiornato (rispetto al parametro fondamentale di riferimento, cioè l'evoluzione del PIL nazionale) con le leggi Finanziarie e

con numerosi decreti e circolari ministeriali. Anche l'ultima Finanziaria, quella per il 2002, ha modificato ulteriormente la normativa sul PSI, nella ricerca continua di un compromesso fra le esigenze del bilancio nazionale e quelle dei bilanci locali.

A livello italiano il comparto degli enti locali, considerato nel loro insieme, ha centrato l'obiettivo di riduzione del disavanzo dello 0,2% rispetto al PIL nel biennio 1999-2000 e quindi tutti gli enti, senza esclusione, potranno beneficiare dal 2001 di un abbassamento del tasso d'interesse praticato sui mutui della Cassa DD.PP (fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2002). Anzi, l'85% delle Province e il 27% dei Comuni italiani hanno addirittura conseguito una riduzione più alta, dello 0,3% sul PIL, acquisendo così il diritto ad uno sconto ulteriore sull'onere d'indebitamento con la Cassa DD.PP.

Anche in Toscana l'impatto del PSI nel biennio 1999-2000 sembra essere stato molto positivo (fonte: Banca d'Italia, 2001), dal momento che la Regione, le Province e i Comuni capoluogo hanno realizzato una riduzione di disavanzo (e, nel caso della Regione, un aumento di avanzo) superiore al proprio obiettivo programmatico. In valori aggregati il saldo finanziario di queste amministrazioni pubbliche è stato pari ad un avanzo di circa 177 miliardi di lire contro un deficit consentito di 259 miliardi di lire: dunque, ammonta a 436 miliardi "il di più" realizzato dai governi decentrati che operano in Toscana nel corso dei due anni considerati.

Disponendo dei flussi di cassa di ogni singola amministrazione comunale, si è cercato verificare, in modo più dettagliato, quanti e quali Comuni toscani abbiano rispettato il PSI, sia rispetto all'obiettivo di riduzione del disavanzo sia rispetto all'altro obiettivo, connesso al precedente, cioè la riduzione del rapporto debito/PIL. La stima, effettuata esclusivamente per il 2000 sulla base di alcune semplificazioni indispensabili, ha messo in rilievo alcuni aspetti interessanti:

- in termini aggregati il disavanzo dei Comuni toscani doveva diminuire circa del 10% nel 2000 rispetto al 1999. Questo obiettivo programmatico non è stato raggiunto in pieno, in quanto il disavanzo complessivo della finanza comunale toscana è ammontato a quasi 146 miliardi di lire nel 2000, cioè l'1% in più del dovuto. L'incidenza del saldo finanziario 2000 dei Comuni toscani sul PIL nazionale (pari a 6,7%) è comunque sceso di 1 punto percentuale rispetto al 1999;
- la responsabilità di questo risultato, però, è da imputare esclusivamente all'insieme dei Comuni che nel 1999 avevano registrato un saldo finanziario positivo e che, in forza del PSI, nel 2000 avrebbero dovuto ampliare il loro avanzo. Infatti, mentre il saldo finanziario totale dei Comuni in disavanzo è migliorato, e con intensità maggiore rispetto alle attese, la stessa cosa non è avvenuta per il gruppo dei Comuni in avanzo. Quindi, il mancato rispetto dell'obiettivo programmatico fissato per la finanza comunale toscana non è di per sé preoccupante: ciò che conta, invece, è la diminuzione del numero di Comuni in deficit (da 189 a 181) e del loro disavanzo complessivo (da 248 a 227 miliardi di lire);
- tuttavia, a livello individuale emerge anche qualche elemento di criticità. Sebbene quasi la metà dei Comuni toscani risulti aver rispettato il PSI nel 2000, va sottolineato che la stragrande maggioranza degli enti inadempienti (80% circa) è costituita da enti in disavanzo, a dimostrazione della presenza nella regione di alcune situazioni di bilancio particolarmente difficili;
- rispetto, poi, alla riduzione del debito, che rappresentava un obiettivo tendenziale (non quantificato) da raggiungere nell'arco del triennio 1998-2000, il panorama è più variegato: la metà dei Comuni toscani è riuscita nell'intento, ma solo il 40% di essi è stato in grado di realizzare una riduzione graduale e costante (cioè sia nel 1999 che

nel 2000). Inoltre, più della metà dei Comuni che hanno fallito l'obiettivo non ha mai registrato alcuna flessione del rapporto debito/PIL, nemmeno per un solo anno;

- sicuramente rilevante, però, va considerata la presenza dei Comuni toscani (10) tra i Comuni italiani (un centinaio circa) che nel 2000 hanno presentato un piano quinquennale di rientro dal debito del 10%, per avere la possibilità di estinguere in anticipo, ma senza penali, i mutui presso la cassa DD.PP. C'è quindi un certo attivismo da parte degli enti nel tentativo di ridurre il costo dell'indebitamento, anche se occorre ricordare che, sui 155 miliardi di lire complessivi, ben 110 appartengono all'intervento di rinegoziazione effettuato da un solo ente, il Comune di Firenze;
- in estrema sintesi, dalla stima sul 2000 risulta che quasi un quarto dei Comuni (per la precisione, 68) ha "centrato" entrambi gli obiettivi del PSI; un po' più della metà (150 Comuni) ha raggiunto o l'uno o l'altro con un'analogia frequenza (78 hanno ridotto il rapporto debito/PIL; 73 hanno invece migliorato il saldo finanziario); infine, il restante quarto degli enti comunali toscani non ha rispettato nessuna delle due regole di bilancio imposte dal Patto.

RISPETTO DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO IN TOSCANA. 2000  
Distribuzione del numero dei Comuni

	SI	Miglioramento saldo finanziario		Totale
		SI	NO	
Riduzione debito/PIL	SI	68	78	146
	NO	73	68	141
	Totale	141	146	287

In definitiva, si può affermare che l'applicazione del PSI alla realtà dei Comuni toscani - che nel panorama nazionale rappresentano certamente buoni esempi di amministrazione locale - ha messo in evidenza quello che può essere considerato il limite principale del Patto, cioè l'universalità delle regole di bilancio stabilite. Proprio in quanto

uguali per tutti gli enti, queste regole spesso si sono rivelate inique, non tenendo conto delle diverse situazioni finanziarie di partenza. Le conseguenze sono almeno due: gli enti con deficit gravi e strutturali operano in condizioni di crescente difficoltà finanziarie; quelli invece in situazione di avanzo, e soprattutto quelli che l'avanzo l'hanno raggiunto adeguandosi fin dall'inizio alle regole del Patto, sono disincentivati perché, fino ad ora, non hanno ottenuto un adeguato riconoscimento ai loro sforzi.

### Le prospettive della finanza locale in Toscana

Gli enti locali italiani sono in attesa di importanti modifiche, normative e istituzionali, che li riguardano e che potranno condizionare in modo rilevante i loro futuri andamenti finanziari.

I passi decisivi del processo di riforma che ha interessato le autonomie locali e regionali fino ad oggi sono ormai ben conosciuti:

- il progressivo decentramento amministrativo avviato dalle Bassanini;
- la crescita dell'autonomia finanziaria anche in seguito all'ampliamento degli strumenti fiscali a disposizione (ICI prima, IRAP e addizionale all'IRPEF poi);
- l'esternalizzazione delle funzioni e il riassetto gestionale dei servizi pubblici locali;
- l'applicazione del PSI con i vari ritocchi stabiliti ogni anno dalle Leggi Finanziarie;
- l'avvio del federalismo fiscale, solidale e perequativo, con il D.Lgs. 56/00;
- infine, la nuova distribuzione di competenze fra i livelli di governo sancita dalla revisione costituzionale del Titolo V e ispirata al principio di sussidiarietà.

Si può dire che nell'attuale organizzazione istituzionale del Paese, Comuni, Province e Regioni costituiscono ormai strutture fra loro paritetiche, alle quali è stata conferita una più ampia gamma di funzioni da svolgere in

condizioni di crescente autonomia (sia di entrata che di spesa) ma anche di costante rispetto dei vincoli di bilancio imposti dalla normativa.

Gestire questa fase di grandi cambiamenti (di ruolo e di responsabilità in generale) non è facile per gli enti locali, anche perché - per adesso - il rinnovamento sembra essere tanto forte quanto la precarietà che ancora esiste su certe tematiche.

Si pensi, in primo luogo, al sistema dei trasferimenti statali agli enti locali, che si basa sull'utilizzo congiunto di 3 fondi diversi, ognuno dei quali è ripartito secondo criteri talvolta in contraddizione tra loro. L'importanza dei trasferimenti sui bilanci degli enti locali si sta ridimensionando ma rimane essenziale delineare in tempi rapidi un intervento di riforma, che semplifichi il meccanismo e, soprattutto, lo renda più coerente con quanto prevede la nostra Costituzione.

In secondo luogo, infatti, va tenuto conto che la revisione costituzionale del 2001 ha lasciato ancora aperte alcune questioni importanti: ad esempio, l'autonomia finanziaria riconosciuta agli enti locali non è completamente assimilabile a quella delle regioni, dal momento che sarà subordinata alla potestà legislativa regionale; inoltre, anche gli enti locali sono oggi destinatari di nuove compartecipazioni al gettito a tributi erariali ma in questo caso non è stato ancora esplicitato quale sia l'effettivo gettito territoriale di riferimento; infine, nulla di definitivo si può ancora affermare sul meccanismo di funzionamento del fondo perequativo senza vincolo di destinazione che dovrà aiutare i territori con minor capacità fiscale pro capite.

Come ulteriore elemento di incertezza, va poi considerata anche l'applicazione del PSI, che ogni anno è stato via via modificato, con l'esito -secondo l'opinione dei governi decentrati- di imporre vincoli sempre più stringenti alla gestione finanziaria degli enti locali, nel tentativo di ovviare così ai problemi

dei conti pubblici italiani, in gran parte dovuti ad una congiuntura assai sfavorevole.

Forte di questa convinzione, infatti, l'ANCI proprio di recente ha avanzato al governo la richiesta di rivedere il PSI, in concomitanza con l'eventuale revisione del Patto di Stabilità e Crescita a livello europeo. Le richieste dei Comuni sono sintetizzabili nell'abolizione del vincolo di crescita alla spesa corrente, del blocco delle assunzioni e dei tagli ai trasferimenti previsti per i prossimi due anni. I Comuni, in sostanza, chiedono che anche a loro vengano applicate soltanto quelle stesse regole sul disavanzo e sul debito, che lo Stato italiano deve rispettare, e non ulteriori vincoli. I Comuni hanno anche proposto l'introduzione di un fondo perequativo (alimentato anche dalla compartecipazione comunale all'IRPEF) che agisca come sistema di premi e sanzioni nei confronti, rispettivamente, dei Comuni in regola con il Patto oppure di quelli inadempienti.

Inserite in questo contesto di riforma, le specificità dei bilanci e dei comportamenti finanziari dei Comuni toscani appaiono piuttosto rassicuranti, nel senso che la situazione della finanza locale toscana, nel suo complesso, presenta forse più punti di forza che di debolezza.

Le amministrazioni locali in Toscana sono particolarmente attive e dinamiche, senz'altro molto più di quanto avviene in altre realtà italiane, tanto sull'entrata quanto sulla spesa; nello specifico anche la spesa per investimenti, che tradizionalmente rappresentava un punto di debolezza, sembra aver recuperato negli ultimi anni il ritardo accumulato in passato; rarissime, poi, sono le situazioni di gestione in disavanzo; il rispetto del PSI, infine, non è stato completamente indolore ma, fino ad ora, ha ottenuto risultati senz'altro incoraggianti: e questi sono soltanto alcuni degli aspetti che caratterizzano in modo positivo i governi locali toscani.

Ciò non toglie che, in prospettiva, qualche problema sorgerà anche per i governi locali della Toscana o, meglio, per alcuni di essi.

Innanzitutto, è facile prevedere che gli enti locali saranno scarsamente disponibili a sostituire sempre più ampiamente lo Stato nel suo tradizionale ruolo di esattore, specialmente nelle aree, come avviene in Toscana, in cui ad alti livelli di offerta di servizi pubblici corrisponde un carico tributario sul cittadino già piuttosto elevato. In alcune realtà locali un'ulteriore crescita dell'autonomia finanziaria sembra possibile solo a prezzo di un aumento della pressione fiscale, ma ciò contrasta con la convinzione, ormai diffusa nell'opinione pubblica e anche nei documenti di governo, che gli attuali livelli di tassazione debbano essere alleggeriti. D'altra parte è anche difficile far percepire al contribuente, qualora avvenga, che gli aumenti delle imposte locali sono compensati da sgravi nazionali e che quindi, talvolta, si è di fronte ad un'operazione fiscale a somma zero.

Un altro aspetto delicato per la finanza delle amministrazioni locali toscane è rappresentato dalla loro forte variabilità interna: da ciò deriva l'esigenza che le innovazioni nei meccanismi di finanziamento a scala locale tengano sempre più conto di due principi, quello del riequilibrio interno delle risorse e quello della sempre maggiore finalizzazione e trasparenza degli strumenti impositivi rispetto agli obiettivi.

Il primo punto si riferisce al rapporto fra fabbisogni e risorse, ovvero ai trasferimenti perequativi delle capacità fiscali locali rispetto al fabbisogno; fino ad oggi i meccanismi utilizzati a livello nazionale sono stati o irrazionali o, almeno, confusi. Forse un maggior ruolo della Regione in questo settore (al pari di quanto già accade in Paesi europei simili all'Italia) potrebbe consentire una più valida misurazione sia dei bisogni che delle

risorse, partendo da una conoscenza più approfondita dei compiti, delle dimensioni e della numerosità degli enti locali nelle diverse aree del Paese. Un sistema di perequazione, in grado di tener conto del contesto in cui i Comuni e le Province operano, darebbe risultati sicuramente più soddisfacenti in termini di equità.

Quanto, poi, al secondo punto, cioè alle possibili fonti di reperimento delle risorse a disposizione degli enti locali, non sembra probabile che le imposte attuali possano dare molto gettito in più, visto che i loro margini di sfruttamento sono ormai esauriti, a meno che non intervengano modifiche sulla base imponibile, anche stabilite a livello nazionale, che possano provocare un impatto sui livelli di aliquota (ad esempio, l'eventuale esclusione da un'imposta erariale come l'Irpef di tutti i redditi immobiliari potrebbe essere compensata da un rialzo delle aliquote ICI). La strada sembra invece aperta per forme d'imposizione più innovative e più vicine al principio del beneficio che, per esempio, possano dare l'opportunità ai residenti stessi di scegliere ed ottenere importanti miglioramenti nei servizi o nelle infrastrutture della loro città o che consentano di attribuire con maggiore precisione i costi dei servizi pubblici locali a chi effettivamente ne beneficia (tra i non residenti si pensi, in primo luogo, ai turisti e ai pendolari).

Le cosiddette tasse di scopo, o anche le imposte con finalità ambientali, potrebbero quindi rappresentare un nuovo strumento impositivo, più mirato e selettivo, verso cui Comuni e Province potrebbero indirizzarsi, così da aumentare la pressione fiscale -magari soltanto per periodi di tempo definiti- in modo più tollerabile e partecipato da parte del cittadino e dell'utente.



## 1.

### INQUADRAMENTO NAZIONALE

#### 1.1

#### **L'evoluzione più recente della finanza regionale e locale in Italia**

##### 1.1.1 *Le novità normative*

Il 2001 ha certamente costituito un anno di grande importanza per le autonomie regionali e locali in Italia; si sono infatti concentrati nello spazio di pochi mesi molti importanti eventi che segneranno l'assetto delle competenze e della struttura dei bilanci per il prossimo futuro e si sono poste le premesse per una riforma in senso "quasi federalista" del nostro ordinamento.

Evidentemente la novità di maggior rilievo è la legge di riforma costituzionale (L. Cost. 3/2001) che ha modificato profondamente e in direzione di un assetto più decisamente decentrato la distribuzione delle competenze fra i vari livelli di governo. Come è noto, e come più diffusamente sarà descritto nella parte conclusiva di questo Rapporto, sui temi dell'assetto finanziario la legge costituzionale rinvia sostanzialmente ad una fase attuativa dei principi che vengono enunciati: resta la grande rilevanza, comunque, delle innovazioni già annunciate, e fra queste merita particolare attenzione quella che assegna specifici compiti legislativi alle regioni sia pure nell'ambito di principi generali stabiliti a livello nazionale.

Ma nel corso del 2001, oltre alla riforma del Titolo V che ha costituito anche una occasione di rinnovato dibattito su questi temi, altri elementi hanno inciso sulla vita e sui bilanci del sistema delle autonomie. Si sono infatti prodotti gli effetti del Decreto Legislativo 56/2000 che ha completamente stravolto la struttura delle entrate delle regioni, introducendo una compartecipazione molto rilevante al gettito IVA, per ora commisurata ai consumi stimati e fortemente "corretta" dai trasferimenti storici, anche se in futuro maggiormente determinata da elementi perequativi sul fabbisogno e sulla capacità fiscale. Si è così assistito alla fine di un fondamento storico della finanza regionale, cioè l'esistenza dei fondi a destinazione vincolata (quello sanitario è stato l'ultimo ad essere abolito) che ha connotato la vita delle regioni praticamente dall'inizio della loro attività.

La sanità, tuttavia, è rimasta tema di discussione e di contrattazione fra lo Stato centrale e le Regioni che nel corso del 2001 hanno stipulato un nuovo accordo che ha definito il livello della spesa in rapporto al PIL e ha imposto alle Regioni di coprire in modo autonomo i propri disavanzi sanitari. Proprio la varietà delle scelte di comportamento adottate dalle diverse amministrazioni regionali in tema di finanza sanitaria ha costituito un interessante esempio di come il federalismo fiscale potrà, in prospettiva, differenziare fortemente popolazioni anche molto prossime geograficamente; basta vedere come le scelte sull'assunzione di mutui, la reintroduzione dei ticket, l'uso dell'addizionale IRPEF (talvolta, anche con incremento forte della progressività delle aliquote) abbiano diviso l'Italia delle Regioni.

Le novità del 2001 hanno investito in misura forse meno rilevante gli enti locali, anche se si deve ricordare che essi sono sempre più interessati dalla silenziosa ma rilevante rivoluzione indotta da un lato dal progressivo operare del decentramento amministrativo delle Bassanini (con i conseguenti trasferimenti di personale e di risorse) dall'altro dalla esternalizzazione delle funzioni e dal riassetto gestionale dei servizi pubblici di area vasta che sta spostando verso enti esterni la gestione dei servizi stessi lasciando ai comuni le attività di controllo e regolazione.

Con la Legge finanziaria che produrrà i suoi effetti nel 2002 è stata introdotta una compartecipazione comunale sull'IRPEF pari al 4,5% del gettito<sup>1</sup>. Questa compartecipazione, che si aggiunge all'addizionale sull'IRPEF facoltativa con un'aliquota massima dello 0,5%, in realtà doveva essere pagata ai comuni solo nel 2002 sulla base del gettito dell'IRPEF del 2001. Già nello stesso 2002, alla luce di quanto previsto dal decreto legislativo n. 360/1998, essa doveva essere sostituita da un'addizionale uniforme e obbligatoria alla base dell'IRPEF<sup>2</sup>.

Originariamente, l'idea di attribuire ai comuni un'addizionale alla base imponibile dell'IRPEF era stata avanzata nel 1997, al fine di finanziare le nuove competenze che a seguito dell'attuazione della legislazione Bassanini sarebbero state attribuite ai comuni<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> L'articolo 25 della Legge Finanziaria per il 2002 dispone il rinvio di un anno della disciplina dell'addizionale obbligatoria uniforme all'IRPEF prevista dall'art. 1 del D.L. 28/9/1998 n. 360 e dall'art. 67 della Legge Finanziaria per il 2001. I decreti attuativi slittano quindi al 30/11/2002.

<sup>2</sup> Si noti a questo proposito che una compartecipazione al 4,5% del gettito riscosso dovrebbe produrre circa 10.000 mld delle vecchie lire, che corrispondono approssimativamente ad un'addizionale alla base dell'IRPEF dell'1%.

<sup>3</sup> Tuttavia, successivamente questa idea è tramontata, sia perché non tutti i comuni avrebbero ottenuto a regime le stesse competenze (si tratta, in larga misura, di una decisione demandata alle Regioni per i comuni appartenenti al proprio territorio), sia perché l'ammontare di risorse da attribuire a ciascuna Regione è in realtà assai diverso, ed un'aliquota uniforme su una base imponibile comune, ma assai sperequata sul territorio non sembrava la soluzione ideale per far fronte a queste esigenze differenziate di spesa.

Ora, la compartecipazione - addizionale sull'IRPEF si presenta come meramente sostitutiva dei trasferimenti erariali esistenti in favore dei comuni, che infatti sono destinati ad essere aboliti in misura pari all'imposta attribuita<sup>4</sup>.

L'idea di sostituire trasferimenti con risorse tributarie, così come è stato fatto per tutti gli enti locali nel corso dell'intero decennio, ed in particolare l'attribuzione di una compartecipazione - addizionale all'IRPEF ai comuni rappresenta uno sviluppo da salutare con favore. Infatti viene così garantita agli enti locali una massa di risorse finanziarie -in sostituzione degli attuali trasferimenti- la cui dinamica dipende dall'evoluzione della base imponibile IRPEF e non da decisioni annuali del governo, garantendo certezza di entrate. Inoltre, le risorse complessive per i comuni, data la dinamica della base IRPEF, aumenteranno verosimilmente ad un ritmo più rapido di quello degli anni passati, o comunque di quello che sarebbe prevedibile nel caso il sistema di finanziamento rimanesse immutato. Occorre, poi, ricordare che con la parte volontaria dell'addizionale sull'IRPEF si è già attribuita ai comuni una massa di risorse manovrabili assai consistenti e la cui base imponibile è automaticamente indicizzata alla crescita del reddito monetario, a differenza di quella dell'ICI. Infine, la soluzione deve essere vista con favore dal punto di vista dei requisiti del tributo locale. In primo luogo, gli spazi di manovra sull'IRPEF sono verosimilmente troppo bassi per poter dare luogo a sostanziali problemi di mobilità territoriale della base imponibile (competizione fiscale orizzontale), ed, in secondo luogo, la responsabilità politica del comune è resa evidente nella dichiarazione dei redditi.

La Legge Finanziaria per il 2002 (art. 24), inoltre, ha disciplinato il Patto di stabilità interno, prevedendo che nel 2002 il disavanzo di ciascuna provincia e di ciascun comune (al di sopra dei 5.000 ab.) non potrà essere superiore a quello del 2000 aumentato del 2,5%. Inoltre, nel 2002, è stato introdotto per la prima volta un vincolo aggiuntivo sulla spesa corrente primaria (al netto di una serie di voci tra cui quelle finanziate da programmi comunitari), sia sugli impegni che sui pagamenti. Entrambi questi aggregati non potranno superare il corrispondente valore base 2000 aumentato del 6% (sempre per i comuni con più di 5.000 ab.). Infine, i trasferimenti statali sono stati ridotti dell'1, 2 e 3% rispettivamente per gli anni 2002, 2003 e 2004.

<sup>4</sup> Infatti per gli anni 2002 e 2003 i Comuni riceveranno una compartecipazione all'IRPEF in misura del 4,5% del riscosso in conto competenza affluito al Bilancio dello Stato per l'esercizio finanziario precedente. Per il 2002 la ripartizione è stata realizzata entro il 30 giugno a cura del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

### 1.1.2 *Gli andamenti del 2001*

Alcuni degli elementi di innovazione prima ricordati produrranno i loro effetti solo nel futuro, ma in altri casi le cifre dei bilanci consolidati delle amministrazioni regionali e locali già testimoniano l'introduzione delle riforme (Tab. 1.1)<sup>5</sup>.

1.1

CONTO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI E LOCALI. ACCERTAMENTI E IMPEGNI 1999-2001

Valori in miliardi di lire

	1999	2000	2001	Var. % 00-99	Var. % 01-00
<i>Entrate</i>					
Imposte dirette	29.354	35.641	39.498	21,4	10,8
Imposte indirette	85.924	103.432	110.290	20,4	6,6
Contributi sociali	1.766	1.867	1.919	5,7	2,8
Trasferimenti da altri enti pubblici	107.023	108.516	130.284	1,4	20,1
Redditi da capitale	4.062	4.467	4.606	10,0	3,1
Altre entrate	26.976	29.515	28.816	9,4	- 2,4
TOTALE ENTRATE CORRENTI	255.106	283.437	315.413	11,1	11,3
Entrate in conto capitale	26.742	27.906	33.263	4,4	19,2
TOTALE ENTRATE	281.847	311.343	348.676	10,5	12,0
<i>Spese</i>					
Redditi da lavoro dipendente	94.062	97.588	103.321	3,7	5,9
Consumi intermedi	71.510	78.020	83.025	9,1	6,4
Prestazioni acquisite sul mercato	45.055	49.663	54.624	10,2	10,0
Trasferimenti a enti pubblici	.596	695	668	16,6	- 3,9
Prestazioni sociali	2.773	3.038	3.284	9,6	8,1
Contributi alla produzione	10.411	11.602	13.900	11,4	19,8
Interessi	7.943	8.030	9.164	1,1	14,1
Altre spese	6.876	6.777	6.671	- 1,4	- 1,6
TOTALE SPESE CORRENTI	239.226	255.413	274.658	6,8	7,5
Spese in conto capitale	55.455	55.815	61.984	0,6	11,1
<i>di cui investimenti fissi lordi</i>	38.100	39.814	44.604	4,5	12,0
TOTALE SPESE	294.681	311.228	336.642	5,6	8,2
AVANZO CORRENTE	15.879	28.024	40.755	76,5	45,4
INDEBITAMENTO NETTO	12.834	- 114	- 12.034	..	..

Fonte: Banca d'Italia 2002

Si può, infatti, rilevare il consistente aumento dal 2000 al 2001 delle entrate correnti (+10%) al quale hanno contribuito simultaneamente la dinamica delle entrate tributarie ma più ancora quella dei trasferimenti. Le entrate tributarie hanno visto crescere sia le imposte dirette che quelle indirette, ma le prime a ritmi più sostenuti per l'aumento dell'addizionale IRPEF rispetto al miglioramento degli incassi dell'IRAP rispetto al 2000; per i trasferimenti invece, il forte aumento è da considerare uno degli effetti del

<sup>5</sup> Nelle statistiche sulla finanza locale della Banca d'Italia non sono contemplati i Comuni al di sotto dei 60mila abitanti. Ciononostante i dati relativi al 2000 risultano coerenti con quelli (provvisori) forniti dalla Relazione sulla Situazione Economica del Paese 2001 (Ministero dell'Economia e delle Finanze), che tra l'altro non contiene il quadro informativo sui bilanci 2001 delle amministrazioni pubbliche decentrate.

Decreto 56/2000 (i trasferimenti statali infatti includono la compartecipazione all'IVA), oltre che, anche se in minor misura, del decentramento amministrativo.

Dal lato della spesa alcune voci hanno subito crescite rilevanti, talvolta per elementi contingenti (la spesa di personale è cresciuta per il manifestarsi nel 2001 degli effetti del rinnovo contrattuale), talvolta invece per fattori più sostanziali (come vedremo poi, la crescita della spesa sanitaria in molte regioni).

La diversa dinamica delle entrate e delle spese correnti ha provocato una consistente crescita dell'avanzo corrente (da 28mila a 40mila miliardi), che probabilmente ha contribuito alla notevole variazione positiva delle spese in conto capitale, in particolare nella sua componente più importante, gli investimenti fissi lordi che toccano con 62 mila miliardi il livello più alto del decennio.

La carenza di dati impedisce di entrare nel dettaglio dei singoli livelli di governo: ci si deve quindi limitare a rilevare gli andamenti del più recente esercizio finanziario dai bilanci consolidati di cassa di Regioni da un lato e di Comuni e Province dall'altro (pur consapevoli dei limiti informativi dei dati di cassa), elaborati da stime del Ministero dell'Economia.

Guardando in particolare alle Regioni, si può notare (Tab. 1.2) una crescita del 15% dal 2000 al 2001 degli incassi correnti, generalizzata sia nella componente tributaria (in particolare per le imposte dirette) che in quella per trasferimenti; la variazione in aumento, in totale circa 28mila miliardi di lire, si deve per oltre la metà all'aumento dei trasferimenti statali e per il rimanente alla crescita del gettito sia dell'addizionale IRPEF che dell'IRAP. Quest'ultima imposta ha manifestato nel 2001 una crescita consistente (di quasi 7600 miliardi di lire), nonostante qualche riduzione di aliquota concessa da alcune regioni (evidentemente controbilanciata da altrettanti aumenti) e la mancata rivalutazione dell'aliquota per le aziende agricole.

La voce più dinamica fra i settori di spesa più significativi è quella riferita alla spesa sanitaria che dopo un + 10% dell'anno precedente, nel 2001 si sviluppa di un ulteriore 17% su base nazionale, sia pure con rilevanti differenziali interregionali.

Si può poi notare che, nonostante uno sviluppo non irrilevante della spesa di personale (quasi +7% per l'applicazione del nuovo contratto) anche le regioni, come gli enti locali, sembrano aver imboccato la strada dell'utilizzo più ampio di servizi esterni, come confermerebbe anche la dinamica vivace (+17%) dell'acquisto di beni e servizi.

## 1.2

## REGIONI: CONTO CONSOLIDATO DI CASSA

Valori in miliardi di lire

	1999	2000	2001	Var. % 00-99	Var. % 01-00
<i>Incassi</i>					
Imposte dirette	12.088	12.061	16.720	- 0,2	38,6
Imposte indirette	58.915	69.580	77.906	18,1	12,0
Redditi da capitale	904	1.270	991	40,5	- 21,9
Trasferimenti dallo stato	93.274	98.771	113.460	5,9	14,9
Altri trasferimenti	984	1.111	1.266	12,9	14,0
Altri incassi correnti	1.216	1.357	1.586	11,6	16,8
TOTALE INCASSI CORRENTI	167.381	184.151	211.929	10,0	15,1
Trasferimenti c/capitale	9.689	9.629	10.009	- 0,6	3,9
Altri incassi di capitale	192	250	308	30,3	23,3
TOTALE INCASSI CAPITALE	9.881	9.879	10.316	- 0,1	4,4
<i>Pagamenti</i>					
Personale	8.008	8.128	8.678	1,5	6,8
Acquisto beni e servizi	5.267	5.453	6.417	3,5	17,7
Trasferimenti sanità	109.554	121.191	141.884	10,6	17,1
Trasferimenti enti locali	9.048	10.518	11.509	16,2	9,4
Altri trasferimenti	17.351	18.726	21.407	7,9	14,3
Interessi	2.143	2.738	3.297	27,7	20,4
Altri pagamenti correnti	2.542	2.649	2.808	4,2	6,0
TOTALE PAGAMENTI CORRENTI	153.914	169.402	196.001	10,0	15,7
Costituzioni di capitali fissi	4.589	5.453	6.250	18,8	14,6
Trasferimenti c/capitale	22.091	24.298	25.789	10,0	6,1
Altri pagamenti c/capitale	1.290	1.340	1.404	3,9	4,8
TOTALE PAGAMENTI C/CAPITALE	27.969	31.091	33.443	11,2	7,6

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

In termini di saldo si può rilevare, infine, che anche le Regioni hanno contribuito nel 2001 con un avanzo corrente non trascurabile (16mila miliardi) a finanziare la maggior parte del disavanzo in conto capitale (23mila miliardi).

Non molto diverse negli andamenti, anche se con intensità differenziata, le vicende della finanza locale, in merito alla quale si può confermare un incremento delle entrate correnti superiore di due punti percentuali a quello della spesa (+9% contro +7%) con la conseguente crescita dell'avanzo corrente, dopo la sostanziale stagnazione dell'anno precedente (Tab. 1.3).

Speculare l'andamento della parte in conto capitale del bilancio: crescono di molto le spese (+13%), ad indicare una buona ripresa degli investimenti, e in misura inferiore le entrate. Fra queste meritano di essere segnalate, più per il sintomo di novità che da esse si può cogliere che per la loro dimensione assoluta, le vendite patrimoniali (+10%) che per gli enti locali significa sostanzialmente cessione di patrimonio immobiliare non funzionale all'attività istituzionale (aree di edilizia residenziale e produttiva, immobili

## 1.3

## COMUNI E PROVINCE: CONTO CONSOLIDATO DI CASSA

Valori in miliardi di lire

	1999	2000	2001	Var. % 00-99	Var. % 01-00
<i>Incassi</i>					
Imposte dirette	1.880	2.190	2.610	16,5	19,2
Imposte indirette	34.619	35.378	36.390	2,2	2,9
Vendita beni e servizi	11.277	11.428	12.357	1,3	8,1
Redditi da capitale	3.170	3.317	4.142	4,6	24,9
Trasferimenti dallo stato	23.979	19.369	22.600	- 19,2	16,7
Altri trasferimenti	9.658	11.240	12.421	16,4	10,5
Altri incassi correnti	3.723	4.016	4.521	7,9	12,6
TOTALE INCASSI CORRENTI	88.306	86.937	95.042	- 1,6	9,3
Trasferimenti c/capitale	17.816	18.935	19.858	6,3	4,9
Altri incassi di capitale	1.996	2.147	2.353	7,6	9,6
TOTALE INCASSI CAPITALE	19.812	21.082	22.211	6,4	5,4
<i>Pagamenti</i>					
Personale	28.727	27.239	28.800	-5,2	5,7
Acquisto beni e servizi	36.239	39.428	42.588	8,8	8,0
Trasferimenti aziende pubbliche	2.575	2.051	1.803	- 20,4	- 12,1
Altri trasferimenti	6.519	7.573	8.498	16,2	12,2
Interessi	6.339	5.590	6.488	- 11,8	16,1
Altri pagamenti correnti	4.767	4.895	4.965	2,7	1,4
TOTALE PAGAMENTI CORRENTI	85.167	86.776	93.142	1,9	7,3
Costituzione di capitali fissi	26.291	27.056	30.328	2,9	12,1
Trasferimenti c/capitale	2.399	3.104	3.698	29,4	19,2
Altri pagamenti c/capitale	77	93	110	20,0	18,8
TOTALE PAGAMENTI C/CAPITALE	28.767	30.252	34.136	5,2	12,8

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

residenziali e non) e dismissioni di quote di proprietà in aziende pubbliche locali, un processo molto più lento di quanto si sarebbe pensato ma che si sta lentamente avviando. Contrariamente alle attese, gli incassi in conto capitale non hanno fatto diminuire, come ci si poteva attendere, i redditi correnti da capitale, che sono anzi cresciuti in modo consistente proprio nell'ultimo esercizio, forse a dimostrazione di un utilizzo più oculato che nel passato di questo patrimonio da parte degli enti locali.

Tornando alla parte più consistente del bilancio, spicca la crescita dei trasferimenti, sia dello Stato che delle Regioni, (dopo la forte flessione del 2000 di quelli erariali) anche a seguito del già segnalato decentramento amministrativo e dei trasferimenti compensativi dell'abolizione della compartecipazione all'IRAP, che hanno contribuito più di ogni altra voce alla dinamica complessiva delle entrate, ben di più della ripresa degli incassi della tassa rifiuti urbani e dell'aumento generalizzato dell'addizionale IRPEF. Anche per comuni e province, infine, i bilanci del 2001 portano i segni dell'applicazione del contratto collettivo nazionale: la spesa relativa è aumentata del 5,7%, dopo che l'anno precedente aveva subito una flessione più o meno dello stesso

ammontare a causa di una riduzione piuttosto generalizzata del numero dei dipendenti. Nonostante questo si può rilevare che l'acquisizione di fattori produttivi da parte degli enti locali si orienta sempre di più su fattori diversi dal lavoro dipendente, considerato che l'acquisto di beni e servizi supera ormai il costo del lavoro di circa il 50%.

## 1.2

### La finanza decentrata della Toscana nel panorama italiano

#### 1.2.1 La Regione

Nel 1998 (questo è l'anno disponibile più recente secondo le statistiche Istat) le entrate correnti accertate della Regione Toscana ammontano a circa 9.230 miliardi di lire, pari al 5,7% delle entrate correnti dell'insieme delle amministrazioni regionali italiane e al 6,6% del PIL toscano (Tab. 1.4).

1.4

ENTRATE CORRENTI DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI. ACCERTAMENTI 1998  
Valori assoluti in miliardi di lire; valori pro capite in migliaia di lire

	Piemonte	Lombardia	Veneto	Emilia R.	TOSCANA	Lazio	Puglia	Calabria	ITALIA
<i>Valori assoluti</i>									
Entrate tributarie	6.707	17.188	6.074	7.430	6.132	8.166	2.833	1.282	86.787
Rendite patrimoniali	6	14	7	6	10	4	52	5	438
Entrate da vendita di beni e servizi	14	6	2	2	1	1	2	1	126
Entrate da trasferimenti	3.926	5.723	4.730	3.923	3.085	3.840	5.879	3.119	75.837
TOTALE	10.654	22.931	10.812	11.361	9.229	12.011	8.766	4.407	163.187
<i>Valori pro capite</i>									
Entrate tributarie	1.564	1.904	1.354	1.876	1.738	1.554	693	621	1.506
Rendite patrimoniali	1	2	1	2	3	1	13	2	8
Entrate da vendita di beni e servizi	3	1	0	1	0	0	1	0	2
Entrate da trasferimenti	916	634	1.054	991	874	731	1.439	1.510	1.316
TOTALE	2.485	2.540	2.409	2.869	2.616	2.286	2.145	2.134	2.832

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Gli impegni di spesa corrente risultano di entità lievemente inferiore (8.720 miliardi di lire, il 6,3% del PIL), consentendo così la creazione di un avanzo di parte corrente (Tab. 1.5).

Le altre regioni centro-settentrionali presentano un'incidenza percentuale sul PIL, sia per le entrate sia per le spese correnti, più bassa di quella toscana e della media italiana, che risente dei valori più elevati che caratterizzano il Sud d'Italia (Graf. 1.6).

## 1.5

## SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI. IMPEGNI 1998

Valori assoluti in miliardi di lire; valori pro capite in migliaia di lire

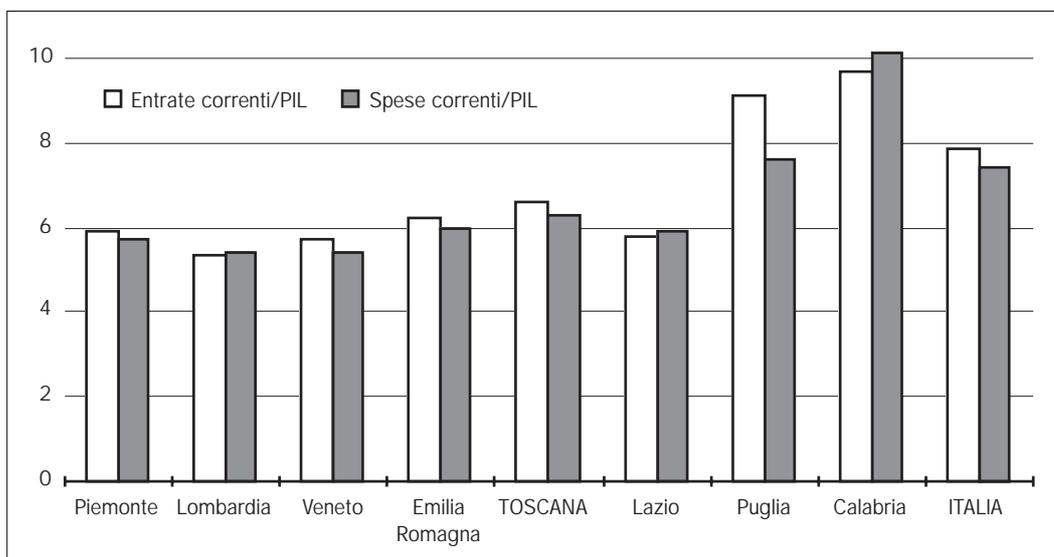
	Piemonte	Lombardia	Veneto	Emilia R.	TOSCANA	Lazio	Puglia	Calabria	ITALIA
<i>Valori assoluti</i>									
Spese correnti	10.240	23.362	10.189	10.999	8.720	12.235	7.336	4.586	153.566
Spese in conto capitale	1.965	2.625	1.669	1.568	1.562	2.224	600	1.556	34.587
Rimborso di prestiti	893	163	324	147	1.616	253	676	96	7.912
Contabilità speciali	10.614	56.708	25.259	23.246	22.159	13.015	21.648	6.369	214.107
TOTALE	23.712	82.858	37.440	35.959	34.057	27.727	30.260	12.607	410.172
<i>Valori pro capite</i>									
Spese correnti	2.388	2.587	2.270	2.778	2.471	2.328	1.795	2.221	2.665
Spese in conto capitale	458	291	372	396	443	423	147	754	600
Rimborso di prestiti	208	18	72	37	458	48	165	46	137
Contabilità speciali	2.475	6.281	5.629	5.870	6.280	2.477	5.298	3.085	3.716
TOTALE	5.530	9.177	8.343	9.081	9.652	5.276	7.405	6.106	7.119

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

## 1.6

## INCIDENZA PERCENTUALE DELLE ENTRATE E DELLE SPESE CORRENTI

DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI SUL PRODOTTO INTERNO LORDO. 1998

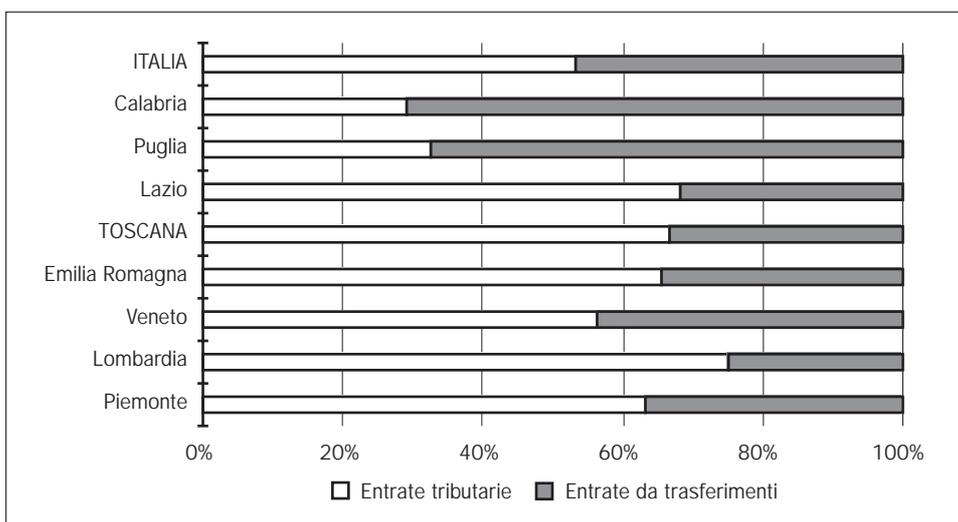


Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

In termini pro capite, a fronte di una spesa corrente per abitante di poco inferiore ai 2,5 milioni di lire, le entrate correnti della Regione Toscana sono pari a 2,6 milioni di lire (entrambi i valori sono al di sotto della media italiana), dei quali il 70% è ricavato dai tributi propri regionali (oltre 1,7 milioni di lire è il carico fiscale per abitante, che è uno dei più alti nel quadro nazionale delle Regioni).

Infatti, dal punto di vista delle entrate, il dato che maggiormente differenzia una Regione dall'altra è il diverso peso dei trasferimenti sul totale delle entrate correnti o, in via complementare, il diverso grado di autonomia impositiva (Graf. 1.7).

1.7  
COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLE ENTRATE CORRENTI DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI. 1998



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Infatti, se in media i contributi e trasferimenti dallo Stato rappresentano circa il 46% delle entrate correnti delle amministrazioni regionali, in Toscana il loro ruolo è assai più contenuto (33%): escludendo la Lombardia, che presenta l'incidenza più bassa di entrate derivate (25%), la Toscana è la Regione con il più alto indice di autonomia tributaria in tutto il Centro Nord, seguita dall'Emilia Romagna e dal Piemonte. Netto il divario con le amministrazioni delle regioni meridionali nelle quali, mediamente, le quote risultano rovesciate: meno di un terzo delle entrate correnti proviene da tributi propri e la parte residua deriva, invece, dai trasferimenti statali.

Sul versante della spesa, significativo è il diverso grado di rigidità strutturale che si registra nelle uscite delle amministrazioni regionali (Tab. 1.8). Nel bilancio della Regione Toscana il problema della rigidità di spesa ha assunto valori elevatissimi nel 1998 (anche se si è ridimensionato negli ultimi anni): 19,4% contro una media nazionale del 9,8% (ma Regioni come la Lombardia, il Veneto e l'Emilia Romagna presentano indicatori compresi tra il 3-5%). È interessante notare che tale rigidità era causata in larghissima misura dalla componente di spesa per rimborso prestiti (come mostrava anche la precedente tabella 1.5), dato che la spesa per il personale ricopriva

1.8

RIGIDITÀ DELLA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI. 1998

Valori percentuali

	Rigidità strutturale	Incidenza spese per il personale
Piemonte	10,7	2,3
Lombardia	2,5	1,8
Veneto	4,7	1,7
Emilia Romagna	3,1	1,8
TOSCANA	19,4	1,9
Lazio	4,7	2,6
ITALIA	9,8	4,9

Fonte: ISTAT

Nota: Rigidità strutturale = (spese di personale + rimborso prestiti) / entrate correnti

Incidenza spese di personale = spese di personale / entrate correnti

una quota delle entrate correnti del tutto “normale”, inferiore al valore medio italiano e allineato a quello di tutti gli altri governi regionali del Nord e del Centro.

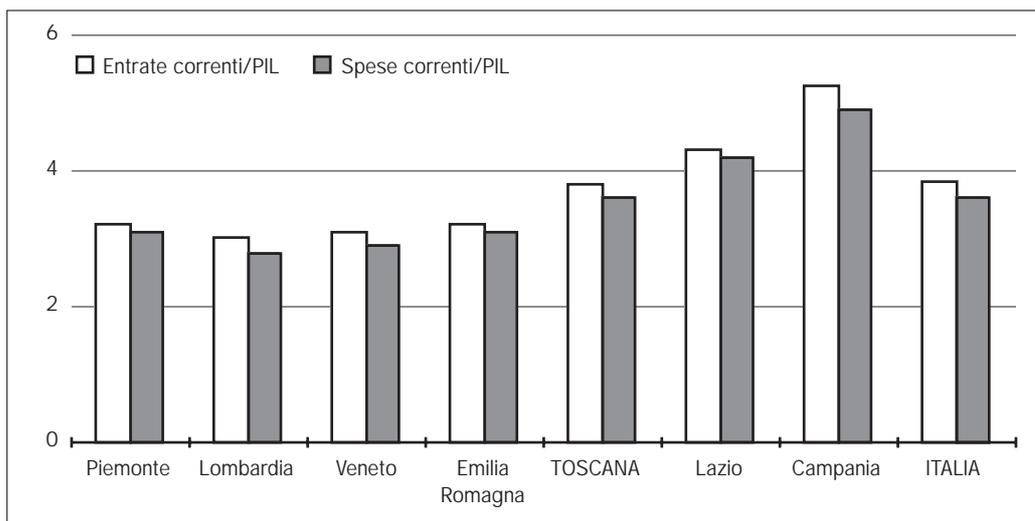
### 1.2.2 I Comuni

Sulla base della rilevazione rapida compiuta dall'ISTAT per l'anno 2000 su un campione di comuni italiani, le amministrazioni della Toscana confermano il loro tipico attivismo sul lato delle entrate correnti, e in modo specifico sul campo delle risorse proprie (tributarie ed extra-tributarie), mostrando la più alta incidenza percentuale sul PIL (Graf. 1.9) e sulla popolazione residente (Graf. 1.10) rispetto a tutte le altre regioni centro-settentrionali.

1.9

ENTRATE E DELLE SPESE CORRENTI DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI SUL PRODOTTO INTERNO LORDO. 2000

Valori percentuali

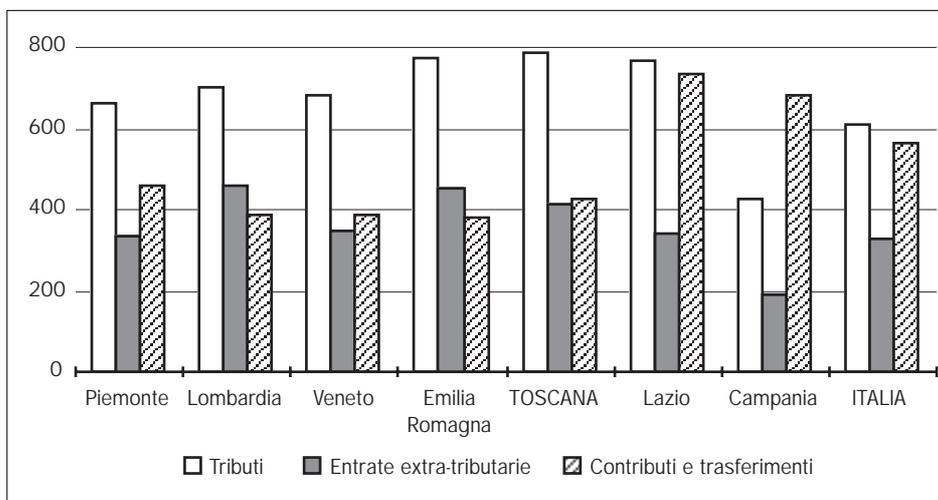


Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

## 1.10

## COMPOSIZIONE DELLE ENTRATE CORRENTI DEI COMUNI IN ALCUNE REGIONI ITALIANE. 2000

Valori pro capite in migliaia di lire



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Le entrate correnti (circa 5.800 miliardi di lire) e le spese correnti (5.400 miliardi di lire) delle amministrazioni comunali toscane costituiscono, infatti, rispettivamente il 3,8% e il 3,6% del PIL, esattamente pari al valore medio italiano; per ogni abitante i Comuni della Toscana spendono più della media nazionale (1,5 milioni di lire) per la gestione corrente, a fronte di un versamento individuale di tributi e tariffe nelle casse comunali pari a circa 1,2 milioni di lire; aggiungendo al carico fiscale individuale il valore pro capite dei trasferimenti ricevuti, le entrate correnti comunali superano 1,6 milioni di lire per abitante.

Nel panorama delle Regioni la pressione tributaria esercitata dagli enti comunali toscani risulta una delle più elevate, insieme all'Emilia Romagna e al Lazio, mentre in termini di entrate extra-tributarie, cioè proventi e tariffe, la Toscana è superata dalla Lombardia e, di nuovo, dall'Emilia Romagna (che è la regione che più le assomiglia dal punto di vista della finanza comunale).

Analogamente gli indicatori finanziari sulla composizione delle entrate (Tab. 1.11) mostrano che l'autonomia tributaria, per l'insieme dei Comuni toscani, ha ormai oltrepassato il 48%, l'autonomia finanziaria sfiora il 74% relegando la dipendenza dai trasferimenti erariali a meno del 23%. L'unica regione con le amministrazioni comunali più attive di quelle toscane, rispetto all'autonomia sulle entrate, è l'Emilia Romagna, nella quale la quota delle entrate derivate è addirittura al di sotto il 20% delle entrate correnti totali.

## 1.11

## ALCUNI INDICATORI FINANZIARI DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI PER REGIONE. 2000

Valori percentuali

	Autonomia Tributaria	Autonomia finanziaria	Dipendenza erariale	Rigidità strutturale	Incidenza spese di personale
Piemonte	45,4	68,3	23,8	39,4	28,9
Lombardia	45,4	75,1	21,9	35,0	26,2
Veneto	48,3	72,6	24,0	36,9	27,7
Emilia Romagna	48,3	76,4	19,4	39,6	30,3
TOSCANA	48,2	73,8	22,8	42,5	31,2
Lazio	41,7	60,3	25,5	36,6	25,6
Campania	32,8	47,6	49,1	40,2	34,3
ITALIA	40,8	62,5	27,6	40,0	29,0

Fonte: ISTAT (dati provvisori della rilevazione rapida sui bilanci comunali)

Anche per la spesa comunale, così come accadeva per quella regionale, si riscontra in Toscana un'intensa rigidità strutturale, causata però in questo caso da una più elevata incidenza delle spese per il personale (31,2% contro la media del 29%), che trova paragone solo con gli enti comunali delle regioni meridionali.

Dal punto di vista della composizione economica della spesa (Tab. 1.12), un aspetto molto importante da sottolineare è il tentativo da parte dei Comuni toscani di dare slancio alla spesa in conto capitale, cercando di aumentare la propensione all'investimento, che è sempre stata bassa in Toscana rappresentando una caratteristica strutturale della finanza comunale, confermata da tutte le analisi di medio periodo. Nel 2000, infatti, la spesa in conto capitale aggregata dei Comuni toscani ricopre quasi un terzo delle loro spese complessive; il divario nei confronti della media nazionale (36% del totale) è, però, tuttora esistente, anche se l'incidenza percentuale degli investimenti comunali toscani sul totale italiano è salita al 5,4%.

## 1.12

## SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI IN TOSCANA E IN ITALIA. 1996-2000

Valori assoluti in miliardi di lire e percentuali

	TOSCANA			ITALIA			Peso Toscana/Italia	
	1996	2000	Variaz. 2000/1996	1996	2000	Variaz. 2000/1996	1996	2000
Spesa corrente	4.989	5.406	8,4	71.655	82.045	14,5	7,0	6,6
Spesa c/capitale	1.905	2.497	31,1	42.183	46.535	10,3	4,5	5,4
TOTALE	6.894	7.183	14,6	113.838	128.580	12,9	6,1	6,1

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

La politica di spesa attuata dagli enti comunali toscani cerca dunque di imboccare la strada di una strategia d'intervento alternativa rispetto al passato, spostata verso forme d'impiego più lungimiranti, compatibilmente con le esigenze della gestione corrente,

che i Comuni devono comunque soddisfare. La prevalenza della spesa corrente è, tuttavia, ancora l'elemento caratterizzante dei bilanci comunali, così come conferma il valore pro capite della spesa corrente che in Toscana è fra i più elevati d'Italia (1,5 milioni di lire), insieme a quelli dell'Emilia Romagna e del Lazio. La quota maggioritaria di spesa corrente (il 37% circa) è costituita da spesa per la prestazione di servizi, seguita da quella per il personale che copre esattamente un terzo del totale; questa composizione della spesa corrente comunale risulta, comunque, in linea con la media nazionale (Tab. 1.13).

1.13

SPESE CORRENTI DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI IN ALCUNE REGIONI PER CATEGORIA. 2000

Valori assoluti in miliardi di lire e percentuali

	Personale	Acquisto beni e servizi	di cui: prestazioni di servizi	Altre spese	Totale
<i>Valori assoluti</i>					
Piemonte	1.805	2.772	2.399	1.402	5.979
Lombardia	3.709	6.750	5.661	2.771	13.230
Veneto	1.784	2.564	2.072	1.637	5.985
Emilia Romagna	1.949	2.988	2.311	1.259	6.196
TOSCANA	1.803	2.516	2.026	1.087	5.406
Lazio	2.510	5.084	4.456	2.043	9.637
Campania	2.565	2.940	2.383	1.493	6.998
ITALIA	25.800	38.458	30.784	17.787	82.045
<i>Percentuali</i>					
Piemonte	30,2	46,4	40,1	23,4	100,0
Lombardia	28,0	51,0	42,8	20,9	100,0
Veneto	29,8	42,8	34,6	27,4	100,0
Emilia Romagna	31,5	48,2	37,3	20,3	100,0
TOSCANA	33,4	46,5	37,5	20,1	100,0
Lazio	26,0	52,8	46,2	21,2	100,0
Campania	36,7	42,0	34,1	21,3	100,0
ITALIA	31,4	46,9	37,5	21,7	100,0

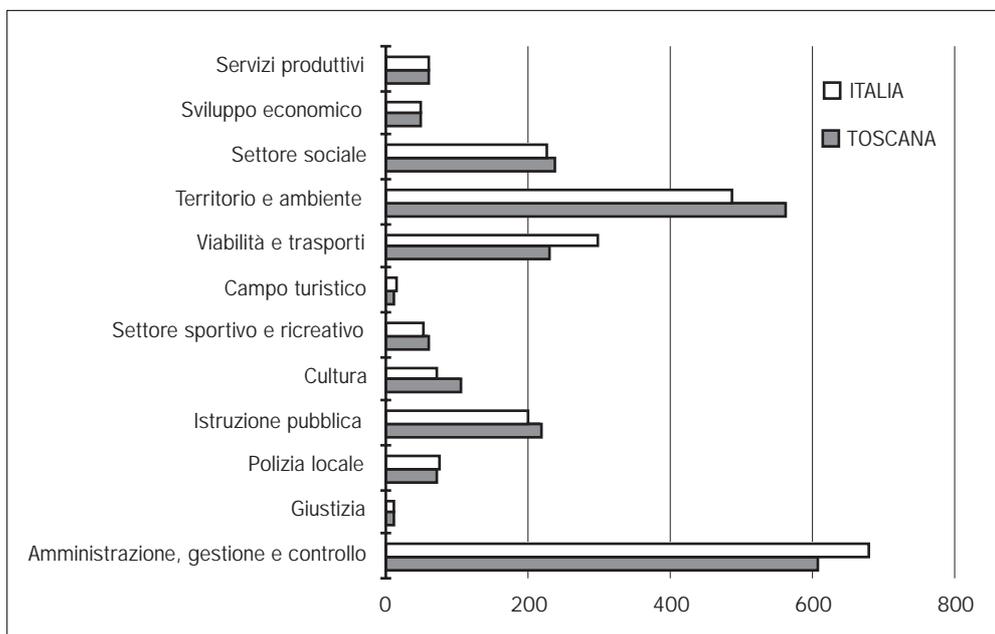
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Dall'articolazione funzionale della spesa (valutabile sulla somma tra spesa corrente e in conto capitale, Graf. 1.14), invece, si continua a rilevare che in Toscana i Comuni svolgono un ruolo significativo nell'offerta dei servizi sociali, culturali, sportivi e d'istruzione, che costituiscono una sorta di specializzazione settoriale dell'attività che l'ente Comune offre alla collettività toscana rispetto alla media italiana. Da notare che anche nel campo della gestione del territorio e dell'ambiente le funzioni esercitate dai Comuni risultano più consistenti, dato che la spesa pro capite in questo settore in Toscana costituisce, non solo la quota più rilevante di spesa, ma anche quella che più delle altre supera la media nazionale.

1.14

SPESA TOTALE DEI COMUNI IN TOSCANA E IN ITALIA PER FUNZIONE. 2000

Impegni in valori pro capite in migliaia di lire



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e Certificati Consuntivi di Bilancio

### 1.2.3 Le Province

Nel 2000 (sulla base della rilevazione rapida compiuta dall'ISTAT su tutte le province italiane) le amministrazioni provinciali che operano in Toscana hanno potuto contare su quasi mille miliardi di lire di accertamenti di entrate correnti (Tab. 1.15), di cui più della metà acquisite attraverso l'imposizione tributaria ed extra-tributaria.

1.15

ENTRATE CORRENTI DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI PER REGIONE. ACCERTAMENTI 2000

Valori assoluti in miliardi di lire; valori pro capite in migliaia di lire

	Piemonte	Lombardia	Veneto	Emilia R.	TOSCANA	Lazio	Campania	ITALIA
<i>Valori assoluti</i>								
Entrate tributarie	645	1.301	638	621	536	670	463	6.498
Entrate extratributarie	38	126	56	56	49	53	53	624
Entrate da contributi e trasferimenti	463	261	54	414	406	180	333	4.472
Entrate correnti	1.146	1.688	748	1.091	991	903	849	11.594
<i>Valori pro capite</i>								
Entrate tributarie	150	143	141	155	151	126	80	114
Entrate extratributarie	9	14	12	14	14	10	9	11
Entrate da contributi e trasferimenti	108	29	12	103	114	34	58	79
Entrate correnti	267	186	165	272	279	170	147	204

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT (dati provvisori della rilevazione rapida sui bilanci provinciali)

Gli impegni di spesa corrente nello stesso anno sono stati pari a 863 miliardi di lire, dedicati in quota maggiore (circa il 40%) all'acquisto di beni e servizi (Tab. 1.16).

1.16

SPESE CORRENTI DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI PER CATEGORIA E PER REGIONE. IMPEGNI 2000

Valori pro capite in migliaia di lire

	Spese per il personale	Spese per acquisto beni e servizi	Altre spese correnti	TOTALE
Piemonte	45	78	117	240
Lombardia	34	63	55	152
Veneto	36	48	46	130
Emilia Romagna	50	87	100	237
TOSCANA	62	95	87	244
Lazio	47	68	35	150
Campania	28	40	54	122
ITALIA	46	68	63	177

Fonte: ISTAT (dati provvisori della rilevazione rapida sui bilanci provinciali)

La gestione di parte corrente delle Province toscane, sia sull'entrata sia sulla spesa, costituisce l'8,5% della finanza complessiva delle province italiane, con un'incidenza sul PIL di circa mezzo punto percentuale che risulta leggermente superiore al dato medio nazionale.

La struttura delle entrate correnti mette bene in rilievo come ormai anche le Province italiane, come del resto i Comuni, dispongano di ampi margini di autonomia finanziaria (Tab. 1.17): se nel 2000, mediamente, il 59% delle entrate correnti provinciali deriva da tributi locali propri o proventi, solo qualche anno fa (1996) oltre il 75% di esse veniva invece assicurato da risorse derivate (Graf. 1.18), cioè trasferite dai livelli di governo superiori (trasferimenti erariali e regionali).

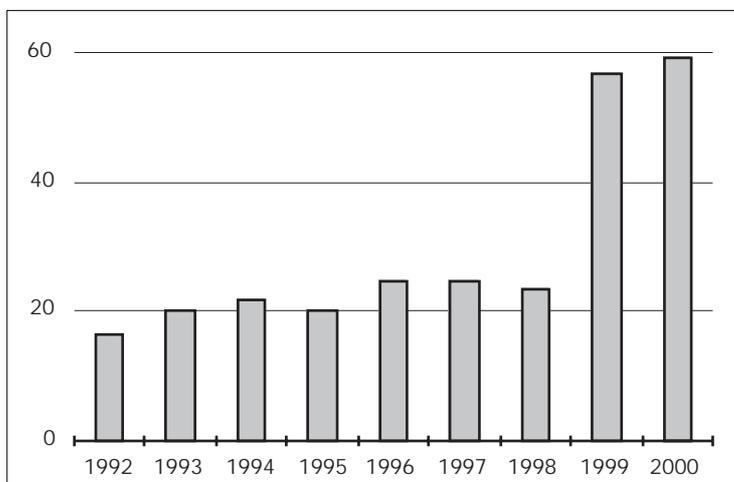
1.17

ALCUNI INDICATORI FINANZIARI DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI PER REGIONE. 2000

Valori percentuali

	Autonomia impositiva	Autonomia finanziaria	Dipendenza erariale	Rigidità strutturale	Incidenza spese di personale
Piemonte	56,3	59,6	40,4	22,0	16,8
Lombardia	77,1	84,5	15,5	25,7	18,5
Veneto	85,3	92,8	7,2	29,0	21,7
Emilia Romagna	56,9	62,1	37,9	26,1	18,3
TOSCANA	54,1	59,0	41,0	26,4	22,1
Lazio	74,2	80,1	19,9	34,6	27,8
Campania	54,5	60,8	39,2	25,1	19,0
ITALIA	56,0	61,4	38,6	28,5	22,7

Fonte: ISTAT



Fonte: elaborazioni su dati dei Certificati Consuntivi di bilancio

In questo quadro di crescente decentramento della responsabilità d'entrata, gli enti provinciali toscani non occupano però i primi posti della graduatoria, come accadeva ai governi comunali. La dipendenza delle entrate dai trasferimenti, pur essendosi fortemente ridotta, è ancora al di sopra della media italiana e degli altri valori regionali considerati (tanto al Nord quanto al Sud). Le amministrazioni provinciali, infatti, ricevono 114mila lire di contributi e trasferimenti per ogni abitante e questo dato è il più elevato del panorama nazionale, soprattutto per il forte intervento delle Regione Toscana in loro favore; tuttavia, occorre notare che anche il livello di pressione tributaria esercitato dalle Province sui toscani è particolarmente alto (150mila lire a testa) ed è assimilabile soltanto ai valori del Piemonte e dell'Emilia Romagna (Tab. 1.15). Emerge, infatti, un dualismo di comportamento per le Province nelle regioni del Centro Nord: da una parte Toscana, Emilia Romagna e Piemonte, nelle quali il contributo delle risorse derivate continua ad essere assai rilevante (e superiore a quello delle province meridionali), seppur in presenza di un'alta incidenza delle entrate proprie; dall'altra Lombardia e Veneto che presentano valori bassissimi di entrate da trasferimento e, al tempo stesso, valori relativamente meno alti di tributi e tariffe.

In Toscana il prelievo delle Province è elevato perché alta è la loro spesa? Sembra di sì, dato che l'analisi del versante della spesa corrente mette in rilievo, in effetti, che le Province della Toscana, in media, spendono più di quanto accade nelle altre regioni (244mila lire contro il dato nazionale di sole 177mila lire): di nuovo,

soltanto Piemonte ed Emilia Romagna presentano valori di spesa pro capite paragonabili a quelli toscani. A fronte di un maggior impegno di spesa corrente si riscontra, però, una più contenuta rigidità strutturale, grazie soprattutto ad una più bassa incidenza delle spese per il personale (pari al valore minimo tra quelli delle regioni considerate, Tab. 1.17) e, viceversa, ad un maggior impegno di spesa -in termini relativi- sul fronte dell'offerta dei servizi, che risulta fra i più alti del panorama nazionale.

D'altro canto, la spesa in conto capitale (Tab. 1.19) sostenuta dalle Province toscane non mostra quegli elementi di criticità rilevabili a livello comunale, anche se solleva comunque qualche preoccupazione. Da una parte, infatti, si può osservare che in Toscana la spesa per investimenti copre nel 2000 una quota significativa della spesa totale provinciale (pari al 35%, mentre copriva solo il 29% nel 1996), avendo mantenuto negli ultimi anni un tasso medio annuo di crescita più elevato rispetto alla spesa corrente; dall'altra, occorre anche notare che a livello italiano la spesa in conto capitale nello stesso periodo è praticamente raddoppiata e quindi ha seguito una dinamica molto più vivace e, di conseguenza, il peso degli investimenti provinciali toscani sull'Italia è sceso dall'8% al 6,5%.

1.19  
SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI IN TOSCANA E IN ITALIA. 1996-2000  
Valori assoluti in miliardi di lire e percentuali

	TOSCANA			ITALIA			Peso Toscana/Italia	
	1996	2000	Variaz. 2000/1996	1996	2000	Variaz. 2000/1996	1996	2000
Spesa corrente	713	863	21,0	8.762	10.083	15,1	8,1	8,6
Spesa c/capitale	299	466	55,9	3.699	7.182	94,2	8,1	6,5
TOTALE	1.012	1.329	31,3	12.461	17.265	38,6	8,1	7,7

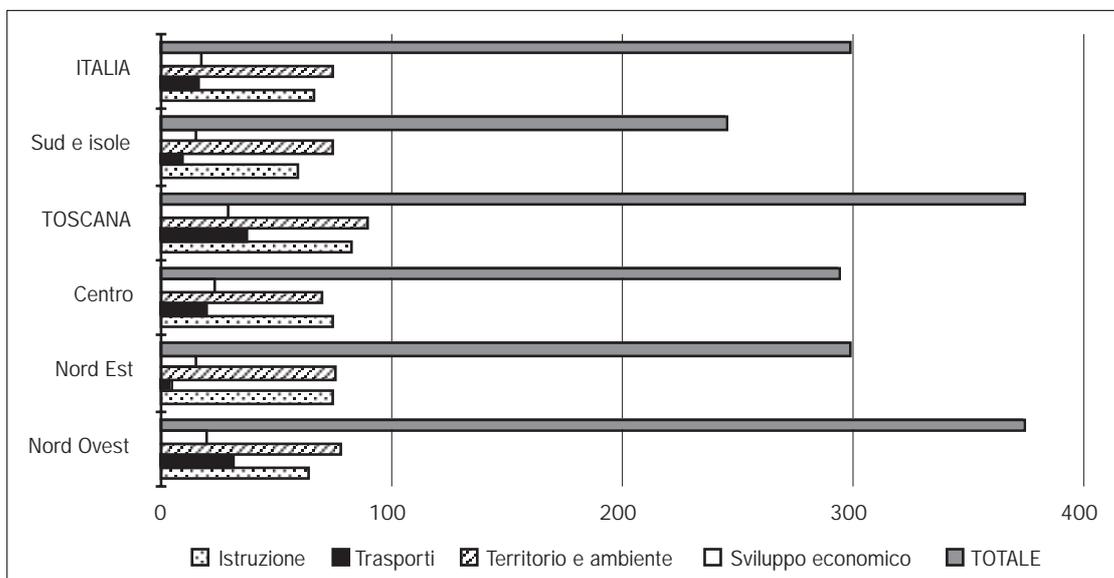
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Osservando, infine, l'articolazione settoriale degli impieghi di spesa totale (sia corrente che in conto capitale, Graf. 1.20), si nota che le Province della Toscana si caratterizzano per interventi di grande rilievo, superiori a quelli medi nazionali, nel campo dei trasporti (la spesa pro capite è pari a più del doppio del valore medio italiano), dello sviluppo economico, della gestione del territorio e dell'ambiente e dell'istruzione, settori nei quali le amministrazioni provinciali toscane sono da tempo - per tradizione- fortemente impegnate per effetto delle funzioni regionali ad esse trasferite.

1.20

SPESA TOTALE DELLE PROVINCE PER FUNZIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA. IMPEGNI 2000

Valori pro capite in migliaia di lire



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT (dati provvisori della rilevazione rapida sui bilanci provinciali)

A tutti questi campi d'attività le Province toscane dedicano un ammontare pro capite di risorse che è il più elevato dell'intero quadro nazionale.

#### 1.2.4 Le Comunità Montane

Come è noto le Comunità Montane si contraddistinguono per un'ampia varietà delle funzioni svolte (funzioni proprie e per l'esercizio associato delle funzioni comunali), che vengono disciplinate dalle leggi regionali: in ogni realtà, quindi, sulla base delle caratteristiche morfologiche del territorio e della normativa regionale, le Comunità Montane possono svolgere attività molto diverse fra loro, non definibili a priori. È quindi evidente che il confronto fra Comunità Montane appartenenti a regioni diverse (Tab. 1.21) diventa difficile e talvolta anche insensato, viste le peculiarità di ognuna di esse.

Si possono, comunque, analizzare gli aspetti che connotano la gestione finanziaria delle Comunità Montane della Toscana rispetto alla situazione media italiana.

Innanzitutto, l'ordine di grandezza della finanza delle Comunità Montane toscane è coerente con il peso economico della regione sull'Italia: l'incidenza delle entrate è infatti pari al 7,7% e quella delle spese al 7,3% (in entrambi i casi l'ammontare è di 245 miliardi di lire).

1.21

## ENTRATE E SPESE DELLE COMUNITÀ MONTANE PER REGIONE. ACCERTAMENTI E IMPEGNI 1998

Valori assoluti in miliardi di lire

	Piemonte	Lombardia	Veneto	Emilia R.	TOSCANA	Lazio	Campania	ITALIA
Entrate da trasferimenti	92	123	31	35	117	19	75	1.053
Entrate extratributarie	22	10	20	12	22	1	6	265
Entrate correnti	114	133	50	46	139	20	81	1.317
Entrate in conto capitali	152	111	47	65	76	45	303	1.540
Entrate da accensione di prestiti	16	10	3	4	2	3	7	85
TOTALE ENTRATE	283	254	101	116	216	68	391	2.943
Spese correnti	104	116	47	44	134	19	77	1.248
Spese in conto capitale	185	137	53	70	81	54	329	1.723
Rimborso di prestiti	3	4	1	3	2	1	2	32
TOTALE SPESE	292	258	101	117	217	75	408	3.004

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Guardando, però, la composizione delle voci di entrata, si rileva per la Toscana una maggior dipendenza delle Comunità Montane dai trasferimenti, che costituiscono addirittura l'85% delle entrate correnti (80% è la media nazionale, Tab. 1.22). Tra le regioni del Centro Nord soltanto la Lombardia presenta un grado di autonomia finanziaria più basso di quello toscano; viceversa, nelle regioni meridionali la quasi totalità delle entrate correnti delle Comunità Montane ha natura derivata. Inoltre, in Toscana risultano prevalenti le entrate correnti, che costituiscono il 57% delle entrate totali (contro una media del 42% e valori assai più contenuti in tutte le altre regioni considerate).

1.22

## ALCUNI INDICATORI FINANZIARI DELLE COMUNITÀ MONTANE PER REGIONE. 1998

Valori percentuali

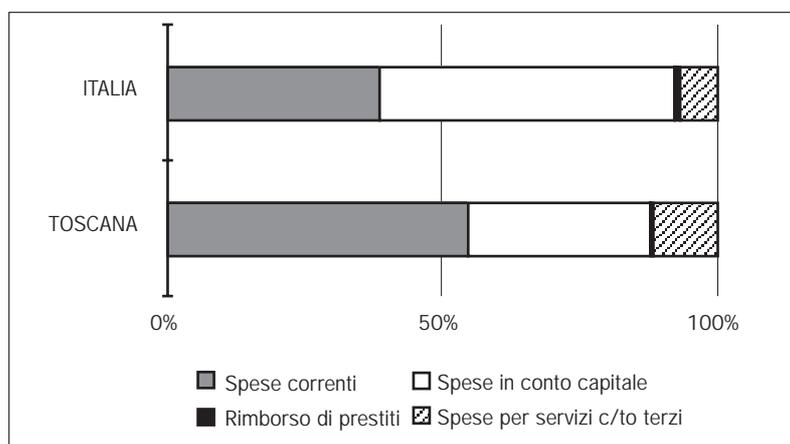
	Autonomia finanziaria	Dipendenza erariale	Rigidità strutturale	Incidenza spese di personale
Piemonte	19,5	80,5	23,0	20,7
Lombardia	7,5	92,5	16,7	13,5
Veneto	38,9	61,1	25,3	20,2
Emilia Romagna	25,0	75,0	22,2	16,2
TOSCANA	15,5	84,5	19,1	17,8
Lazio	4,6	95,4	52,4	46,2
Campania	7,4	92,6	56,6	54,6
ITALIA	20,1	79,9	33,3	30,8

Fonte: ISTAT

Alla prevalenza delle risorse correnti si associa un maggior peso delle spese correnti sugli impieghi totali, rispetto a quanto avviene a livello nazionale (55% contro 39%,

Graf. 1.23): infatti, mentre le spese correnti delle Comunità Montane toscane rappresentano quasi l'11% del totale italiano, quelle per investimento non arrivano al 5% (Tab. 1.24).

1.23  
STRUTTURA DELLA SPESA DELLE COMUNITÀ MONTANE IN TOSCANA E IN ITALIA. 1998  
Valori percentuali



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

1.24  
FUNZIONI DI SPESA DELLE COMUNITÀ MONTANE IN TOSCANA E IN ITALIA. 1998  
Valori assoluti in milioni di lire e valori percentuali

	TOSCANA		ITALIA		Peso Toscana/Italia
	V. ass.	%	V. ass.	%	
<i>Spesa corrente</i>					
Amministrazione, gestione e controllo	21.710	16,2	394.436	31,6	5,5
Istruzione pubblica, cultura e beni culturali	3.858	2,9	81.511	6,5	4,7
Settore sportivo, ricreativo e del turismo	1.859	1,4	25.694	2,1	7,2
Gestione territorio e della tutela ambientale	63.475	47,3	261.021	20,9	24,3
Settore sociale	16.717	12,5	302.095	24,2	5,5
Sviluppo economico	26.480	19,7	182.945	14,7	14,5
TOTALE	134.099	100,0	1.247.702	100,0	10,7
<i>Spesa c/capitale</i>					
Amministrazione, gestione e controllo	1.135	1,4	154.153	8,9	0,7
Istruzione pubblica, cultura e beni culturali	6.621	8,1	78.656	4,6	8,4
Settore sportivo, ricreativo e del turismo	1.206	1,5	126.276	7,3	1,0
Gestione territorio e della tutela ambientale	37.392	46,0	759.052	44,0	4,9
Settore sociale	298	0,4	66.224	3,8	0,4
Sviluppo economico	34.600	42,6	538.916	31,3	6,4
TOTALE	81.252	100,0	1.723.277	100,0	4,7

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Infine, dal punto di vista della destinazione funzionale della spesa si osserva che esistono differenze molto accentuate fra le scelte d'impiego delle Comunità Montane toscane e quelle italiane, a conferma dell'ampia varietà delle attività svolte dalle

Comunità. Rispetto alla media nazionale, infatti, in Toscana appaiono preponderanti gli interventi per la gestione del territorio, dell'ambiente e per lo sviluppo economico, a scapito di tutti gli altri settori di spesa ma, in special modo, per quella in campo sociale.

Non emergono differenze sostanziali tra la ripartizione per funzioni della spesa corrente e quella della spesa per investimenti, se non il fatto che quest'ultima evidenzia un impegno di spesa per istruzione e cultura molto più consistente della media italiana.

### 1.3

#### Il conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche in Toscana

Per avere una visione d'insieme della finanza delle amministrazioni pubbliche in Toscana, le principali grandezze finanziarie provenienti dai bilanci dei vari enti - Regione, Comuni, Province e Comunità Montane- sono state aggregate, per l'ultimo biennio, in un sintetico conto consolidato, presentato nella tabella 1.25 (il dettaglio per ente di governo è contenuto nelle successive tabelle 1.27-1.28).

1.25

CONTO CONSOLIDATO DELLE ENTRATE E DELLE SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE TOSCANI. ACCERTAMENTI E IMPEGNI 1999-2000

Valori assoluti in miliardi di lire, valori percentuali, valori pro capite in migliaia di lire

	Valori assoluti		Var. % 2000/1999	Incidenza % sul PIL		Valori pro capite	
	1999	2000		1999	2000	1999	2000
Entrate tributarie e extratributarie	9.459	10.038	6,1	6,6	6,6	2.677	2.830
Trasferimenti correnti netti	7.532	8.403	11,6	5,3	5,5	2.131	2.369
Entrate correnti	16.991	18.441	8,5	11,8	12,2	4.808	5.199
Entrate correnti e c/capitale	18.832	20.744	10,2	13,1	13,7	5.329	5.849
Spese correnti e c/capitale	19.100	20.117	5,3	13,3	13,3	5.404	5.672

Fonte: elaborazioni su Rendiconto Finanziario della Regione e Certificati Consuntivi di Bilancio degli enti locali

Da questo quadro di sintesi risulta che nel 2000 l'amministrazione regionale e gli enti locali della Toscana hanno sostenuto impegni di spesa (corrente e per investimenti) per oltre 20mila miliardi di lire, pari al 13,3% del PIL regionale e a circa 5,7 milioni di lire per ogni abitante.

Le entrate, correnti e in conto capitale, accertate dall'insieme delle amministrazioni pubbliche hanno quasi raggiunto i 21mila miliardi di lire, registrando un consistente incremento percentuale rispetto all'anno precedente (+10,2%), superiore a quello delle spese (+5,3%).

La stragrande maggioranza delle entrate totali è costituita da entrate correnti, suddivise fra trasferimenti da un lato e tributi, proventi e tariffe dall'altro.

Complessivamente l'autonomia finanziaria delle A.P. toscane è pari al 54% avendo subito una diminuzione rispetto al 1999 (56%): i trasferimenti correnti netti (cioè al netto dei trasferimenti incrociati), infatti, sono cresciuti quasi del 12% nel 2000, con un'incidenza sulla popolazione di quasi 2,4 milioni per abitante. Quindi, la spesa media pro capite delle amministrazioni pubbliche toscane è stata finanziata per metà dallo sforzo fiscale direttamente compiuto dai cittadini-utenti e per la restante metà dai trasferimenti statali e dalle entrate in conto capitale.

Come si è già visto nelle pagine precedenti, il grado di autonomia impositiva è assai diverso nelle varie tipologie di ente locale: risulta, così, che il versamento tributario medio di ogni toscano è destinato per il 51% alla Regione, per il 42% al Comune, per il 6% alla Provincia e solo per l'1% alla Comunità montana (Tab. 1.26).

1.26  
PRELIEVO FISCALE E SPESA PUBBLICA PER LIVELLI DI GOVERNO IN TOSCANA. 2000  
Valori percentuali

	Prelievo fiscale	Spesa totale
Regione	50,6	50,0
Comune	42,3	37,3
Provincia	5,8	6,6
Comunità Montana	1,3	6,1
TOTALE	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su Rendiconto Finanziario della Regione e Certificati Consuntivi di Bilancio

La distribuzione della spesa per livello decentrato di governo è ovviamente assai simile a quella del prelievo fiscale; in particolare è la Regione ad occupare una situazione di sostanziale equilibrio fra il dare/avere nei confronti della collettività.

Se, però, si volesse mirare ad un'applicazione rigorosa del principio del beneficio (per realizzare un'esatta corrispondenza fra prestazione e controprestazione), si dovrebbe prevedere una redistribuzione di competenza di spesa e/o di attività di prelievo fra Comuni da un lato e Province e Comunità Montane dall'altro (una crescita dell'imposizione in favore delle Province oppure una riduzione della loro spesa; oppure il viceversa per i Comuni).

1.27

ENTRATE E SPESE DELLA AMMINISTRAZIONE REGIONALE TOSCANA. ACCERTAMENTI E IMPEGNI 1999-2000

Valori assoluti in miliardi di lire, valori percentuali, valori pro capite in migliaia di lire

	Valori assoluti		Composizione %		Var. % 2000/1999	Valori pro capite	
	1999	2000	1999	2000		1999	2000
Entrate tributarie	4.898	5.137	42,2	41,1	4,9	1.386	1.448
Contributi e assegnazioni dello Stato	5.875	6.959	50,6	55,7	18,5	1.662	1.962
Rendite patrimoniali	230	253	2,0	2,0	10,0	65	71
Entrate conto capitale	134	71	1,2	0,6	- 47,0	38	20
Mutui, prestiti e altre operazioni creditizie	466	69	4,0	0,6	- 85,2	132	20
<b>TOTALE ENTRATE</b>	<b>11.603</b>	<b>12.489</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>7,6</b>	<b>3.283</b>	<b>3.521</b>
Spese di funzionamento istituzionale	286	331	2,5	2,6	15,7	81	93
Strumenti di programmazione regionale	51	28	0,4	0,2	- 45,1	15	8
Programmi e interventi settoriali	9.989	10.226	86,5	81,8	2,4	2.826	2.883
Oneri non ripartibili	1.227	1.923	10,6	15,4	56,7	347	542
<b>TOTALE SPESE</b>	<b>11.553</b>	<b>12.508</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>8,3</b>	<b>3.269</b>	<b>3.526</b>

Fonte: elaborazioni su Rendiconto Generale della Regione Toscana

1.28

## ENTRATE E SPESE NELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI DELLA TOSCANA. ACCERTAMENTI E IMPEGNI 1998-2000

Valori assoluti in miliardi di lire, valori percentuali, valori pro capite in migliaia di lire

	1998			1999			2000		
	Comuni	Province	Comunità Montane	Comuni	Province	Comunità Montane	Comuni	Province	Comunità Montane
<i>Valori assoluti</i>									
Entrate tributarie e extratributarie	3.808,2	197,9	21,7	4.048,4	491,6	21,5	4.291,4	585,4	23,7
Trasferimenti correnti	1.672,4	641,7	119,2	1.612,2	373,5	94,6	1.459,4	405,9	84,4
Entrate conto capitale	1.218,2	194,6	74,2	1.228,4	176,7	71,5	1.565,1	290,5	124,0
TOTALE	6.698,8	1.034,2	215,1	6.889,0	1.041,8	187,6	7.315,9	1.281,8	232,1
Spese correnti	5.202,3	771,8	135,7	5.344,3	774,7	109,8	5.465,9	862,6	103,1
Spese in conto capitale	2.146,5	407,5	79,7	2.136,2	320,7	88,2	2.437,1	526,7	136,2
TOTALE	7.348,8	1.179,3	215,4	7.480,5	1.095,4	198,0	7.903,0	1.389,3	239,3
<i>Composizione percentuale</i>									
Entrate tributarie e extratributarie	56,8	19,1	10,1	58,8	47,2	11,5	58,7	45,7	10,2
Trasferimenti correnti	25,0	62,0	55,4	23,4	35,9	50,4	19,9	31,7	36,4
Entrate conto capitale	18,2	18,8	34,5	17,8	17,0	38,1	21,4	22,7	53,4
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Spese correnti	70,8	65,4	63,0	71,4	70,7	55,5	69,2	62,1	43,1
Spese in conto capitale	29,2	34,6	37,0	28,6	29,3	44,5	30,8	37,9	56,9
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Valori pro capite</i>									
Entrate tributarie e extratributarie	1.078	56	43	1.146	139	33	1.210	165	36
Trasferimenti correnti	473	182	238	456	106	145	411	114	129
Entrate conto capitale	345	55	148	348	50	109	441	82	190
TOTALE	1.896	293	430	1.949	295	287	2.063	361	355
Spese correnti	1.472	218	271	1.512	219	168	1.541	243	158
Spese in conto capitale	608	115	159	604	91	135	687	148	208
TOTALE	2.080	334	430	2.117	310	303	2.228	392	366

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio



## 2.

### LA FINANZA DEI COMUNI TOSCANI

#### 2.1

##### I bilanci delle Amministrazioni Comunali toscane

###### 2.1.1 Il triennio 1998-2000

Nel 2000 le entrate totali accertate dei Comuni toscani (al netto delle entrate in conto terzi) hanno superato gli 8.500 miliardi di lire (Tab. 2.1), con un tasso di crescita rispetto al 1999 del 5,5%. La voce di entrata che ha registrato l'incremento più consistente è quella delle entrate in conto capitale (+27,4%), che sono così giunte a rappresentare la quota più rilevante di risorse (17% del totale), dopo naturalmente quella delle entrate tributarie (31%).

#### 2.1

ENTRATE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI IN TOSCANA. ACCERTAMENTI E RISCOSSIONI 1998-2000

Valori assoluti in miliardi di lire correnti, valori percentuali

	Valori assoluti			Variazioni %		Composizione %		
	1998	1999	2000	99/98	00/99	1998	1999	2000
<i>Accertamenti</i>								
Tributarie	2.605,5	2.676,2	2.840,6	2,7	6,1	30,9	30,6	30,9
Extra-tributarie	1.202,7	1.372,2	1.450,8	14,1	5,7	14,2	15,7	15,8
Trasferimenti correnti	1.672,4	1.612,2	1.459,4	- 3,6	- 9,5	19,8	18,4	15,9
<i>di cui dallo Stato</i>	1.541,3	1.463,6	1.286,2	- 5,0	- 12,1	18,3	16,7	14,0
<i>di cui dalla Regione</i>	78,9	88,4	104,9	12,0	18,7	0,9	1,0	1,1
In conto capitale	1.218,2	1.228,4	1.565,1	0,8	27,4	14,4	14,0	17,0
Accensione prestiti	1.053,6	1.177,0	1.192,7	11,7	1,3	12,5	13,4	13,0
Totale al netto delle entrate c/to terzi	7.752,4	8.066,0	8.508,6	4,0	5,5	91,8	92,1	92,5
TOTALE	8.443,4	8.756,0	9.199,7	3,7	5,1	100,0	100,0	100,0
<i>Riscossioni c/competenza</i>								
Tributarie	1.445,1	1.660,5	1.799,8	14,9	8,4	31,0	31,9	33,0
Extra-tributarie	759,3	858,9	873,7	13,1	1,7	16,3	16,5	16,0
Trasferimenti correnti	1.085,0	1.042,5	1.004,1	- 3,9	- 3,7	23,3	20,0	18,4
<i>di cui dallo Stato</i>	1.015,7	953,8	911,7	- 6,1	- 4,4	21,8	18,3	16,7
<i>di cui dalla Regione</i>	46,9	57,1	62,4	21,7	9,3	1,0	1,1	1,1
In conto capitale	481,4	541,1	683,1	12,4	26,2	10,3	10,4	12,5
Accensione prestiti	268,9	471,4	483,3	75,3	2,5	5,8	9,1	8,9
Totale al netto delle entrate c/to terzi	4.039,7	4.574,4	4.844,0	13,2	5,9	86,7	87,9	88,9
TOTALE	4.659,2	5.204,8	5.446,5	11,7	4,6	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

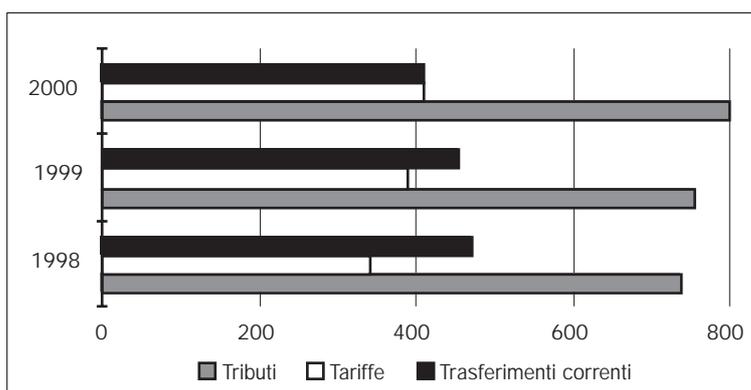
La struttura delle entrate comunali in Toscana, infatti, negli ultimi tre anni si è leggermente modificata, mostrando quelle tendenze che stanno caratterizzando, più in generale, l'intera finanza locale italiana:

- il ruolo dei tributi comunali è rimasto stabile perché già piuttosto elevato;
- le entrate extra-tributarie hanno aumentato il proprio peso relativo, sfruttando i margini di manovra tariffaria ancora disponibili, anche in ottemperanza della normativa che impone un livello minimo nella copertura dei costi di produzione dei servizi tramite tariffa;
- i trasferimenti correnti hanno continuato a diminuire (nel 2000 ad un tasso ancora più elevato rispetto al 1999, coprendo meno del 16% delle entrate complessive) anche se, nello specifico, si sono ridotti i trasferimenti dello Stato e non quelli della Regione che, viceversa, sono aumentati;
- infine, come si è già detto, le entrate in conto capitale sono state la voce di entrata più dinamica.

Naturalmente, osservando le riscossioni in conto competenza, l'ordine di grandezza delle variabili si ridimensiona: si deve allora fare riferimento a solo 4.850 miliardi di lire incassati dai Comuni nel 2000, anche se la composizione percentuale delle risorse finanziarie raccolte non si discosta molto da quella rilevata per gli accertamenti (si nota soltanto un maggior peso dei trasferimenti riscossi rispetto a quelli accertati).

La tendenziale ricomposizione delle fonti di entrata comunale è resa ancora più evidente dall'evoluzione dei valori pro capite (Graf. 2.2): nel 2000 ogni cittadino

2.2  
FONTI DI ENTRATA DEI COMUNI IN TOSCANA. ACCERTAMENTI 1998-2000  
Valori pro capite in migliaia di lire correnti



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

residente ha pagato in media al proprio Comune 1,2 milioni di lire (800mila lire per tributi, 400mila per proventi e tariffe) mentre nel 1998 aveva versato solo poco più di 1 milione di lire; lo Stato, in gran parte, e anche la Regione hanno trasferito ai Comuni mediamente 400mila lire per ogni abitante, mentre tre anni prima il loro contributo era nettamente superiore (470mila lire a testa).

La capacità di spesa dei Comuni toscani è aumentata nell'ultimo triennio, passando dai 7.800 miliardi di lire nel 1998 a oltre 8.600 miliardi di lire nel 2000 (Tab. 2.3); in particolare nel 2000 gli impegni di spesa sono cresciuti ad un tasso superiore a quello delle entrate accertate (6% contro 5,5%), evidenziando quindi un'accelerazione nella capacità d'impegno rispetto a quella di accertamento.

### 2.3

SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI IN TOSCANA. IMPEGNI E PAGAMENTI 1998-2000  
Valori assoluti in miliardi di lire correnti, valori percentuali

	Valori assoluti			Variazioni %		Composizione %		
	1998	1999	2000	99/98	00/99	1998	1999	2000
<i>Impegni</i>								
Spese correnti	5.202	5.344	5.466	2,7	2,3	61,0	60,6	58,7
Spese in conto capitale	2.147	2.136	2.437	- 0,5	14,1	25,2	24,2	26,2
Rimborso prestiti	486	651	713	33,8	9,5	5,7	7,4	7,7
Spese al netto dei servizi c/terzi	7.835	8.131	8.616	3,8	6,0	91,9	92,2	92,6
TOTALE SPESE	8.526	8.821	9.306	3,5	5,5	100,0	100,0	100,0
<i>Pagamenti c/competenza</i>								
Spese correnti	4.115	4.157	4.116	1,0	- 1,0	75,5	72,9	71,4
Spese in conto capitale	302	444	487	47,1	9,7	5,5	7,8	8,4
Rimborso prestiti	454	534	606	17,5	13,5	8,3	9,4	10,5
Spese al netto dei servizi c/terzi	4.871	5.134	5.209	5,4	1,5	57,1	58,2	56,8
TOTALE SPESE	5.449	5.703	5.767	4,7	1,1	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Sul lato dei pagamenti, invece, la situazione appare diversa: i pagamenti del 2000, infatti, (pari a 5.200 miliardi di lire) sono cresciuti pochissimo rispetto a quelli del 1999 e, comunque, ad un ritmo nettamente inferiore a quello delle riscossioni; di conseguenza, dall'analisi di cassa si rileva che il disavanzo totale (entrate meno spese) si è praticamente dimezzato dal 1998 al 2000 (e ciò potrebbe anche essere dipeso da una esplicita strategia di attesa sul fronte della cassa, al fine di rispettare il Patto di Stabilità).

Agli impegni di spesa concorrono per circa il 60% le voci correnti e per circa il 26% quelle per investimenti; la parte residua è costituita dal rimborso dei prestiti (quasi 8%) e dalle spese per servizi in conto terzi.

Anche per la spesa si nota un cambiamento strutturale di grande significato: sembra aver preso avvio, infatti, un processo di riconversione della spesa corrente in investimenti, che appare con evidenza soprattutto nei dati del 2000. Mentre nel 1999 gli impegni di spesa in conto capitale erano rimasti invariati, nell'anno seguente sono aumentati addirittura del 14%, che è il tasso di crescita più elevato fra le varie componenti di spesa.

Questa ripresa degli investimenti mostra una maggior lentezza e titubanza guardando ai dati di cassa: si osserva, infatti, che i pagamenti per investimenti sono, sì, cresciuti ma continuano a rappresentare una quota troppo ridotta -pari a circa un quinto- della corrispondente voce di competenza (meno di 500 sono i miliardi di lire pagati contro i 2.400 impegnati nel 2000).

### 2.1.2 Le previsioni 2001-2003

Cosa prevedono le amministrazioni comunali per il triennio 2001-2003? Le tendenze riscontrate nel triennio precedente, cioè il 1998-2000, saranno confermate oppure subiranno variazioni secondo le previsioni dei Comuni?

Aggregando le previsioni dei 287 Comuni toscani si nota innanzitutto che per gli accertamenti complessivi di entrata viene programmata una graduale diminuzione, a cui concorrono in diverso modo le specifiche voci, mostrando andamenti non sempre facilmente interpretabili (Tab. 2.4).

#### 2.4

ENTRATE PREVISTE PER LE AMMINISTRAZIONI COMUNALI. ACCERTAMENTI 2001-2003  
Valori assoluti in miliardi di lire

	Trend storico*			Programmazione pluriennale		
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Entrate tributarie	2.558,2	2.634,4	2.815,4	2.722,4	2.864,3	2.887,3
Entrate extra-tributarie	1.242,1	1.358,6	1.478,1	1.529,3	1.430,2	1.455,2
Trasferimenti correnti	1.585,3	1.580,6	1.465,1	1.677,7	1.593,8	1.573,0
Totale entrate correnti	5.385,5	5.573,6	5.758,6	5.929,4	5.888,3	5.915,4
Totale entrate correnti e rimborso prestiti	5.552,0	5.752,3	5.982,0	6.113,9	6.948,2	6.417,6
Totale entrate c/capitale	2136,1	2.393,1	4.120,1	3.900,0	2.802,0	3.105,7
Totale movimenti fondi	375,6	375,6	375,6	375,6	375,6	375,6
<b>TOTALE ENTRATE</b>	<b>8.063,7</b>	<b>8.521,0</b>	<b>10.477,7</b>	<b>10.389,5</b>	<b>10.125,8</b>	<b>9.898,9</b>

Fonte: elaborazioni su Relazioni Previsionali e Programmatiche

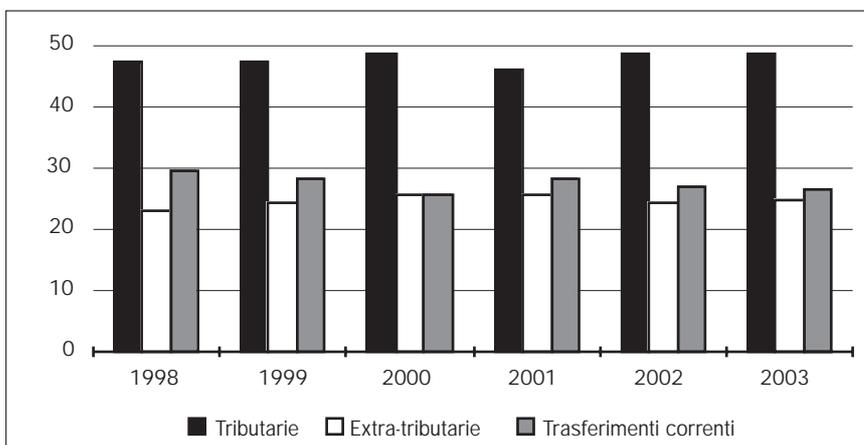
\* I dati 1998-2000 riportati in tabella sono quelli contenuti nelle Relazioni Previsionali e Programmatiche e, quindi, possono presentare alcune piccole discrepanze rispetto a quelli provenienti dai Certificati Consuntivi di Bilancio, commentati nelle altre parti del Rapporto.

Ad esempio, nel 2001 le risorse comunali dovrebbero rimanere sostanzialmente stabili grazie soprattutto alla tenuta delle entrate in conto capitale e, inaspettatamente,

alla crescita dei trasferimenti correnti che, solo per quest'anno dovrebbero aumentare per poi riprendere gradualmente la loro flessione. Per le entrate tributarie si prevede, invece, una battuta d'arresto nel 2001 (diminuiscono in valore assoluto) e poi un leggero recupero negli anni successivi, mentre per le entrate extra-tributarie, dopo la continua ascesa sperimentata dal 1998 al 2001, un certo ridimensionamento dovrebbe verificarsi nel 2002.

La composizione delle entrate correnti (Graf. 2.5) prevista per il 2001-2003 risente di questi andamenti, mostrando al 2003 le seguenti quote: quasi 49% per le entrate tributarie, quasi 25% per le entrate extra-tributarie e poco più del 26% per i trasferimenti statali e regionali.

2.5  
 COMPOSIZIONE DELLE ENTRATE CORRENTI DALLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI.  
 ACCERTAMENTI 1998-2003  
 Valori percentuali



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio e relazioni Previsionali e Programmatiche

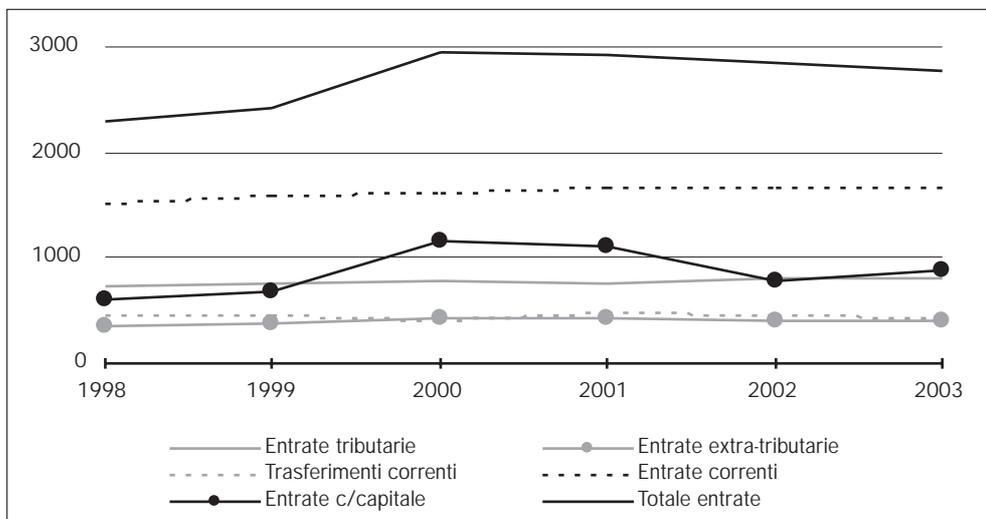
Nel periodo di previsione, poi, l'incidenza dei trasferimenti valutata in termini pro capite torna ad essere, sebbene di pochissimo, superiore a quella delle voci extra-tributarie, pari a quasi 500mila lire per abitante (Graf. 2.6); aggiungendovi la pressione tributaria (circa 800mila lire), extra-tributaria (400 mila lire) e le entrate di natura patrimoniale (quasi 900mila lire), si ottiene un valore medio per abitante delle entrate comunali totali inferiore a quello degli anni precedenti (circa 2,8 milioni di lire).

Quindi, sul lato delle risorse i Comuni sembrano aver programmato una strategia di contenimento che è sintomatica della situazione di "stallo" che gli enti comunali toscani stanno vivendo sul campo dell'autonomia finanziaria: essi hanno già sfruttato in larga

## 2.6

## ENTRATE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI. ACCERTAMENTI 1998-2003

Valori pro capite in migliaia di lire



Fonte: elaborazioni su Relazioni Previsionali e Programmatiche

misura gli strumenti tributari e tariffari a loro disposizione, non possono realisticamente accrescere ulteriormente l'imposizione sui cittadini e, quindi, alla fine le possibilità di aumentare le risorse in entrata dipendono più dalla leva patrimoniale che da quella fiscale (come appunto sembra sia avvenuto nel 2000-2001).

L'andamento previsto per le spese non poteva che essere coerente con quello delle entrate (Tab. 2.7): anche per le spese, infatti, l'evoluzione programmata tende verso un

## 2.7

## SPESE PREVISTE PER LE AMMINISTRAZIONI COMUNALI. IMPEGNI 2001-2003

Valori assoluti in miliardi di lire, valori percentuali, valori pro capite in migliaia di lire

	Trend storico*			Programmazione pluriennale		
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Valori assoluti</i>						
Spesa corrente	5.202	5.344	5.466	6.074	5.902	5.919
Spesa c/to capitale	2.147	2.136	2.437	3.639	2.720	2.133
SPESA TOTALE	7.349	7.481	7.903	9.713	8.622	8.052
<i>Valori percentuali</i>						
Spesa corrente	70,8	71,4	69,2	62,5	68,5	73,5
Spesa c/to capitale	29,2	28,6	30,8	37,5	31,5	26,5
SPESA TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Valori pro capite</i>						
Spesa corrente	1.472	1.512	1.541	1.709	1.658	1.659
Spesa c/to capitale	608	604	687	1.024	764	598
SPESA TOTALE	2.080	2.117	2.228	2.733	2.421	2.257

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio e Relazioni Previsionali e Programmatiche

\* I dati 1998-2000 riportati in questa tabella sono esattamente quelli contenuti nei Certificati Consuntivi di Bilancio, vista l'impossibilità di reperire queste stesse informazioni sulla spesa storica dalle Relazioni Previsionali e Programmatiche.

ribasso, sia delle spese correnti che di quelle per investimenti, ma soprattutto di quest'ultime. Nel 2001 la spesa in conto capitale dell'insieme dei Comuni toscani, secondo le loro previsioni, dovrebbe crescere in misura consistente (superando i 3.600 miliardi di lire!); nel biennio successivo però sembra destinata a rientrare nell'ordine di grandezza consueto, anzi addirittura inferiore alla spesa del 1998 e del 1999 (2.100 miliardi di lire).

Il periodo 2000-2002 sembra dunque caratterizzarsi per un "boom" degli investimenti a scala comunale, anche se in questo caso la cautela è d'obbligo: se, comunque, queste previsioni effettuate dai Comuni fossero confermate dai fatti, la spesa in conto capitale arriverebbe a coprire ben il 37% della spesa complessiva, quota mai raggiunta in passato.

La spesa comunale per abitante salirebbe, dunque, fino a 2,7 milioni di lire nel 2001 e poi scenderebbe a circa 2,2 milioni di lire nel 2003: si collocherebbe, comunque, sempre al di sotto del corrispondente valore pro capite di entrata.

## 2.2

### Le entrate correnti

#### 2.2.1 *Il ruolo dei trasferimenti*

L'ammontare di trasferimenti ricevuto dai Comuni, come si è già visto, è stato più basso nel 2000 rispetto al 1999 (Tab. 2.8): il contributo medio pro capite in Toscana è passato

2.8  
I TRASFERIMENTI AI COMUNI TOSCANI PER CLASSE DIMENSIONALE. 1999-2000  
Valori pro capite in migliaia di lire correnti

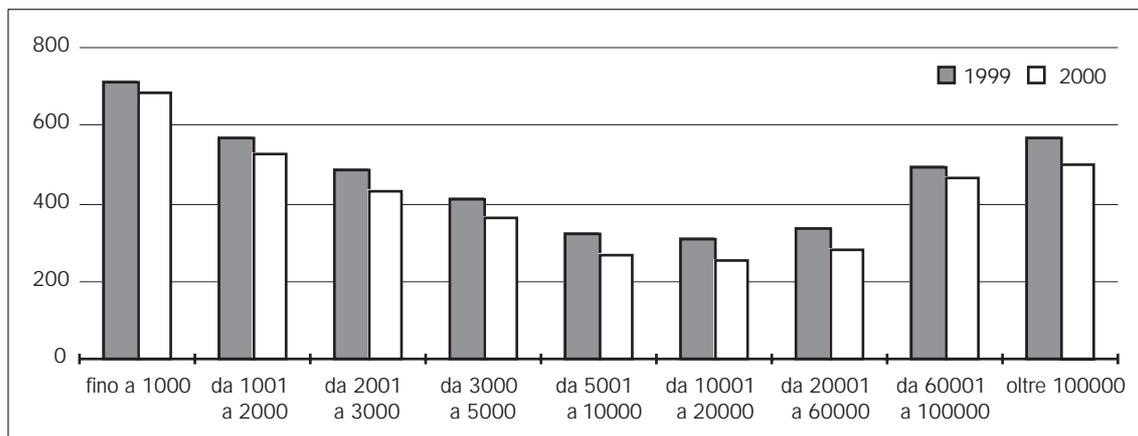
	1999		2000	
	Totali	di cui regionali	Totali	di cui regionali
Fino a 1000 abitanti	843	90	790	57
Da 1001 a 2000 ab.	633	35	595	36
Da 2001 a 3000 ab.	544	31	479	21
Da 3001 a 5000 ab.	463	34	427	44
Da 5001 a 10000 ab.	360	20	315	25
Da 10001 a 20000 ab.	335	19	292	25
Da 20001 a 60000 ab.	388	22	343	29
Da 60001 a 100000 ab.	544	38	521	40
Oltre 100000 ab.	601	22	538	24
MEDIA REGIONALE	456	25	411	30

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

da 450 a 410mila lire circa e si può ritenere che questa riduzione sia piuttosto consistente se si considera che la diminuzione dell'intervento erariale nella finanza locale ha preso avvio ormai da una decina di anni e che, tendenzialmente, diventa sempre più difficile sostituire risorse derivate con risorse proprie.

La flessione va imputata esclusivamente ai trasferimenti statali, che costituiscono la componente assolutamente dominante (rispetto a quelli della Regione, di organismi comunitari e altri enti pubblici) e che hanno registrato diminuzioni in tutte le classi dimensionali di appartenenza dei Comuni: la loro curva di distribuzione mantiene, infatti, la tipica forma ad U, con il valore minimo in corrispondenza dei Comuni con popolazione compresa fra i 10 e i 20mila abitanti, spostandosi però su livelli più contenuti (Graf. 2.9).

2.9  
TRASFERIMENTI STATALI AI COMUNI TOSCANI. 1999-2000  
Valori pro capite in migliaia di lire correnti



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

In particolare, osservando i dati medi per classe di ampiezza demografica si può notare che la riduzione più intensa delle risorse statali trasferite (per abitante) ha interessato i Comuni di media grandezza, contribuendo quindi ad accentuare la pendenza della curva ad U. Da questo andamento si può dedurre che la variabile dimensionale, a cui è connesso il livello pro capite di spesa, continua ad essere quello preponderante nell'allocazione delle risorse statali agli enti comunali.

I trasferimenti regionali<sup>6</sup>, da parte loro, tendono invece a smussare la curvatura della distribuzione: tali trasferimenti, infatti, sono aumentati in modo generalizzato ma

<sup>6</sup> Per un'analisi dettagliata cfr. *Il rapporto finanziario tra Regione ed Enti Locali: un'analisi del periodo 1998-2000*, Regione Toscana, Collana Enti Locali, 2002.

soprattutto a favore delle classi dimensionali intermedie, proprio quelle più penalizzate dalla riduzione dei trasferimenti statali. Questi ultimi, però, sono evidentemente quelli che -per dimensione- determinano l'andamento complessivo delle risorse derivate dei Comuni e di conseguenza la spesa storica si conferma, al 2000, come criterio fondamentale (unico?) che guida l'allocazione territoriale dei trasferimenti statali.

D'altra parte, il problema della riforma del finanziamento degli enti locali tramite trasferimenti erariali, com'è noto (e come risulterà più chiaramente dall'ultimo capitolo del Rapporto), aspetta da molto tempo una soluzione, innanzitutto dal punto di vista normativo: dopo la L. 244/97, mai applicata, e la L. delega 133/99, che è giunta a scadenza senza alcun intervento da parte del governo, si attendono dei cambiamenti nel 2002, quando i trasferimenti ordinari degli enti locali dovrebbero essere sostituiti prima con una compartecipazione e poi con un'addizionale fissa all'IRPEF. Rimane comunque aperta la questione di come ripartire i trasferimenti del Fondo Perequativo in modo da contemperare la spesa storica con il criterio dei bisogni e dei costi, che si differenziano da ente a ente, con l'intento di realizzare una distribuzione più equa ed equilibrata e, quindi, più sensata delle risorse erariali.

L'eterogeneità delle situazioni locali (dal punto di vista strutturale, economico, ambientale e gestionale) è dimostrata dalla variabilità dell'importanza che i trasferimenti assumono nella situazione attuale delle diverse realtà comunali toscane; per esempio, dal confronto fra l'incidenza massima e quella minima (Tab. 2.10) si osserva che nel 2000 si passa da valori compresi fra 900mila e 1 milione di lire per abitante in Comuni come Sillano, Careggine o Giuncugnano (tutti in provincia di Lucca) a quelli di Calcinaia, Bientina (in provincia di Pisa) e ai Comuni dell'Isola d'Elba, come Portoferraio e Porto Azzurro, nei quali i trasferimenti pro capite superano appena le 100mila lire.

Tra l'altro lo scenario 2000 rispetto a quello dell'anno precedente mostra un aumento del grado di dispersione dei trasferimenti comunali (in valori pro capite) rispetto alla media regionale: il coefficiente di variazione, infatti, passa da 0,42 a 0,48 e il rapporto tra il valore massimo e il minimo da 9,2 a 10,5 nell'arco di un solo anno.

Dal momento, però, che non esiste ancora un sistema di finanziamento degli enti locali trasparente, perequativo e razionale, cioè fondato su parametri oggettivi di fabbisogno e di capacità fiscale, la crescita dei divari nell'entità dei trasferimenti

## 2.10

## I TRASFERIMENTI STATALI IN ALCUNI COMUNI TOSCANI. 1999-2000

Valori pro capite in migliaia di lire correnti

	2000		1999
<i>Valori massimi</i>		<i>Valori massimi</i>	
Sillano	1.102	Sillano	1.147
Careggine	966	Careggine	976
Giuncugnano	952	Giuncugnano	975
Fosciandora	917	Vergemoli	948
Vergemoli	913	Fosciandora	925
MEDIA REGIONALE	363	MEDIA REGIONALE	414
<i>Valori minimi</i>		<i>Valori minimi</i>	
Bibbona	132	Sovicille	182
Portoazzurro	116	Ponsacco	180
Calcinaia	109	Bientina	167
Portoferraio	107	Portoazzurro	144
Bientina	105	Calcinaia	125
Rapporto Max/Min	10,50	Rapporto Max/Min	9,20
Coefficiente di variazione	0,48	Coefficiente di variazione	0,42

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

ricevuti dai Comuni toscani non dà alcuna garanzia sulla bontà del meccanismo di riparto adottato. In sostanza oggi la dispersione dei trasferimenti ricalca la variabilità della spesa corrente (che, come si vedrà meglio in seguito, continua a crescere) e quindi potrebbe, implicitamente, giustificare in taluni casi l'eventuale presenza di inefficienza o inefficacia nell'offerta dei servizi pubblici locali.

### 2.2.2 *L'autonomia e la pressione finanziaria*

I Comuni toscani continuano a percorrere la strada dell'autonomia e del federalismo fiscale, potenziando ogni anno che passa la propria capacità di finanziare con risorse proprie il proprio fabbisogno. Anzi, quello che si doveva supporre come un processo tendenzialmente declinante (sia perché il carico impositivo pro capite non può essere ragionevolmente aumentato oltre una certa soglia, sia perché secondo i programmi di governo gli enti locali dovrebbero addirittura contribuire a ridurre la pressione fiscale nel lungo periodo), in Toscana sembra aver ritrovato un notevole slancio proprio nel 2000.

L'autonomia tributaria, in media, risulta pari al 49% e quella finanziaria al 75%: entrambi gli indicatori sono cresciuti, rispettivamente di 2-3 punti percentuali, rispetto al 1999 (Tab. 2.11).

	Autonomia finanziaria			Autonomia tributaria		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Fino a 1000 abitanti	57,2	60,3	63,3	35,2	36,7	40,4
Da 1001 a 2000 ab.	60,5	62,2	65,6	37,0	37,6	41,0
Da 2001 a 3000 ab.	63,0	63,0	67,4	41,8	42,7	46,6
Da 3001 a 5000 ab.	65,3	68,3	71,9	40,7	42,1	45,3
Da 5001 a 10000 ab.	71,5	73,3	77,2	50,3	50,3	53,6
Da 10001 a 20000 ab.	73,0	74,9	78,5	49,6	50,1	53,0
Da 20001 a 60000 ab.	73,6	75,0	78,3	48,8	47,1	49,8
Da 60001 a 100000 ab.	65,6	68,5	69,4	46,0	47,3	47,4
Oltre 100000 ab.	67,9	70,0	73,3	47,9	46,8	48,2
MEDIA REGIONALE	69,5	71,5	74,6	47,5	47,3	49,4
Coefficiente di variazione	0,18	0,17	0,15	0,30	0,30	0,34

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Allo stesso tempo si può rilevare una crescita di variabilità del grado di autonomia tributaria rispetto alla media regionale a cui, però, si associa una minor dispersione nel livello di autonomia finanziaria: pare dunque che l'incidenza delle entrate tributarie sul totale si sia ampliata, come effetto di scelte dei Comuni sempre più variegate nel ricorso ai tributi propri, mentre quella delle entrate extra-tributarie sia diventata più omogenea, come se le scelte tariffarie dei Comuni fossero maggiormente soggette ad un effetto imitazione. A conferma di ciò si possono vedere i valori minimi e massimi di autonomia tributaria assunti nei vari enti toscani (Tab. 2.12): se i Comuni con forte afflusso turistico-residenziale possono contare su un indicatore di autonomia tributaria addirittura superiore all'80%, nei Comuni periferici meno sviluppati lo stesso indicatore non supera il 20% delle entrate comunali totali.

Al di là comunque dell'attrattività turistica e di molti altri fattori locali che determinano e condizionano le scelte fiscali di ogni governo comunale, dai dati di bilancio dei Comuni toscani emerge una relazione positiva tra la capacità di autofinanziamento e la loro dimensione demografica. Infatti, i valori più bassi di autonomia tributaria e finanziaria sono quelli dei Comuni al di sotto dei 5mila abitanti mentre valori superiori alla media regionale caratterizzano i Comuni più grandi; in particolare, sono quelli intermedi (da 10mila a 60mila abitanti) a presentare i valori mediamente più elevati del panorama regionale, arrivando fino ad un'autonomia finanziaria del 78%.

Rispetto alla popolazione servita (Tab. 2.13), quindi rispetto alla pressione tributaria

## 2.12

## PRESSIONE E AUTONOMIA TRIBUTARIA IN ALCUNI COMUNI TOSCANI. 2000

Valori pro capite in migliaia di lire correnti, valori percentuali

Pressione tributaria		Autonomia tributaria	
<i>Valori massimi</i>		<i>Valori massimi</i>	
Abetone	3.169	Capoliveri	86,4
Capoliveri	2.475	Rio Marina	84,0
Forte dei Marmi	2.265	Marciana	83,3
Castiglione della Pescaia	2.154	Marciana Marina	78,3
Villa Basilica	2.076	Porto Azzurro	77,6
Marciana	2.065	Calcinaia	77,4
Marciana Marina	2.064	Campo nell'Elba	77,3
Capraia Isola	1.956	Rio nell'Elba	76,8
Rio nell'Elba	1.937	Portoferraio	76,8
Rio Marina	1.852	Calenzano	73,2
MEDIA REGIONALE	801	MEDIA REGIONALE	49,4
<i>Valori minimi</i>		<i>Valori minimi</i>	
Fabbriche di Vallico	403	Monterotondo Marittimo	23,8
Minucciano	399	San Romano in Garfagnana	22,9
Badia Tedalda	394	Pieve Santo Stefano	22,6
Monterchi	394	Monteverdi Marittimo	22,4
Sorano	374	Montaione	21,0
Camporgiano	360	Vergemoli	20,8
Pieve Fosciana	359	Giuncugnano	20,0
Peccioli	358	Riparbella	19,7
Vergemoli	350	Sillano	17,7
Molazzana	341	Peccioli	11,3
Rapporto Max/Min	9,3	Rapporto Max/Min	7,6

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

## 2.13

## PRESSIONE FINANZIARIA E TRIBUTARIA NEI COMUNI TOSCANI PER CLASSE DIMENSIONALE. 1998-2000

Valori pro capite in migliaia di lire correnti

	Pressione finanziaria			Pressione tributaria		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Fino a 1000 abitanti	1.358	1.420	1.380	832	865	878
Da 1001 a 2000 ab.	989	1.043	1.139	605	630	712
Da 2001 a 3000 ab.	896	925	992	594	626	685
Da 3001 a 5000 ab.	901	997	1.091	562	614	688
Da 5001 a 10000 ab.	938	985	1.065	660	677	740
Da 10001 a 20000 ab.	960	1.001	1.068	653	669	720
Da 20001 a 60000 ab.	1.087	1.160	1.239	721	729	787
Da 60001 a 100000 ab.	1.080	1.183	1.181	758	816	807
Oltre 100000 ab.	1.333	1.403	1.479	940	938	972
MEDIA REGIONALE	1.078	1.146	1.210	737	757	801
Coefficiente di variazione	0,45	0,45	0,43	0,52	0,50	0,49

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

e finanziaria esercitata dai Comuni, il legame con la dimensione demografica dell'ente disegna, come già avveniva in passato, una curva concava verso l'alto, con i valori pro capite più elevati per i Comuni più piccoli e per quelli più grandi.

La pressione fiscale è aumentata in tutte le classi dimensionali; i Comuni di piccola-media grandezza (dai 1.000 ai 5mila abitanti) sono però quelli che hanno dovuto imporre ai propri cittadini gli incrementi relativamente più forti (soprattutto di tributi).

Complessivamente i divari nei livelli di pressione fiscale, sia tributaria che finanziaria, tendono a ridursi, nonostante che lo scarto fra i valori massimi e minimi continui ad essere assai ampio (cfr. Tab. 2.13): dai 2-3 milioni di lire nei Comuni che possono contare sui cospicui versamenti di ICI da parte dei villeggianti non residenti alle 350mila lire delle realtà comunali più isolate e meno dinamiche.

Osservando la distribuzione territoriale della pressione tributaria e finanziaria tra i vari Sistemi Economici Locali (SEL, Tab. 2.14) della Toscana, si nota che l'amenità dei luoghi, che si trasforma -al mare, in campagna o in montagna- in attrattività turistica e il dinamismo produttivo di alcune zone, come quelle urbane oppure quelle ad alta specializzazione industriale, sono le pre-condizioni per un'elevata capacità di autofinanziamento da parte dell'ente locale.

Queste caratteristiche, difatti, condizionano quella che è la principale fonte di gettito tributario per i Comuni, cioè l'ICI, attraverso una maggiore dotazione di patrimonio immobiliare, di tipo residenziale o produttivo, su cui possono gravare aliquote differenziate e generalmente più elevate (a questo proposito si veda il paragrafo successivo).

### *2.2.3 I principali tributi e le tariffe comunali*

La crescita delle entrate proprie dei Comuni è andata di pari passo con l'ampliamento degli strumenti tributari e tariffari a loro disposizione (Tab. 2.15). In particolare, negli ultimi anni i momenti salienti della fiscalità comunale sono stati segnati:

- dall'introduzione dell'IRAP nel 1998 che, oltre a sostituire una serie di tributi locali tra i quali l'ICIAP e la tassa di concessione comunale, ha anche previsto -a compensazione- una compartecipazione comunale inserita nella categoria dei "tributi speciali e altre entrate tributarie proprie", a valere solo per il periodo transitorio di applicazione dell'imposta regionale (D.L. 446/97);

## 2.14

## PRESSIONE FINANZIARIA E TRIBUTARIA PER SISTEMA ECONOMICO LOCALE DELLA TOSCANA. 2000

Valori pro capite in migliaia di lire correnti, valori percentuali

	Pressione finanziaria (a)		Pressione tributaria (b)		Rapporto (b) su (a) 2000	Varianza della press. finanziaria 2000
	2000	Var. 00/99	2000	Var. 00/99		
Val di Chiana aretina	822	14,0	543	13,1	66,1	133
Area urbana empolesse (Q)	843	4,3	638	4,9	75,6	113
Area pisana	850	2,1	612	4,7	72,1	255
Area urbana pistoiese (Q)	865	1,6	658	1,7	76,0	70
Crete senesi	872	6,2	609	6,8	69,8	75
Lunigiana	874	13,4	630	15,0	72,1	196
Val di Nievole	892	14,4	639	17,7	71,7	380
Garfagnana (Q)	897	12,2	456	10,5	50,8	300
Colline dell'Albegna (Q)	906	11,0	470	11,8	51,9	227
Area aretina	910	2,5	555	3,6	60,9	226
Val di Serchio (Q)	951	9,5	669	20,1	70,3	308
Casentino	979	3,2	656	8,5	67,0	314
Amiata grossetano	989	13,2	635	17,1	64,2	222
Val Tiberina	1.005	6,4	491	7,9	48,8	349
Area pratese	1.020	6,1	741	4,6	72,7	251
Area livornese	1.021	14,4	732	17,2	71,7	219
Valdarno inferiore	1.023	7,7	693	5,7	67,7	260
Val di Sieve (Q)	1.024	5,4	699	7,7	68,3	140
Mugello (Q)	1.032	6,8	695	8,6	67,3	226
Amiata - Val d'Orcia	1.044	7,1	635	6,1	60,8	149
Val di Merse	1.047	28,9	624	14,3	59,6	281
Val d'Era	1.057	6,6	644	13,8	60,9	527
Val di Chiana senese	1.061	9,6	755	10,9	71,1	323
Chianti senese	1.066	3,4	880	4,8	82,5	95
Massa Carrara	1.125	3,9	843	0,6	74,9	76
Chianti fiorentino (Q)	1.133	13,9	875	13,2	77,2	145
Valdarno Sud	1.143	7,8	567	13,2	49,6	345
Valdarno Nord (Q)	1.179	8,3	617	11,1	52,4	551
Area urbana fiorentina (Q)	1.215	6,6	849	7,0	69,9	319
Colline metallifere	1.218	10,7	768	6,4	63,1	377
Val di Cecina interno (Q)	1.246	7,8	606	8,8	48,6	267
Area lucchese	1.281	-2,4	963	7,4	75,2	642
Costa d'argento (Q)	1.298	8,8	947	12,4	72,9	536
Alta Val d'Elsa	1.299	3,7	722	7,4	55,6	422
Area urbana senese	1.331	5,8	910	9,1	68,4	415
Val di Cornia	1.340	8,2	900	14,1	67,1	737
Versilia	1.348	4,8	1.036	6,7	76,9	772
Bassa Val d'Elsa (Q)	1.403	4,4	659	9,4	47,0	786
Area grossetana	1.425	9,5	851	11,9	59,7	1.073
Montagna pistoiese (Q)	1.650	11,3	1.202	9,9	72,8	1141
Val di Cecina costa (Q)	1.803	5,6	1.047	9,0	58,1	620
Arcipelago	2.142	7,1	1.854	7,5	86,5	490
MEDIA REGIONALE	1.210	5,6	801	5,8	66,2	476*
						253**

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

\* rispetto ai valori comunali

\*\* rispetto ai valori per SEL

2.15  
CLASSIFICAZIONE DELLE ENTRATE TRIBUTARIE COMUNALI. 2000

Imposte	Tasse	Tributi speciali
ICI	TOSAP	Diritti sulle pubbliche affissioni
Imposta comunale sulla pubblicità	TARSU	Compartecipazione IRAP*
Imposta di registro	Addizionale smaltimento rifiuti	
Addizionale comunale energia	Tassa di concessione atti comunali	
Addizionale IRPEF **	Altre tasse	
Altre imposte		
* Introdotta nel 1998		
** Introdotta nel 1999		

- dall'introduzione dell'addizionale all'IRPEF, applicata a partire dal 1999 con una duplice aliquota: una prima aliquota fissa per il finanziamento delle funzioni delegate con la Bassanini ed una seconda aliquota, invece, facoltativa, pari al massimo allo 0,2% l'anno e allo 0,5% nell'arco di un triennio.

La compartecipazione comunale all'IRAP<sup>7</sup>, che costituisce la voce principale dei tributi speciali, nell'arco del triennio è passata da 218 a 225 miliardi di lire: in definitiva, questa fonte di entrata ha costituito una novità nelle entrate comunali ma non ha, di fatto, aumentato l'autonomia tributaria dei Comuni, perché essendo una compartecipazione prefissata doveva garantire soltanto l'invarianza finanziaria degli enti locali rispetto alla situazione ante-IRAP. Nel complesso i tributi speciali ammontavano a 320 miliardi di lire nel 1998 (il 12,3% delle entrate tributarie comunali) ma nel biennio successivo questa fonte d'entrata si è ridimensionata, recando nel 2000 nelle casse comunali soltanto 268 miliardi di lire (75mila lire per abitante), pari al 9% del gettito tributario complessivo (Tab. 2.16).

2.16  
TRIBUTI SPECIALI E ALTRI TRIBUTI PROPRI (COMPRESA LA COMPARTICIPAZIONE IRAP) DEI COMUNI TOSCANI. 1998-2000  
Valori assoluti in miliardi di lire correnti, valori pro capite in migliaia di lire, valori percentuali

	Valori assoluti	di cui Compartecipazione IRAP	Valori p.c.	Incidenza % su entrate tributarie
1998	319,9	217,7	90,5	12,3
1999	274,4	221,6	77,6	10,3
2000	268,3	224,9	75,6	9,4
Variazione % 2000/1999	- 14,2	1,5	- 2,6	- 7,9

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

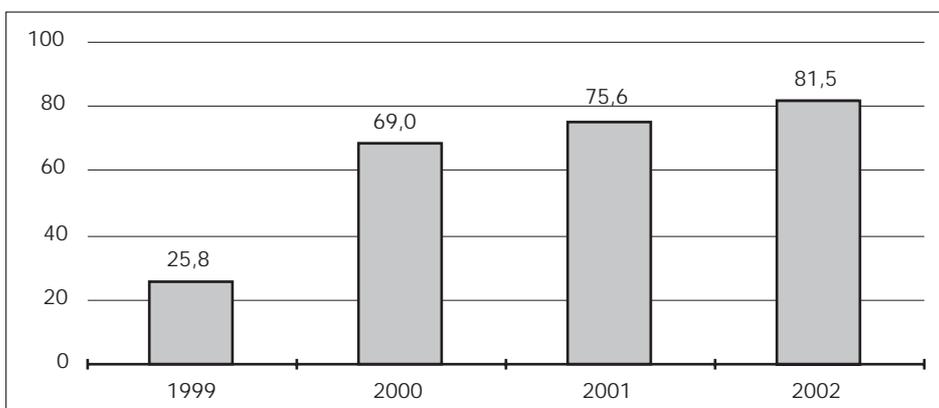
Viceversa, il contributo dell'addizionale facoltativa comunale all'IRPEF è andato crescendo negli ultimi due anni, dal momento che un numero sempre più ampio di

<sup>7</sup> Alla compartecipazione IRAP che spetta ai Comuni va aggiunta quella che la Regione trasferisce alle Province, pari a circa 20 miliardi di lire (con esattezza: 19,8 nel 1998, 20,2 nel1999 e 20,4 nel2000).

Comuni toscani ha deliberato l'adozione di tale strumento d'imposizione fiscale: nel 1999 risultano soltanto 48 i Comuni nei quali si è pagata l'addizionale, che diventano 192 nel 2000 (67% della numerosità totale), 217 nel 2001 e 234 (81% del totale) nel 2002. ; solo nelle classi dimensionali più basse il ricorso all'addizionale comunale all'IRPEF rimane ancora meno diffuso (Graff. 2.17-2.18, Tab. 2.19). Al contempo si nota anche un progressivo e intenso spostamento verso aliquote sempre più elevate: se nel 2000 solo il 19% dei Comuni con addizionale IRPEF aveva scelto l'aliquota massima del 4%, nel 2002 ben il 65% ha optato per un'aliquota pari o superiore al 4% (e addirittura il 37% ha adottato l'aliquota massima del 5%).

2.17

PERCENTUALI DI COMUNI TOSCANI CHE HANNO INTRODOTTO L'ADDIZIONALE IRPEF. 1999-2002

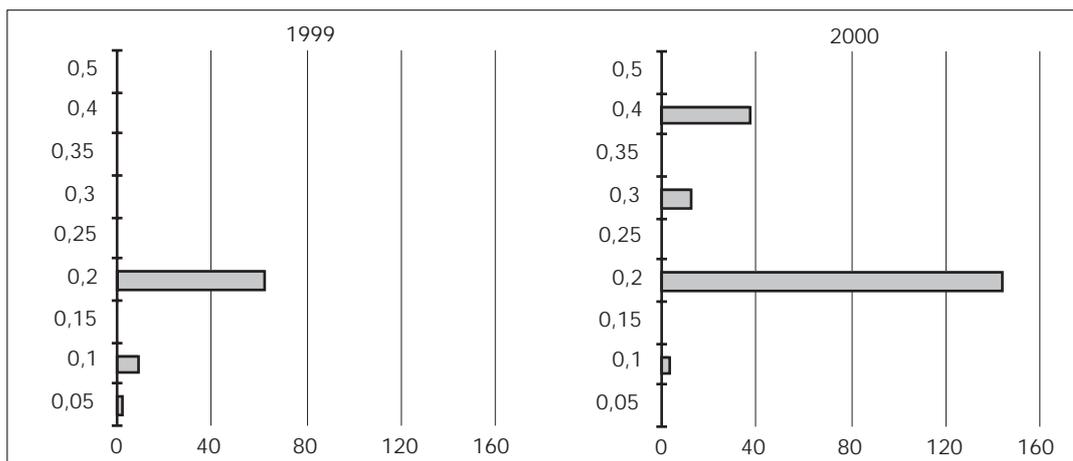


Fonte: elaborazioni su dati ANCI

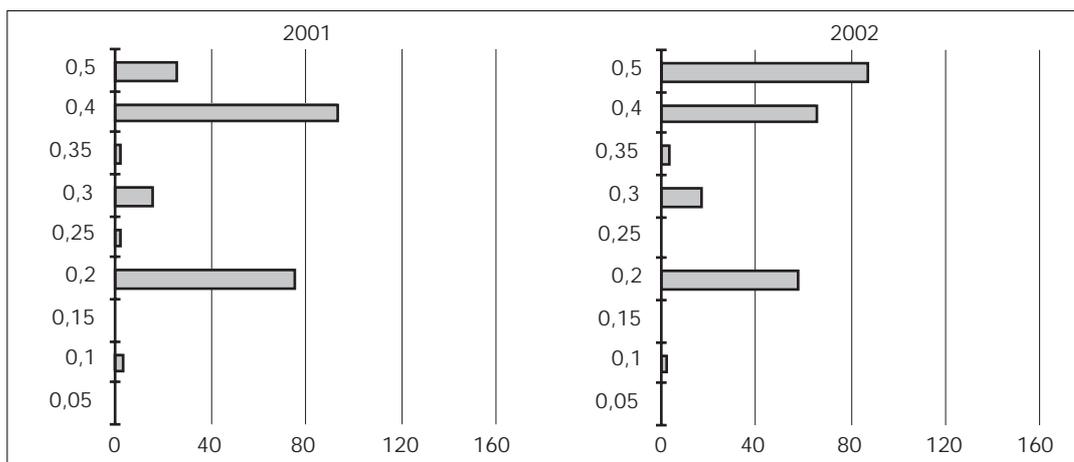
2.18

ALIQUOTE DELL'ADDIZIONALE IRPEF APPLICATE DAI COMUNI TOSCANI. 1999-2002

Numero di comuni



2.18 segue



Fonte: elaborazioni su dati ANCI

2.19

COMUNI TOSCANI CHE NON HANNO INTRODOTTTO L'ADDIZIONALE IRPEF. 2002

	N° comuni senza addizionale	N° comuni totali	%
Fino a 1000 abitanti	6	20	30,0
Da 1001 a 2000 ab.	12	43	27,9
Da 2001 a 3000 ab.	7	30	23,3
Da 3001 a 5000 ab.	12	48	25,0
Da 5001 a 10000 ab.	9	66	13,6
Da 10001 a 20000 ab.	3	44	6,8
Da 20001 a 60000 ab.	3	26	11,5
Da 60001 a 100000 ab.	1	7	14,3
Oltre 100000 ab.	0	3	0,0
TOTALE	53	287	18,5

Fonte: elaborazioni su dati ANCI

Osservando il quadro complessivo delle risorse autonome della finanza comunale nell'ultimo triennio, si possono rilevare alcuni cambiamenti, fra cui le tendenze seguenti (Tab. 2.20):

- il gettito dell'ICI continua a crescere, dimostrando la bontà dell'imposizione immobiliare quale strumento fiscale a scala locale: nel 2000 gli accertamenti ammontano a 1.540 miliardi di lire (+6,3% rispetto all'anno precedente), ovvero circa 430 migliaia di lire in valori pro capite, pari al 54% delle entrate tributarie totali dei Comuni toscani. Tra l'altro, si può anche osservare che negli ultimi due anni considerati, a differenza del passato, le riscossioni ICI, pur rimanendo costanti, sono state superiori ai corrispondenti accertamenti: solo poco più della metà delle riscossioni è, però, riferibile all'anno di competenza (Tab. 2.21);

## 2.20

## GETTITO DEI PRINCIPALI TRIBUTI E DEI PROVENTI COMUNALI. 1998-2000

Valori assoluti in miliardi di lire correnti, valori pro capite in migliaia di lire, valori percentuali

	1998	1999	2000	Var. 00/99	Var. 01/00 per i Comuni capoluogo*
<i>Valori assoluti</i>					
ICI	1.398,8	1.449,1	1.540,0	6,3	9,7
TOSAP	67,6	54,3	40,7	- 25,0	7,2
TARSU	589,2	645,1	679,9	5,4	9,9
Addizionale IRPEF	-	13,8	83,6	505,8	148,9
Proventi	860,0	963,4	978,2	1,5	
<i>Valori pro capite</i>					
ICI	396	410	434		
TOSAP	19	15	11		
TARSU	167	183	192		
Addizionale IRPEF	-	4	24		
Proventi	243	273	276		
<i>Incidenza % sul totale delle entrate tributarie</i>					
ICI	53,7	54,1	54,2		
TOSAP	2,6	2,0	1,4		
TARSU	22,6	24,1	23,9		
Addizionale IRPEF	-	0,5	2,9		
Proventi	33,0	36,0	34,4		

\* Fonte: Banca d'Italia

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio e Banca d'Italia

## 2.21

## GETTITO ICI IN TOSCANA. 1999-2000

Valori assoluti in miliardi di lire, variazioni e valori percentuali

	1999	2000	Var. % 00/99
Accertamenti (a)	1.449,1	1.540,0	6,3
Riscossioni (b)	1.579,4	1.577,3	- 0,1
di cui:			
riscossioni di competenza (c)	853,1	1.002,0	17,5
riscossioni in c/to residui	726,3	575,3	- 20,8
Riscossioni (b) / Accertamenti (a)	109,0	102,4	
Riscossioni (c) / Accertamenti (a)	58,9	65,1	

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

- la TOSAP, invece, sta seguendo un percorso in discesa, visto che questa tassa dovrebbe essere abolita per essere sostituita da un canone facoltativo sull'occupazione degli spazi e delle aree pubbliche da determinare all'atto di concessione: nel 2000 la TOSAP<sup>8</sup> è drasticamente diminuita, fornendo un gettito di

<sup>8</sup> Nel 2000 la TOSAP appartiene ancora al Titolo I (entrate tributarie) dei Certificati Consuntivi di Bilancio dei comuni toscani, mentre ad esempio in Emilia Romagna è già stata trasformata e quindi spostata nel Titolo III (entrate extra-tributarie).

poco superiore ai 40 miliardi lire, equivalente all'1,4% del gettito tributario complessivo;

- anche per la TARSU, da tempo, si prevede la soppressione e il concomitante rimpiazzo con una tariffa a copertura dei costi della gestione dei rifiuti solidi urbani, ma il passaggio a tariffa viene continuamente posticipato: nel frattempo la tassa continua a procurare quasi un quarto delle risorse tributarie, con un gettito di 680 miliardi di lire nel 2000 (in media, 192mila lire per abitante), ma potrebbe divenire una voce ancora più determinante per i bilanci comunali solo se si realizzasse, sebbene difficile per le amministrazioni locali, la trasformazione in tariffa;
- l'addizionale IRPEF, partita nel 1999 con soli 14 miliardi di lire, è già passata nel 2000 a quota 84 miliardi di lire (circa 25mila lire a testa), giungendo così a coprire il 3% dei tributi propri e mostrando, perciò, le proprie potenzialità per il futuro;
- infine, la componente primaria delle entrate extra-tributarie, cioè i proventi dei servizi pubblici, ha mostrato una dinamica positiva, con un vero e proprio salto in avanti nel 1999, mantenuto poi nel 2000: quasi 1.000 i miliardi ricavati dai proventi comunali in Toscana, pari ad un carico fiscale individuale di quasi 280 mila lire. Le entrate tariffarie costituiscono quindi una fonte d'entrata di grande rilievo, che equivale a più di un terzo delle entrate tributarie (in definitiva sono pari alla somma del gettito di tutti i tributi comunali, tranne l'ICI).

I valori medi di pressione tributaria e tariffaria nei Comuni toscani, come si è già visto nel primo capitolo, sono più elevati che altrove; ciò non deve far immaginare che all'interno della regione tali valori medi si presentino in modo omogeneo. Anzi, il rilievo dei tributi è spesso assai diverso da un'amministrazione all'altra, come dimostra la tabella 2.22 che indica per l'ICI e la TARSU, cioè le voci di entrata più significative e anche maggiormente variabili, i valori massimi e minimi che si rilevano tra i Comuni toscani (a solo titolo di confronto sono riportati anche i valori estremi dell'addizionale IRPEF).

Il valore massimo di ICI pro capite è quello dell'Abetone (2,1 milioni di lire) che è 19 volte superiore al valore minimo di Vagli di Sotto (110mila lire); per la TARSU i divari relativi sono assai simili: l'incidenza massima sulla popolazione residente è quella di Capoliveri (quasi 680mila lire), 16 volte più grande di quella di Peccioli (appena sopra le 40mila lire a testa). Pur con le consuete cautele, perché i valori corretti

## 2.22

## GETTITO DEI PRINCIPALI TRIBUTI IN ALCUNI COMUNI TOSCANI. 2000

Valori pro capite in migliaia di lire

	ICI		TARSU		Addizionale IRPEF
<i>Valori massimi</i>					
Abetone	2.100	Capoliveri	677	Marciana	137
Castiglione della pescaia	1.598	Capraia Isola	557	Comano	118
Capoliveri	1.540	Bagni di Lucca	553	Forte dei Marmi	111
Marciana	1.464	Forte dei Marmi	535	Scansano	111
Marciana Marina	1.438	Campo nell'Elba	496	Fiesole	107
MEDIA REGIONALE	434		192		24
<i>Valori minimi</i>					
Camporgiano	159	Certaldo	82	Chiesina Uzzanese	0,3
Molazzana	147	Pian di Sco	80	Mulazzo	0,3
Fosciandora	141	Civitella Paganico	75	Chitignano	0,2
Pieve Fosciana	129	Montespertoli	68	Vecchiano	0,2
Vagli Sotto	111	Peccioli	43	Badia Tedalda	0,1

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

di pressione andrebbero calcolati sulla popolazione effettivamente pagante e non su quella residente, questi pochi numeri danno un'idea della varietà delle situazioni locali all'interno della Toscana.

In effetti, la pressione tributaria esercitata dall'ICI potrebbe essere più correttamente calcolata commisurandola all'ammontare di patrimonio immobiliare (residenziale, non residenziale, fabbricati e altro) piuttosto che all'ampiezza demografica. Innanzitutto, assumendo come riferimento i dati contenuti nelle Relazioni Previsionali e Programmatiche (Tab. 2.23) per un sottoinsieme ampio di comuni toscani (249 su 287),

## 2.23

## GETTITO ICI IN ALCUNI COMUNI TOSCANI. 2000

Valori assoluti in miliardi di lire

	Gettito	Composizione %	Aliquota media
ICI 1° Casa	353,6	37,7	4,8
ICI 2° Casa	169,0	18,0	5,7
ICI Fabbricati Produttivi	341,6	36,4	5,0
ICI altri fabbricati	74,5	7,9	5,1
ICI totale	938,7	100,0	

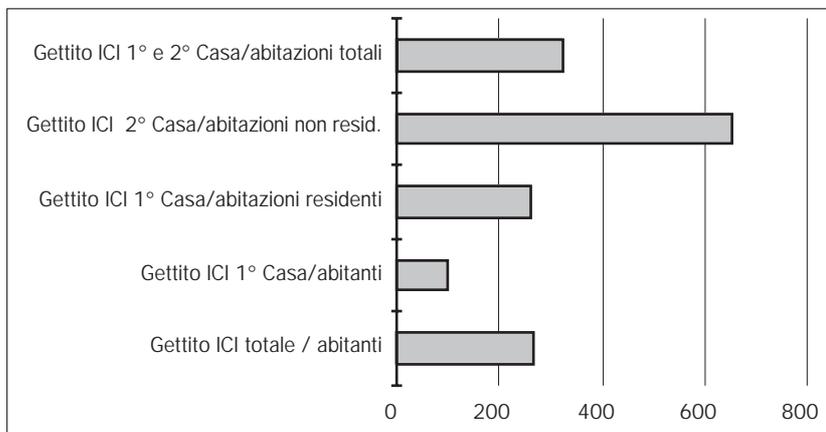
Fonte: elaborazioni su Relazioni Previsionali e Programmatiche

si può osservare che le quote più consistenti di gettito ICI previsto per il 2000 provengono dai pagamenti sulla 1° casa e sui fabbricati produttivi (37-38%) e circa il 18% dagli oneri impositivi che ricadono sulla 2° casa. Sulle abitazioni dei non residenti

grava, ovviamente, un'aliquota media più alta di quella pagata dai proprietari residenti<sup>9</sup> (5,7% contro 4,8%), mentre l'aliquota sugli immobili destinati a usi produttivi assume un valore intermedio rispetto alle precedenti (5%).

Ammettendo per ipotesi che, nei comuni considerati, il patrimonio immobiliare dei residenti sia qualitativamente comparabile a quello dei non residenti (in termini di ampiezza e pregio dell'abitazione), si potrebbe rilevare che l'ICI pagata in media per una 2° casa è pari a più del doppio dell'ICI dovuta sulla casa di residenza (Graf. 2.24), e precisamente 650mila lire contro 260mila, anche a causa della detrazione concessa per la prima casa.

2.24  
INCIDENZA MEDIA DEL GETTITO ICI IN ALCUNI COMUNI TOSCANI. 2000  
Valori unitari in migliaia di lire



Fonte: elaborazioni su Relazioni Previsionali e Programmatiche

Questo divario, che condiziona fortemente la valutazione dell'effettivo carico fiscale sopportato dai cittadini di ogni comune, naturalmente non può essere evidenziato dai dati pro capite del gettito ICI complessivo, che mettono in relazione categorie d'imposta e di contribuenti fra loro non coerenti (la popolazione residente non può coincidere con l'insieme delle persone fisiche e giuridiche proprietarie d'immobili).

Al momento, dalle banche dati disponibili sulla finanza locale non è possibile distinguere in modo più preciso e attendibile l'onere tributario che ricade sui residenti da quello che, gravando sui non residenti, fuoriesce dai confini comunali; e se ciò vale per l'ICI, che è l'imposta comunale maggiormente conosciuta, a maggior ragione è vero per il pagamento di tasse e tariffe.

<sup>9</sup> Dalle più recenti rilevazioni censuarie risulta che l'84% delle abitazioni in Toscana è abitato da residenti, ma solo il 68% del gettito ICI proviene dai versamenti sulla 1° casa.

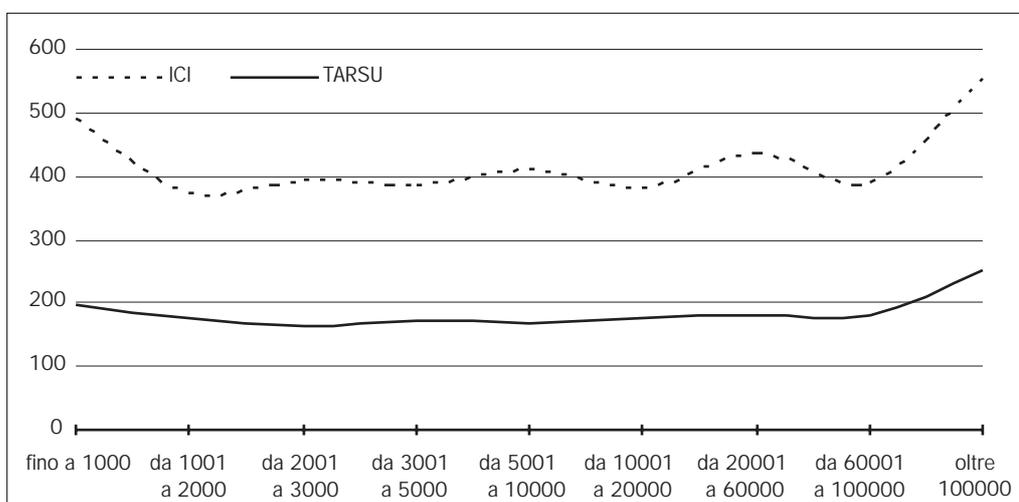
Resta il fatto che la dimensione demografica dell'ente costituisce, comunque, un parametro strutturale che influisce con regolarità sull'intensità del carico impositivo, e per questa ragione l'incidenza sulla popolazione continua ad essere usato come un indicatore significativo di pressione fiscale. Per i tributi propri dei comuni toscani, ad esempio, si rilevano gli andamenti attesi e cioè:

- una curva di distribuzione tendenzialmente ad U per ICI e TARSU (più sinuosa per la prima imposta e più piatta per la seconda tassa) come riflesso della presenza di una più alta rendita immobiliare nei comuni pregiati, generalmente piccoli, e in quelli ad alta densità urbana, quindi di grande dimensione (Graf. 2.25 e Tab. 2.26);

2.25

GETTITO ICI E TARSU IN TOSCANA PER CLASSE DIMENSIONALE DEI COMUNI. 2000

Valori pro capite in migliaia di lire correnti



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

2.26

PRINCIPALI IMPOSTE E TASSE COMUNALI IN TOSCANA PER CLASSE DIMENSIONALE. 1999-2000

Valori pro capite in migliaia di lire correnti

	ICI		TOSAP		TARSU		Addiz. IRPEF	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000
Fino a 1000 abitanti	489	490	10	12	202	199	4	17
Da 1001 a 2000 ab.	320	373	6	7	155	177	6	16
Da 2001 a 3000 ab.	357	393	7	6	149	163	6	21
Da 3001 a 5000 ab.	350	384	7	7	155	174	3	18
Da 5001 a 10000 ab.	388	410	8	8	150	169	4	19
Da 10001 a 20000 ab.	358	380	11	11	161	175	6	27
Da 20001 a 60000 ab.	420	436	9	9	167	180	2	27
Da 60001 a 100000 ab.	366	389	17	15	190	180	9	26
Oltre 100000 ab.	521	553	34	17	248	253	0	20
MEDIA REGIONALE	410	434	15	11	183	192	4	24

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

- al contrario, una curva tendenzialmente crescente per TOSAP e l'addizionale IRPEF, per le quali si può supporre che la base imponibile cresca al crescere della dimensione comunale (ciò vale soprattutto per l'addizionale all'IRPEF che, nella sostanza, è una sovrainposta).

La variabilità dei dati comunali caratterizza anche le entrate extra-tributarie e, specificatamente, i proventi dei servizi pubblici (Tab. 2.27). La pressione tariffaria media regionale è pari a quasi 280mila lire, lievemente in crescita rispetto al 1999, a fronte però di una costanza del peso delle entrate non tributarie sul totale delle entrate proprie comunali (33%). Esistono però, anche in questo caso, fortissime differenze da comune a comune e non potrebbe che essere così, se si considera la diversità nei livelli di offerta dei servizi garantiti a livello comunale: se in alcune amministrazioni il carico medio di tariffe pagate da ogni abitante raggiunge addirittura 1,8 milioni di lire (è il caso di Rosignano Marittimo), in altre la pressione è bassissima ed è pari a poche migliaia di lire (Pergine Valdarno presenta il valore minimo)

2.27

ENTRATE TARIFFARIE DEI COMUNI TOSCANI PER CLASSE DIMENSIONALE. 1999-2000  
Incidenza e variazione percentuale, valori pro capite in migliaia di lire

	Entrate extra-tributarie su entrate proprie			Proventi dei servizi pubblici per abitante		
	1999	2000	Var.% 00/99	1999	2000	Var.% 00/99
Fino a 1000 abitanti	38,8	37,1	- 4,4	301	299	- 0,7
Da 1001 a 2000 ab.	39,6	37,3	- 5,8	259	264	1,9
Da 2001 a 3000 ab.	32,3	31,0	- 4,0	218	224	2,8
Da 3001 a 5000 ab.	38,4	37,0	- 3,6	209	220	5,3
Da 5001 a 10000 ab.	31,3	30,5	- 2,6	243	237	- 2,5
Da 10001 a 20000 ab.	33,2	32,5	- 2,1	256	262	2,3
Da 20001 a 60000 ab.	37,2	36,5	- 1,9	310	317	2,3
Da 60001 a 100000 ab.	31,0	31,7	2,3	264	258	- 2,3
Oltre 100000 ab.	33,1	34,2	3,3	294	301	2,4
MEDIA REGIONALE	33,9	33,8	- 0,2	273	276	1,1

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Sul tema della tariffazione occorre, però, essere cauti nei giudizi, sapendo che in questo caso i dati finanziari pongono più che mai alcuni problemi interpretativi (potrebbero essere al lordo o al netto delle spese di gestione del servizio, a seconda che esso sia fornito in economia oppure esternalizzato): i dati di bilancio dovrebbero essere analizzati, di caso in caso, associandovi anche informazioni sulle forme di gestione dei servizi pubblici locali e su altri indicatori di efficienza ed efficacia.

In effetti, anche la relazione tra intensità di tariffazione e ampiezza demografica del Comune non risulta nitida come per altri fenomeni: ad esempio, il ruolo delle entrate

extra-tributarie sul bilancio, così come il valore pro capite dei proventi, appare sorprendentemente più elevato soprattutto nei piccoli Comuni, e non solo in quelli medio grandi nei quali è logico che la dotazione dei servizi sia più articolata e consistente. L'unica giustificazione plausibile, in aggiunta agli effetti contabili prima accennati, è che negli enti più piccoli agisca un effetto scala che rende elevata la pressione tariffaria soltanto perché il denominatore, cioè la collettività servita, è molto contenuto.

Un'ulteriore conferma all'eterogeneità delle situazioni comunali, sempre dal punto di vista delle entrate proprie, è offerta dall'incidenza delle diverse categorie (tributarie, extra-tributarie e totali) sul PIL nelle varie aree toscane, rappresentabili con i 42 SEL (Tab. 2.28).

In media le entrate proprie dei Comuni equivalgono al 2,9% del PIL regionale, di cui l'1,9% come contributo delle risorse tributarie e l'1% di quelle extra-tributarie. A scala locale l'imposizione comunale risulta però più o meno incidente della media: è così che in alcune realtà, come la Val di Cecina (costa), il Valdarno, la Val di Merse, la Val di Sieve e le Colline metallifere (solo per nominare i casi più eclatanti) le risorse proprie dei Comuni che vi operano raggiungono il 4-6% del PIL locale, per effetto dell'una e/o dell'altra componente di entrata.

In sostanza l'analisi delle risorse autonome dei Comuni in Toscana, che guardi alla loro incidenza sulla popolazione, sul PIL oppure sulle entrate comunali totali, mette in evidenza l'esistenza di un rilevante fenomeno di esportazione dell'imposta (attraverso l'ICI, innanzitutto, e le tasse sui servizi) che rende difficile la valutazione dell'effettivo carico fiscale globale che ricade su un ogni individuo. Sarebbe, infatti, importante per i Comuni, e più in generale per tutti gli enti decentrati, conoscere in dettaglio il carico fiscale sopportato dai residenti e dai non residenti, soprattutto ora che i governi comunali devono gestire contemporaneamente due strumenti, così diversi dal punto di vista degli effetti redistributivi, come l'ICI e l'addizionale IRPEF.

2.28

## INCIDENZA SUL PIL DELLE ENTRATE PROPRIE COMUNALI PER SEL. 2000

Valori percentuali

	Tributarie / PIL	Extra - tributarie / PIL	Proprie / PIL
Area aretina	1,1	0,7	1,9
Valdarno inferiore	1,3	0,7	2,0
Area urbana empolese (Q)	1,6	0,6	2,1
Area urbana senese	1,5	0,8	2,3
Val di Nievole	1,7	0,8	2,4
Area urbana pistoiese (Q)	1,8	0,6	2,4
Area pratese	1,8	0,5	2,4
Casentino	1,7	0,7	2,4
Val di Chiana senese	1,7	0,7	2,4
Val di Cecina interno (Q)	1,4	1,1	2,5
Val di Serchio (Q)	1,8	0,7	2,6
Val di Cornia	1,8	0,8	2,6
Area urbana fiorentina (Q)	1,7	1,0	2,7
Area livornese	2,0	0,8	2,7
Val Tiberina	1,6	1,1	2,7
Val di Chiana aretina	1,7	1,0	2,7
Area lucchese	1,9	0,9	2,8
Val d'Era	1,7	1,1	2,8
Alta Val d'Elsa	1,5	1,2	2,8
Area pisana	2,1	0,9	2,9
Amiata - Val d'Orcia	1,9	1,1	3,0
Mugello (Q)	2,2	0,9	3,1
Chianti senese	2,5	0,7	3,2
Amiata grossetano	2,1	1,1	3,2
Garfagnana (Q)	1,8	1,5	3,3
Bassa Val d'Elsa (Q)	1,7	1,6	3,3
Arcipelago	2,9	0,4	3,3
Valdarno Sud	1,4	1,9	3,3
Area grossetana	2,0	1,4	3,3
Colline dell'Albegna (Q)	1,8	1,6	3,4
Versilia	2,7	0,8	3,5
Chianti fiorentino (Q)	2,7	0,8	3,5
Lunigiana	2,6	1,0	3,6
Massa Carrara	2,8	0,9	3,7
Montagna pistoiese (Q)	2,5	1,2	3,7
Crete senesi	2,6	1,1	3,8
Val di Sieve (Q)	2,6	1,5	4,0
Costa d'argento (Q)	2,9	1,1	4,0
Valdarno Nord (Q)	2,0	2,2	4,2
Colline metallifere	3,0	1,3	4,2
Val di Merse	2,9	1,3	4,3
Val di Cecina costa (Q)	2,5	3,2	5,7
MEDIA REGIONALE	1,9	1,0	2,9

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

## 2.3

### Le spese correnti

#### 2.3.1 La classificazione economica

La ripresa degli investimenti è la principale novità sul lato della spesa, rilevabile dall'aggregazione dei dati comunali, di cui si è già detto all'inizio del capitolo: la spesa in conto capitale è passata dal 26% nel 1999 al 28% delle spese totali nel 2000 e, di conseguenza, anche le spese per rimborso prestiti sono aumentate (più dell'8% sul totale).

Guardando più in dettaglio la composizione della spesa secondo l'ampiezza demografica dei Comuni si può notare che la sostituzione di spesa corrente in spesa per investimenti non è stata proprio generalizzata (Tab. 2.29), sebbene abbia interessato -in media- la maggioranza delle amministrazioni comunali: i Comuni più grandi, quelli oltre 60mila abitanti infatti, sembrano esenti da questo processo visto che la loro quota di spesa dedicata all'investimento si è ridotta (vuoi per un eccesso di spesa corrente o di spesa per rimborso prestiti).

2.29

SPESA COMUNALE CORRENTE, IN CONTO CAPITALE E PER RIMBORSO PRESTITI SECONDO LA CLASSE DIMENSIONALE. 1999-2000

Incidenza percentuale sulle spese totali al netto delle partite di giro

	Spese correnti		Spese in c/to capitale		Spese per rimborso prestiti	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000
Fino a 1000 abitanti	68,8	59,7	26,2	34,6	5,0	5,7
Da 1001 a 2000 ab.	62,5	60,3	32,1	34,4	5,4	5,3
Da 2001 a 3000 ab.	66,2	57,1	23,8	31,5	10,0	11,4
Da 3001 a 5000 ab.	67,8	62,1	24,2	29,3	8,0	8,6
Da 5001 a 10000 ab.	68,4	66,1	25,2	27,9	6,4	6,0
Da 10001 a 20000 ab.	67,4	64,4	25,2	29,2	7,4	6,4
Da 20001 a 60000 ab.	66,6	62,8	26,3	31,1	7,1	6,1
Da 60001 a 100000 ab.	66,9	68,4	24,1	23,8	9,0	7,8
Oltre 100000 ab.	61,9	60,5	28,7	27,1	9,4	12,4
MEDIA REGIONALE	65,7	63,4	26,3	28,3	8,0	8,3

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

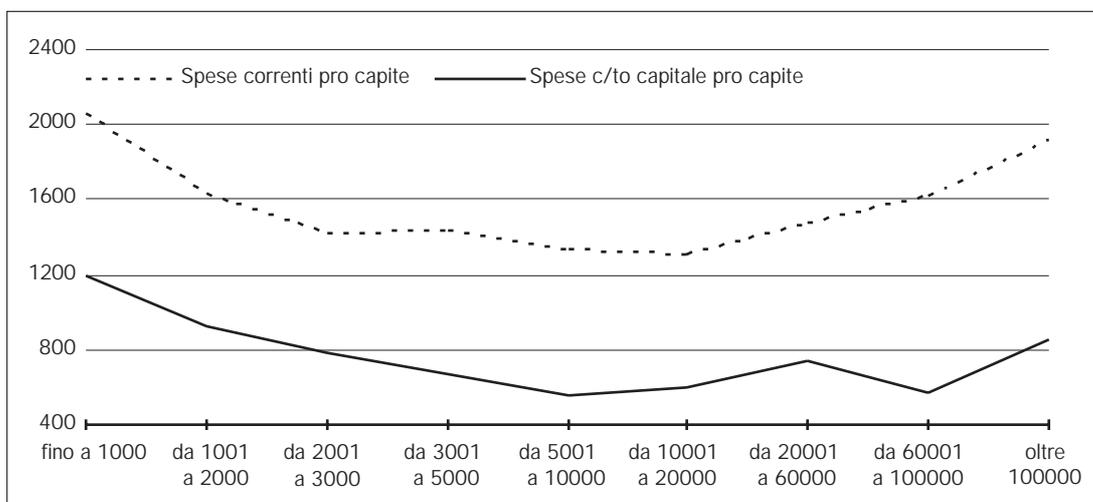
Anche i valori pro capite di spesa, che più di ogni altro esprimono l'effettivo impatto dell'intervento pubblico locale sulla società, confermano, da un lato la forte variabilità nei livelli complessivi di spesa legata principalmente alla dimensione comunale, dall'altro la particolare situazione degli enti più grandi, stretti fra le elevate esigenze della gestione corrente e l'incapacità di impostare un'adeguata politica d'investimento.

L'incidenza pro capite della spesa corrente (Graf. 2.30), come è logico che sia, è più elevata nelle classi dimensionali minori nei quali non è possibile godere di economie di scala, assume i valori minimi nelle classi intermedie e poi sale di nuovo nelle realtà comunali più grandi e più complesse. Sulle code della distribuzione i valori per abitante si aggirano intorno ai 2 milioni di lire, mentre quello minimo (nella classe tra 10mila e 20mila abitanti) è pari a 1,3 milioni di lire contro una media regionale di 1,5 milioni di lire correnti.

2.30

SPESA COMUNALE CORRENTE E IN CONTO CAPITALE SECONDO LA CLASSE DIMENSIONALE. 2000

Valori pro capite in migliaia di lire correnti



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Più piatta e tendenzialmente discendente, invece, è la curva di distribuzione della spesa in conto capitale: il valore pro capite più alto (1,2 milioni di lire) si registra nei comuni piccolissimi mentre l'incidenza più bassa (circa 560mila lire) è attribuibile ai Comuni medio-grandi (690mila lire è la media regionale).

Anche in questo caso, come per gli altri fenomeni finanziari analizzati, è molto ampio il campo di variazione della spesa corrente pro capite (Tab. 2.31): il massimo intervento di spesa è 5 volte più grande del minimo e, ciò che è più importante, la dispersione nei valori pro capite, misurata con il coefficiente di variazione, mostra una tendenza all'aumento negli ultimi tre anni.

2.31

SPESA CORRENTE IN ALCUNI COMUNI TOSCANI. 2000

Valori pro capite in migliaia di lire

	2000
<i>Valori massimi</i>	
Abetone	4.583
Montaione	3.441
Castiglione della Pescaia	3.389
Capraia Isola	3.328
Forte dei Marmi	3.055
Scarlino	2.975
MEDIA REGIONALE	1.541
<i>Valori minimi</i>	
Pieve Fosciana	940
Santa Maria a Monte	937
Palaia	920
Capraia e Limite	902
Cascina	901
Uzzano	869

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

### 2.3.2 *La rigidità strutturale*

Un aspetto importante che caratterizza la spesa corrente è il suo grado di rigidità strutturale, che esprime la maggiore/minore capacità da parte dell'ente comunale di attuare una strategia di rientro o di ricomposizione della spesa, qualora se ne presenti la necessità. La flessibilità nell'intervento di spesa è considerata una virtù, perché si immagina che a minori vincoli di spesa corrispondano maggior velocità e adeguatezza nelle risposte che il Comune deve dare alle esigenze della propria collettività, in termini di offerta di servizi.

Le voci di spesa che vengono considerate tipicamente più rigide sono la spesa per il personale e il rimborso dei prestiti (sia gli interessi passivi che le quote di ammortamento dei mutui). Naturalmente, in ogni singolo caso anche molte altre diverse tipologie di spesa, teoricamente flessibili, possono presentare un'oggettiva rigidità ed essere considerate inamovibili (come, ad esempio, quelle finanziate da trasferimenti regionali a destinazione vincolata). Gli indicatori tradizionali di rigidità vengono però calcolati sulle voci di spesa appena richiamate.

Nella media dei Comuni toscani nel 2000 la metà delle entrate correnti viene assorbito dalle voci di spesa più invariante (Tab. 2.32), e in particolare per il 31% dalle spese per il personale, circa il 12% dal rimborso delle quote dei mutui e quasi il 7% dagli interessi passivi.

	Rigidità strutturale (1)			Rigidità strutturale (2)			Rigidità strutturale (3)		
	1999	2000	Var. 00/99	1999	2000	Var. 00/99	1999	2000	Var. 00/99
Fino a 1000 abitanti	51,6	53,0	2,6	44,1	45,9	4,1	37,0	36,7	-0,9
Da 1001 a 2000 ab.	51,7	48,9	-5,4	43,3	41,4	-4,3	35,0	33,2	-5,2
Da 2001 a 3000 ab.	59,1	61,9	4,8	50,7	54,2	6,8	36,4	34,9	-4,2
Da 3001 a 5000 ab.	52,8	51,3	-2,9	45,6	45,0	-1,4	34,4	32,0	-7,1
Da 5001 a 10000 ab.	50,2	46,2	-8,0	42,6	39,5	-7,2	33,6	30,7	-8,5
Da 10001 a 20000 ab.	49,8	45,7	-8,3	42,3	38,9	-8,1	31,9	29,3	-8,1
Da 20001 a 60000 ab.	49,4	45,7	-7,5	41,7	38,6	-7,5	31,7	29,6	-6,6
Da 60001 a 100000 ab.	51,1	48,5	-5,2	42,7	40,3	-5,6	30,1	29,3	-2,7
Oltre 100000 ab.	54,3	58,4	7,6	48,6	52,9	8,9	34,5	33,4	-3,3
MEDIA REGIONALE	51,5	50,1	-2,7	44,2	43,3	-2,0	32,7	30,9	-5,5

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

(1) Spesa personale + quote ammortamento mutui + interessi passivi su entrate ordinarie

(2) Spesa personale + quote ammortamento mutui su entrate ordinarie

(3) Spesa personale su entrate ordinarie

Il grado di rigidità è diminuito rispetto al 1999 e la tendenza è senz'altro positiva soprattutto se si considera che negli anni immediatamente precedenti questi indicatori erano progressivamente aumentati. Il recupero di flessibilità va imputato principalmente alla spesa per il personale, la cui incidenza sulle entrate ordinarie ha registrato una diminuzione del 5,5% nel solo ultimo anno. Anche il peso dell'esposizione debitoria dei Comuni complessivamente si è ridotto, ma con minore intensità.

Non ovunque, però, le cose sono andate così: ad esempio negli enti più piccoli (diciamo, sotto 3mila abitanti) la rigidità strutturale della spesa corrente in media è cresciuta; in tutte le altre classi dimensionali è diminuita ma non sempre per effetto del contenimento della spesa per il personale, anche perché l'incidenza di questa spesa sembra avere una relazione inversa con la dimensione dell'amministrazione (Graf. 2.33).

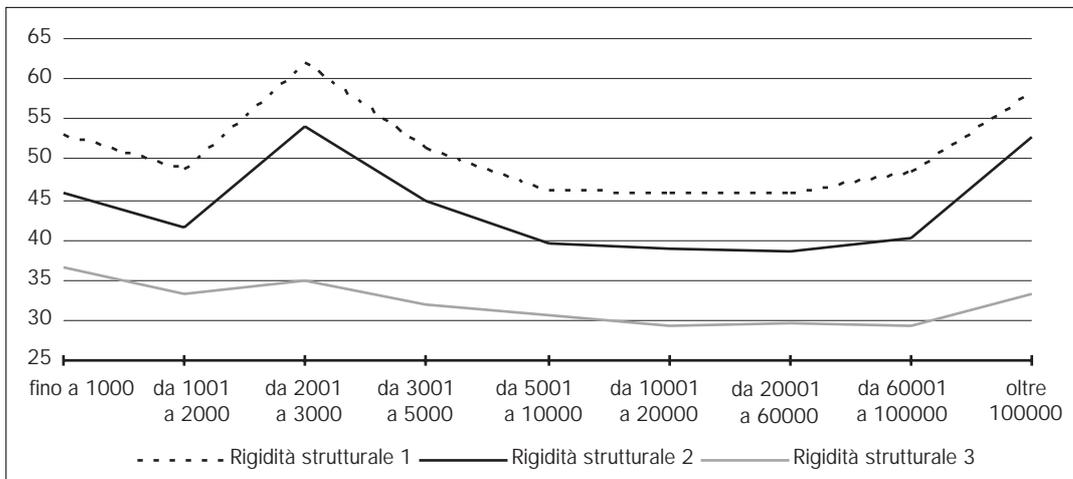
Un'analogia interessante è quella che emerge fra il grado complessivo di rigidità della spesa e il ruolo dei trasferimenti come fonte di entrata (Graf. 2.34); il collegamento in certa misura è quasi scontato se si ricorda che il riparto delle risorse erariali si basa quasi esclusivamente sulla spesa storica degli enti.

Quindi, in Toscana i Comuni più grandi e quelli più piccoli presentano una rigidità della spesa corrente più elevata della media regionale e a ciò cercano di porre rimedio le risorse trasferite dai livelli superiori di governo, che proprio per questi enti sono relativamente più consistenti. La convinzione di fondo è quella che, almeno nel breve

2.33

RIGIDITÀ STRUTTURALE DELLA SPESA CORRENTE COMUNALE SECONDO LA CLASSE DIMENSIONALE. 2000

Valori percentuali

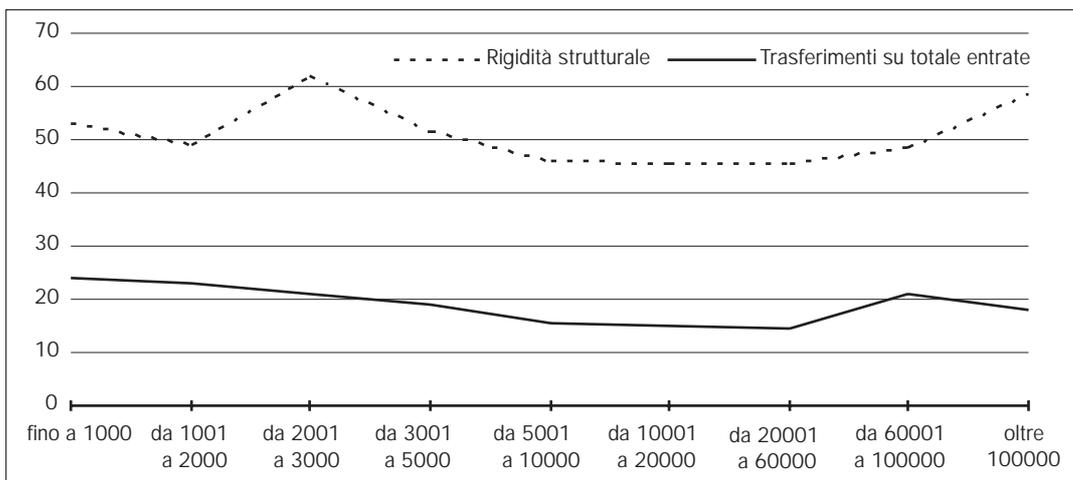


Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

2.34

RIGIDITÀ STRUTTURALE E INCIDENZA DEI TRASFERIMENTI SECONDO LA CLASSE DIMENSIONALE. 2000

Valori percentuali



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

periodo, ogni Comune -in generale- abbia limitate possibilità di manovrare queste componenti più rigide di spesa e/o di sostenere autonomamente il loro carico finanziario: questo assunto potrebbe essere rivisto in futuro se il sistema dei trasferimenti in favore degli enti locali potrà essere riformato in modo da considerare, in ogni singolo caso, anche l'efficienza e l'efficacia della spesa comunale, e non soltanto il suo ammontare e la sua presunta rigidità.

### 2.3.3 La classificazione funzionale

Nel 2000 i principali settori di impiego della spesa corrente dei Comuni toscani (Tab. 2.35, Graf. 2.36) sono stati l'amministrazione generale (28%), la gestione del territorio e dell'ambiente (23%), l'istruzione e la cultura (15%) e il campo sociale (13,5%).

Questi costituiscono i settori tipici di intervento delle amministrazioni comunali toscane e il loro rilievo, in termini di composizione percentuale, non ha subito grossi mutamenti negli ultimi tre anni: le uniche modifiche degne di rilievo sono la crescita delle quote destinate, rispettivamente, all'amministrazione generale e al sociale e, al contrario, un abbassamento, anche consistente, degli impegni di spesa in favore dell'istruzione (-19% nel 2000; stazionaria invece la spesa corrente in cultura) dovuto al trasferimento dell'onere delle retribuzioni del personale ATA sul bilancio dello Stato (L. 124/1999).

2.35

DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA CORRENTE COMUNALE. IMPEGNI E PAGAMENTI 1998-2000

Valori assoluti in miliardi di lire, variazioni e composizione percentuali

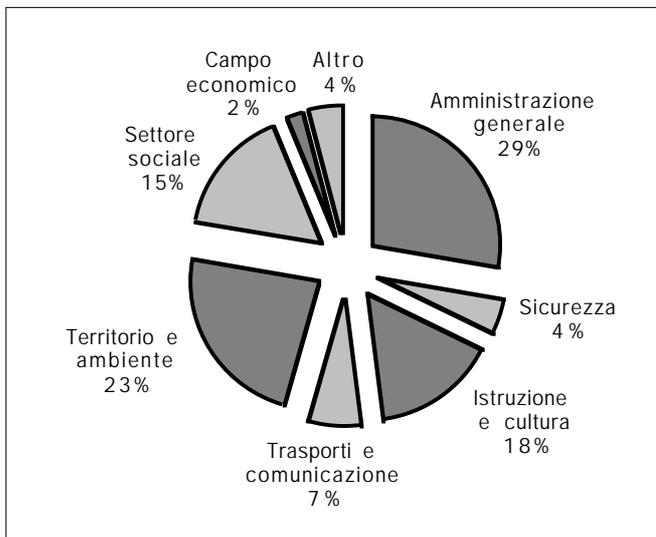
	Valori assoluti			Variazioni %		Composizione %		
	1998	1999	2000	99/98	00/99	1998	1999	2000
<i>Impegni</i>	5.202	5.344	5.466	2,7	2,3			
Amministrazione generale	1.340	1.420	1.539	6,0	8,3	25,8	26,6	28,1
Giustizia	27	28	30	2,2	6,8	0,5	0,5	0,5
Polizia locale	210	224	239	6,7	6,8	4,0	4,2	4,4
Istruzione	728	750	610	3,1	-18,7	14,0	14,0	11,2
Cultura e beni culturali	206	218	231	6,2	5,7	4,0	4,1	4,2
Settore sportivo e ricreativo	122	121	119	-0,6	-1,6	2,3	2,3	2,2
Turismo	28	30	33	7,2	10,2	0,5	0,6	0,6
Viabilità e trasporti	389	371	370	-4,7	-0,2	7,5	6,9	6,8
Gestione del territorio e dell'ambiente	1.238	1.229	1.277	-0,7	3,9	23,8	23,0	23,4
Settore sociale	643	679	738	5,7	8,7	12,4	12,7	13,5
Sviluppo economico	81	77	85	-5,0	10,5	1,6	1,4	1,6
Servizi produttivi	192	197	195	2,6	-1,0	3,7	3,7	3,6
<i>Pagamenti c/to competenza</i>	4.114	4.156	4.116	1,0	-1,0			
Amministrazione generale	1.027	1.077	1.141	4,9	5,9	25,0	25,9	27,7
Giustizia	22	22	23	-2,5	6,4	0,5	0,5	0,6
Polizia locale	189	202	211	6,7	4,6	4,6	4,9	5,1
Istruzione	601	610	462	1,4	-24,2	14,6	14,7	11,2
Cultura e beni culturali	163	172	179	5,8	4,1	4,0	4,1	4,4
Settore sportivo e ricreativo	95	96	91	0,4	-4,8	2,3	2,3	2,2
Turismo	20	22	24	5,2	10,1	0,5	0,5	0,6
Viabilità e trasporti	302	286	276	-5,4	-3,4	7,3	6,9	6,7
Gestione del territorio e dell'ambiente	996	972	977	-2,4	0,5	24,2	23,4	23,7
Settore sociale	474	480	504	1,1	5,1	11,5	11,5	12,2
Sviluppo economico	62	57	59	-8,1	4,8	1,5	1,4	1,4
Servizi produttivi	163	163	169	0,1	3,7	4,0	3,9	4,1

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

2.36

PRINCIPALI DESTINAZIONI DELLA SPESA CORRENTE COMUNALE. 2000

Valori percentuali



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

La destinazione funzionale degli impegni di spesa è confermata da quella dei pagamenti in conto competenza, con lievissime differenze legate probabilmente ad una diversa tempistica dei pagamenti nei vari settori.

A titolo informativo si può aggiungere che anche la distribuzione funzionale della spesa comunale in conto capitale è in linea con quella della spesa corrente: l'unica differenza è rappresentata da una presenza più massiccia di interventi nel settore della viabilità e dei trasporti.

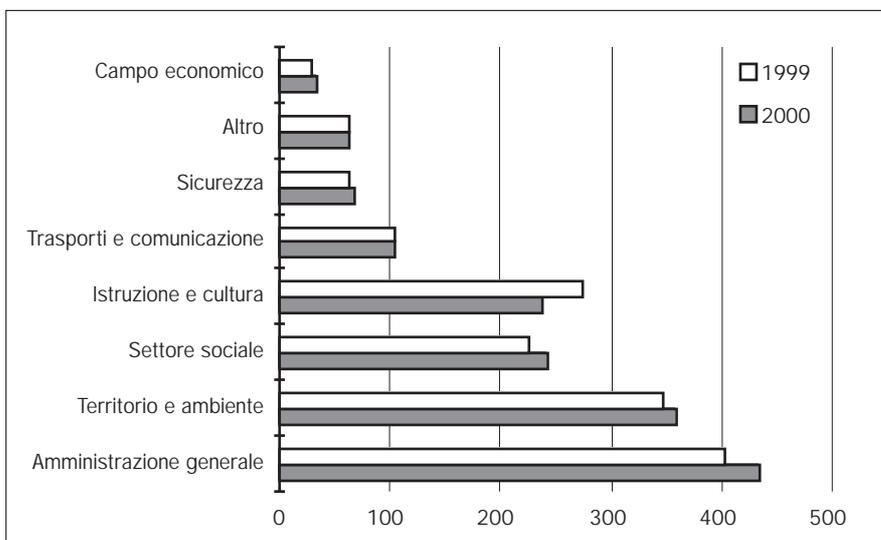
Relativamente all'incidenza della spesa settoriale sulla popolazione (Graf. 2.37) l'aumento dei valori nel 2000 rispetto all'anno precedente è generalizzato, anche se più o meno intenso, ad eccezione -come si è già visto per i valori assoluti- dell'istruzione e cultura in cui il dato pro capite di spesa subisce una diminuzione in valori nominali.

Alla spesa corrente media pro capite, pari a 1,5 milioni di lire, contribuisce così la spesa amministrativa per circa 435mila lire, quella per territorio e ambiente per 360mila lire e quelle per il sociale e l'istruzione (comprensiva della cultura) per 240mila lire ciascuno.

2.37

PRINCIPALI DESTINAZIONI DELLA SPESA CORRENTE COMUNALE. 1999-2000

Valori pro capite in migliaia di lire correnti



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

L'indicazione di quanto, mediamente, gli enti locali spendono nei vari settori d'intervento per ogni cittadino è senz'altro utile per capire:

- come avviene l'allocazione delle risorse pubbliche nei vari livelli di governo,
- quanto le amministrazioni locali sono specializzate nell'offerta di alcuni servizi e non di altri,
- e se ogni cittadino, che è contribuente ancora prima che utente, riceve dalla pubblica amministrazione un ammontare di prestazioni (misurate in termini di spesa) adeguato alle necessità della vita sociale.

Nel caso specifico dei Comuni (ma potrebbe valere anche per gli altri enti locali), non sempre, però, un valore pro capite di spesa più alto della media in un determinato settore è sintomo di una libera scelta o, meglio, di una precisa volontà da parte degli amministratori di privilegiare proprio quel tipo di intervento. Si intende dire che spesso può capitare che le caratteristiche stesse dell'ente influenzino, in modo quasi automatico, la composizione della sua spesa corrente.

Come riprova si può osservare la distribuzione dei valori pro capite delle principali destinazioni di spesa corrente comunale rispetto alla classe demografica di appartenenza (Tab. 2.38), da cui emergono relazioni diverse.

	Amm.ne generale	Sicurezza	Istruzione cultura	Viabilità trasporti	Territorio ambiente	Campo sociale	Campo economico	Altro	Totale spese
Fino a 1000 abitanti	905	91	202	206	367	135	31	118	2.055
Da 1001 a 2000 ab.	628	71	206	161	349	118	32	63	1.628
Da 2001 a 3000 ab.	499	62	205	137	315	122	29	46	1.416
Da 3001 a 5000 ab.	479	57	193	108	322	184	44	48	1.434
Da 5001 a 10000 ab.	400	56	192	96	343	171	26	47	1.330
Da 10001 a 20000 ab.	375	52	194	90	302	183	25	85	1.304
Da 20001 a 60000 ab.	394	64	223	101	351	230	36	84	1.483
Da 60001 a 100000 ab.	454	66	239	109	366	272	37	81	1.624
Oltre 100000 ab.	491	96	339	111	444	373	36	23	1.914
MEDIA REGIONALE	434	67	237	104	360	242	33	63	1.541

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Ad esempio, le spese per amministrazione evidenziano una relazione quasi completamente decrescente con l'ampiezza demografica per effetto di economie di scala e la stessa cosa accade per la spesa per trasporti e comunicazioni; diseconomie di scala agiscono, invece, sulla relazione fra spese sociali, scolastiche e culturali e la dimensione comunale, delineando un andamento tendenzialmente crescente; concava verso l'alto, inoltre, è la distribuzione degli impegni pro capite di spesa per la sicurezza e la protezione del territorio e dell'ambiente; infine, non esiste una relazione precisa fra la spesa in campo economico e l'ampiezza demografica del Comune.

## 2.4

### I modelli di comportamento fiscale dei Comuni: un'analisi per gruppi

Nei paragrafi precedenti l'analisi delle principali variabili di bilancio dei Comuni toscani è stata condotta su dati medi riferibili all'universo oppure a gruppi di enti comunali costruiti sulla base del criterio dimensionale o territoriale (cioè appartenenti alla stessa classe di ampiezza demografica oppure allo stesso SEL). Si ipotizzava, quindi, da un lato che enti dello stesso ordine di grandezza debbano presentare esigenze simili, sia di spesa che di entrata; dall'altro che enti fra loro strutturalmente diversi ma vicini siano indotti a compiere scelte fiscali omogenee per limitare gli effetti della competizione orizzontale, sottostando ad un processo di reciproca imitazione, quasi involontario.

Sapendo, però, che la dimensione e la collocazione geografica del Comune non possono certamente esaurire le caratteristiche “non finanziarie” che influenzano le scelte “finanziarie” dello stesso, è possibile tentare un approccio d’analisi diverso (tra l’altro già effettuato nei precedenti Rapporti sulla finanza locale) per approfondire la conoscenza delle politiche fiscali attuate dalle varie amministrazioni comunali. Questo metodo deve:

- considerare contemporaneamente un mix di scelte finanziarie del Comune, sia sull’entrata sia sulla spesa (e non più un solo fenomeno alla volta);
- creare dei raggruppamenti di enti che siano simili dal punto di vista fiscale, in modo da individuare i diversi modelli di comportamento adottati dai Comuni toscani, che non sono visibili dall’analisi dei dati aggregati per regione o per SEL;
- verificare a posteriori se in ogni gruppo, all’omogeneità sulle variabili di bilancio, può essere associata anche un’omogeneità di natura strutturale, riferibile alle caratteristiche più tipiche e stabili delle amministrazioni locali che vi appartengono (e, quindi, oltre al rilievo demografico e territoriale, anche alcuni indicatori economico-sociale e politici).

La costruzione dei gruppi ha seguito il metodo, già applicato in passato, di considerare soltanto tre variabili finanziarie -la pressione tributaria, la spesa corrente e la spesa in conto capitale pro capite (quest’ultima valutata sulla media dell’ultimo triennio)- e di verificare se, per ognuna di esse, ogni Comune si colloca al di sopra o al di sotto della media corrispondente, calcolata per la classe dimensionale d’appartenenza. Tre variabili sono ovviamente troppo poche per differenziare un bilancio comunale da un altro, così come l’alternativa dicotomica (o sopra o sotto la media) è troppo drastica: c’è, quindi, senz’altro il rischio di imputare a gruppi diversi Comuni che in realtà sono fra loro più simili di altri. Il metodo di raggruppamento doveva però essere estremamente semplice per evitare di formare un numero eccessivo di gruppi di Comuni che, poi, non avrebbe avuto significato né dal punto di vista statistico né da quello interpretativo. Applicare, poi, lo stesso metodo usato in precedenza permette di controllare come, nel tempo, cambia la composizione interna dei vari gruppi nella realtà comunale toscana.

Tre variabili scelte, due modalità possibili per ogni variabile, quindi otto i gruppi tra i quali distribuire i 287 Comuni toscani.

La distribuzione percentuale dei gruppi è piuttosto squilibrata (Tab. 2.39): i comuni

	Pressione Tributaria	Spesa corrente pro capite	Spesa c/to capitale pro capite*	% 1999	N° Comuni	% 2000	N° Comuni
Gruppo 1	A	A	A	13,2	38	11,8	34
Gruppo 2	A	A	B	7,0	20	9,4	27
Gruppo 3	A	B	A	3,1	9	3,1	9
Gruppo 4	A	B	B	6,3	18	5,6	16
Gruppo 5	B	A	A	9,4	27	9,1	26
Gruppo 6	B	A	B	9,4	27	8,0	23
Gruppo 7	B	B	A	11,5	33	11,8	34
Gruppo 8	B	B	B	40,1	115	41,1	118
TOSCANA 1999	671	1.451	618	100,0	287	100,0	287
TOSCANA 2000	734	1.478	661				

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Nota: "A" = superiore e "B" = inferiore alla media della classe di ampiezza demografica di appartenenza

\* Per la spesa in conto capitale è stata usata la media 1997-99 per il raggruppamento del 1999 e la media 1998-2000 per il raggruppamento del 2000.

che hanno entrate o spese sotto la media ("BBB") costituiscono un gruppo molto numeroso (118 unità, cioè il 41% del totale), che si è addirittura ampliato dal 1999 al 2000. D'altronde, la distribuzione di frequenza dei dati comunali (Graf. 2.40), sia per le variabili di entrata che per quelle di spesa, evidenzia una maggior concentrazione dei Comuni sui valori inferiori alla media: è quindi inevitabile che una grossa quota di enti comunali ricada proprio nel gruppo "BBB".

Il gruppo 3, quello con bassa spesa corrente ("ABA"), risulta invece piuttosto ridotto (comprende soltanto 9 unità come nell'anno precedente, ma d'altra si è già visto che l'abbinamento di alta spesa per investimenti e bassa spesa corrente è veramente insolito per i governi locali della Toscana), mentre tutti gli altri gruppi sono piuttosto simili dimensionalmente, costituendo ognuno circa il 10% dei comuni toscani.

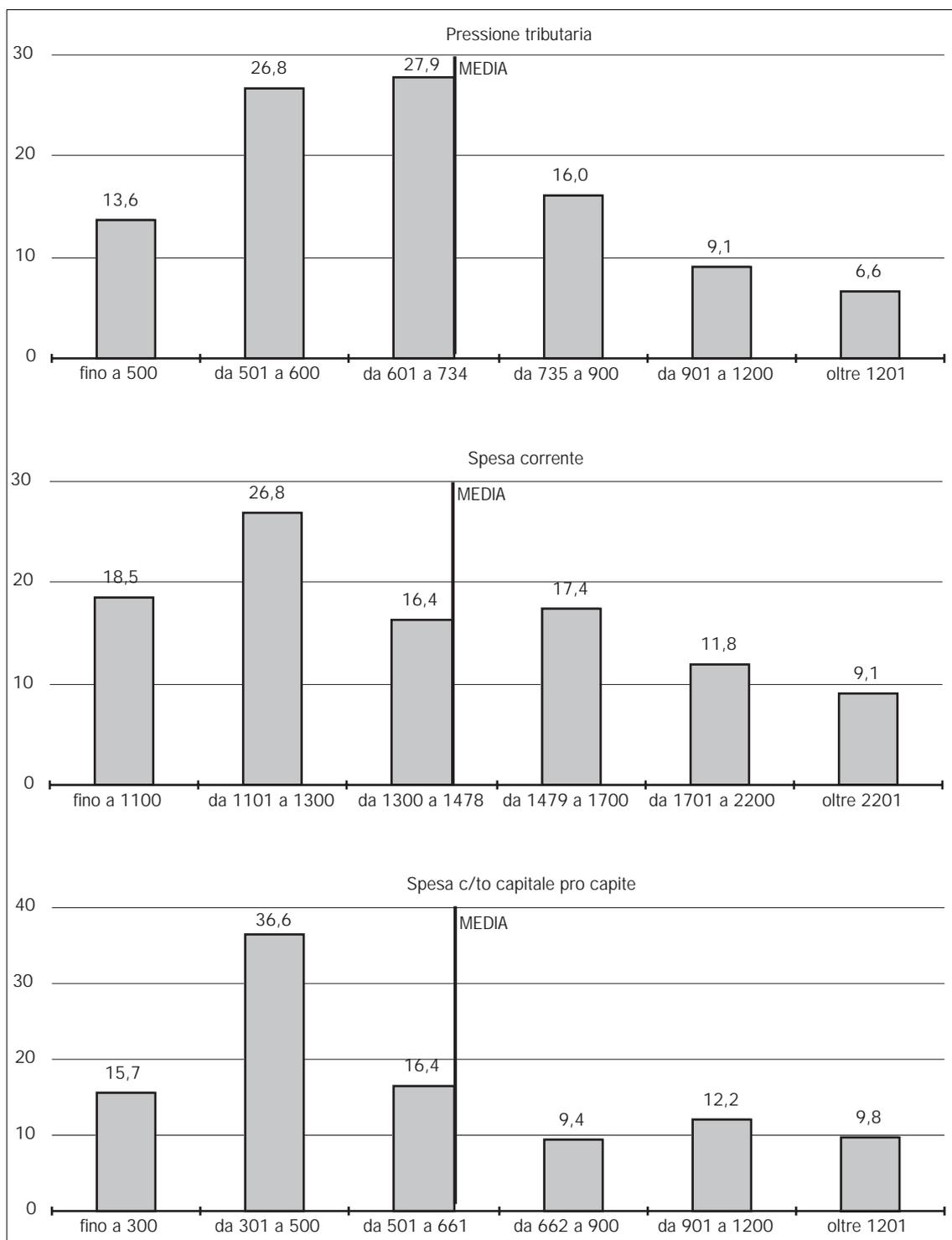
Complessivamente, comunque, si può dire che gli spostamenti di appartenenza fra il 1999 e il 2000 sono piuttosto limitati (11, infatti, sono le differenze nette fra le variazioni di consistenza dei gruppi).

Per ogni raggruppamento è stata calcolata la variabilità dei dati finanziari individuali (Tab. 2.41), per verificare che sia nettamente inferiore a quella valutabile sull'universo dei Comuni e anche per controllare che l'eterogeneità risulti abbastanza stabile fra i vari gruppi. I risultati sono senz'altro soddisfacenti perché la variabilità è sufficientemente bassa nella maggior parte dei casi, salvo che per i gruppi 1 e 2 ("AAA" e "AAB") sia

2.40

DISTRIBUZIONE DI FREQUENZA DEI COMUNI TOSCANI RISPETTO AI VALORI DI PRESSIONE TRIBUTARIA, SPESA CORRENTE PRO CAPITE E SPESA PER INVESTIMENTI PRO CAPITE. 2000

Valori percentuali



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

	Pressione tributaria	Spesa corrente	Spesa c/to capitale
Gruppo 1	0,41	0,27	0,50
Gruppo 2	0,45	0,36	0,32
Gruppo 3	0,09	0,21	0,67
Gruppo 4	0,10	0,15	0,38
Gruppo 5	0,18	0,21	0,56
Gruppo 6	0,15	0,17	0,41
Gruppo 7	0,21	0,12	0,59
Gruppo 8	0,16	0,14	0,40
TOSCANA	0,48	0,34	0,78

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

per la spesa corrente che per la pressione tributaria. Generalmente più alta (ma questo è un dato atteso) la variabilità della spesa in conto capitale, strutturalmente irregolare nella dinamica temporale. Da notare, invece, che i coefficienti di variazione sono molto contenuti proprio per il gruppo più affollato, il gruppo 8, quello con variabili tutte inferiori alla media di riferimento (“BBB”), a riprova che questo sottoinsieme di Comuni, seppur sia più ampio degli altri, può essere considerato effettivamente omogeneo dal punto di vista della fiscalità locale.

Una volta definita in questo modo l’omogeneità fiscale (esistono ovviamente altri metodi altrettanto validi per misurarla), è interessante vedere quali siano le caratteristiche sociali economiche e territoriali che si possono rilevare all’interno di questi gruppi in modo da valutare, da un lato se all’omogeneità delle scelte fiscali compiute dai Comuni si associa l’omogeneità strutturale degli stessi, dall’altro per ipotizzare eventuali legami fra le caratteristiche strutturali stesse (composizione per età della popolazione, ampiezza demografica, attività economiche prevalenti...) e i comportamenti fiscali prima identificati.

Per poter giudicare se una variabile rappresenta effettivamente una caratteristica tipica di un gruppo (Tab. 2.42), occorre valutare se il valore medio per gruppo si discosta in modo significativo dalla media regionale e se la varianza interna al gruppo, ad essa associata, è sufficientemente bassa.

Le variabili che sembrano descrivere meglio le caratteristiche peculiari di ogni gruppo sono le seguenti:

- la dimensione demografica e territoriale
- il grado di urbanità (misurato, con una variabile *dummy* come appartenenza o meno ad un’area urbana: 1 se urbano, 0 se non urbano)
- il livello pro capite di reddito

2.42

## VARIABILI NON FINANZIARIE NEI GRUPPI DI COMUNI

Valori medi per gruppo nelle specifiche unità di misura

	Popolazione residente 2000	Superficie Kmq 1999	Urbanità 1996	% Laureati/ Pop>18 1996	Colore Politico 1996	PIL p.c. (migliaia) 1996	Unità di lav. ind. *100 ab. 1996
Media TOSCANA	12.361	80	0,08	2,54	0,89	27.956	12,4
<i>Coeff. variazione</i>	2,35	0,84	3,47	0,63	0,35	0,35	0,79
Gruppo 1	25.426	85	0,12	3,32	0,74	34.289	12,8
	2,53	0,82	2,74	0,81	0,60	0,42	1,16
Gruppo 2	10.047	71	0,07	2,56	0,70	34.537	12,3
	1,59	0,65	3,54	0,51	0,65	0,37	1,12
Gruppo 3	13.263	72	0,11	3,54	0,78	31.154	15,0
	0,85	0,53	2,83	0,36	0,53	0,33	0,56
Gruppo 4	10.838	48	0,06	2,69	1,00	30.439	16,0
	1,44	0,48	3,87	0,46	0,00	0,23	0,56
Gruppo 5	9.314	118	0,04	2,26	0,85	25.418	9,9
	1,57	0,76	5,00	0,52	0,43	0,34	0,68
Gruppo 6	10.814	93	0,09	2,52	1,00	26.204	9,6
	1,23	0,78	-	0,65	0,00	0,30	0,65
Gruppo 7	6.690	98	0,06	2,23	0,94	27.524	13,1
	1,03	0,67	-	0,54	0,25	0,32	0,74
Gruppo 8	11.871	70	0,08	2,37	0,94	25.070	12,4
	2,06	0,93	3,48	0,58	0,25	0,27	0,61

	Unità di lav. terz. *100 ab. 1996	Spesa sociale p.c. (migliaia) 2000	Spesa Istruzione e cultura p.c. (migliaia) 2000	Perc. Popolazione 0-3 1999	Perc. Popolazione 0-14 1999	Perc. Popolazione >75 anni 1999	Posti letto strutture ricettive * 100 ab. 2000
Media TOSCANA	20,6	142,3	201,3	2,9	11,5	11,3	20,3
<i>Coeff. variazione</i>	0,40	0,91	0,30	0,18	0,14	0,25	2,42
Gruppo 1	27,4	164,7	247,1	2,8	11,0	11,1	62,6
	0,33	0,49	0,34	0,16	0,14	0,31	1,32
Gruppo 2	28,7	234,6	218,2	2,9	11,5	10,9	61,2
	0,41	1,34	0,31	0,18	0,11	0,17	1,65
Gruppo 3	21,1	128,3	188,4	2,8	11,3	11,1	8,9
	0,23	0,20	0,16	0,17	0,16	0,32	0,75
Gruppo 4	20,3	110,6	174,9	3,2	11,9	10,6	19,3
	0,31	0,41	0,25	0,23	0,17	0,29	1,93
Gruppo 5	19,0	168,6	243,1	2,8	10,8	12,6	10,9
	0,35	0,72	0,23	0,21	0,14	0,24	0,79
Gruppo 6	19,5	175,1	215,4	2,9	11,0	11,9	18,0
	0,32	0,83	0,26	0,16	0,13	0,24	1,24
Gruppo 7	19,3	124,0	191,1	2,9	11,4	12,0	8,5
	0,34	0,63	0,25	0,22	0,16	0,24	1,00
Gruppo 8	17,7	113,3	179,8	3,0	11,8	10,9	5,6
	0,35	0,50	0,24	0,15	0,12	0,23	1,19

Fonte: elaborazioni su fonti varie (ISTAT, IRPET)

- la specializzazione produttiva (valutando in particolare la presenza di attività industriali, terziarie e turistiche)
- la struttura per età della popolazione
- il livello di istruzione (come percentuale di laureati)

- e, infine, il colore politico della Giunta (anche in questo caso con una variabile dicotomica: 1 per il centro-sinistra, 0 per il centro-destra).

Sulla base di queste informazioni è possibile tracciare un rapido *identikit* per gli 8 gruppi di Comuni, tentando ove possibile di ipotizzare la relazione tra elementi strutturali e comportamenti fiscali.

GRUPPO 1	Pressione tributaria	ALTA
	Spesa corrente	ALTA
	Spesa c/ capitale	ALTA

È un gruppo tipologicamente eterogeneo (ne è testimone anche l'alto valore dei coefficienti di variazione delle variabili utilizzate per l'aggregazione), che vede insieme città medio grandi, fra cui Firenze, alcuni comuni turistici della costa e alcuni centri dei distretti industriali. Fra essi probabilmente l'elemento comune è la disponibilità di una buona base imponibile di tipo immobiliare, oltre ad una elevata domanda di intervento pubblico trainata dalla domanda turistica, come pure dalle necessità di funzionamento di sistemi produttivi e/o urbani piuttosto complessi. I livelli di spesa corrente e di pressione tributaria sono quindi i più elevati fra i gruppi analizzati e superiori del 40-50% rispetto alla media regionale.

GRUPPO 2	Pressione tributaria	ALTA
	Spesa corrente	ALTA
	Spesa c/ capitale	BASSA

Sia pure confermandosi su livelli di spesa corrente molto alti, dal punto di vista del comportamento fiscale il gruppo 2 si differenzia per livelli di spesa in conto capitale inferiori alla media. Dal punto di vista socioeconomico, invece, questa aggregazione non differisce molto dalla precedente, perché anche in questo caso la turisticità e la terziarietà sono molto accentuate. Rispetto al gruppo 1, in realtà, la presenza di comuni turistici è ancora più frequente, rispetto a quelli urbani o industriali; di conseguenza la dimensione demografica media è più bassa e più omogenea. Altri elementi di significativa similitudine fra i due gruppi sono poi il reddito, che come nel gruppo 1 è sensibilmente più alto della media regionale, e il colore politico dell'amministrazione: questi comuni sono infatti più frequentemente (rispetto alla media regionale) amministrati da coalizioni di centro-destra (nel 25-30% dei casi).

GRUPPO 3	Pressione tributaria	ALTA
	Spesa corrente	BASSA
	Spesa c/ capitale	ALTA

Il gruppo 3 è poco numeroso e risulta, da un lato omogeneo nei comportamenti di spesa e di entrata corrente, dall'altro differenziato al suo interno per la spesa per investimenti che, comunque, resta sempre superiore alla media. Questi comportamenti ne fanno il gruppo teoricamente più "virtuoso", perché capace di finanziare la maggior parte della spesa corrente con entrate tributarie e, probabilmente, di generare risparmio pubblico e di finanziare con esso gli investimenti. L'elevata pressione fiscale sembra essere tutta "locale" (a differenza dei casi precedenti nei quali la forte turisticità fa ipotizzare una "esportazione" del carico fiscale sui non residenti) e fondata sulla piccola media impresa distrettuale che caratterizza questi Comuni, nei quali probabilmente l'immigrazione passata e presente spiega l'età media piuttosto bassa rispetto alla media regionale.

GRUPPO 4	Pressione tributaria	ALTA
	Spesa corrente	BASSA
	Spesa c/ capitale	BASSA

Anche per questi Comuni si possono constatare basi imponibili piuttosto elevate, (garantite dalla presenza di attività industriali che influiscono positivamente sia sul gettito ICI che sull'addizionale IRPEF), che finanziano una quota molto elevata di spesa corrente (mediamente superiore al 60%). Si può segnalare che la vera differenza fra i precedenti gruppi 1 e 2, e i gruppi 3 e 4, risiede nel livello assoluto della spesa: i primi hanno livelli di spesa corrente pro capite molto elevati (circa due milioni di lire), che riescono a finanziare con risorse proprie in una misura che è minore in termini relativi ma maggiore in valore assoluto rispetto ai gruppi 3 e 4; a quest'ultimi, infatti, basta uno sforzo tributario più basso per far fronte a fabbisogni correnti che sono inferiori del 30-40% rispetto alla media perché non gonfiati né dalla dimensione demografica (si tratta di comuni di circa 10mila abitanti) né dalla pressione del turismo.

GRUPPO 5	Pressione tributaria	BASSA
	Spesa corrente	ALTA
	Spesa c/ capitale	ALTA

Rientrano in questo insieme le amministrazioni che raggiungono il livello più basso di autonomia tributaria; in esse infatti convivono alti livelli di spesa corrente (1,8 milioni di lire pro capite, ovvero +25% della media regionale) e bassi livelli di risorse tributarie (-20% della media regionale); quest'ultimo elemento potrebbe derivare ovviamente da scelte politiche oppure da povertà di base imponibile. Anche se alcuni

comuni inclusi non rispondono completamente a questo identikit, si può propendere per la seconda spiegazione, considerato che si tratta di comuni poco popolati, ma territorialmente molto ampi, con reddito medio basso, prevalentemente rurali ma senza i benefici dell'agriturismo, con popolazione molto anziana. Si tratta di Comuni, quindi, in cui il fabbisogno di spesa pubblica è molto superiore alle risorse locali, per cui è facile prevedere che si tratti di enti che finanziano larga parte sia della spesa corrente che di quella di investimento (piuttosto elevata) con i trasferimenti dai livelli di governo superiori.

GRUPPO 6	Pressione tributaria	BASSA
	Spesa corrente	ALTA
	Spesa c/ capitale	BASSA

Anche in questo caso, l'elemento differenziale rispetto al gruppo precedente è la minore spesa in conto capitale. Per il resto le caratteristiche dei Comuni inclusi in questo gruppo sono assai simili a quelle del gruppo 5, anche se la marginalità che si può dedurre dalle variabili considerate è sicuramente inferiore: il reddito è meno lontano dalla media regionale, il livello di istruzione più alto, l'incidenza della popolazione anziana meno rilevante. Un'ulteriore conferma indiretta si può trarre dal minor livello di spesa corrente, che potrebbe indicare minore fabbisogno o minori diseconomie dimensionali, a cui corrisponde un maggior grado di autonomia tributaria rispetto al gruppo precedente (37% contro il 32%).

GRUPPO 7	Pressione tributaria	BASSA
	Spesa corrente	BASSA
	Spesa c/ capitale	ALTA

Per questi Comuni, come per quelli del successivo gruppo 8, l'elemento caratteristico è il basso fabbisogno di spesa che li colloca per questo elemento ben al di sotto dalla media regionale. Alla buona omogeneità di comportamento fiscale corrisponde una certa disomogeneità all'interno del gruppo, che appare principalmente composto da piccoli comuni di campagna con bassi livelli di servizi, ma nel quale non mancano comuni di media dimensione inseriti in aree urbane. Per questi ultimi i bassi livelli di spesa potrebbero dipendere dalla positiva interazione fra i benefici dimensionali e le economie di localizzazione, in termini di *spillover* positivi per i residenti, rispetto al Comune capoluogo.

GRUPPO 8	Pressione tributaria	BASSA
	Spesa corrente	BASSA
	Spesa c/ cap.	BASSA

È un gruppo molto numeroso ma non eterogeneo, almeno dal punto di vista dei comportamenti fiscali, come testimonia il basso valore dei coefficienti di variazione interni al gruppo. Queste amministrazioni registrano i valori più bassi della media regionale per la spesa corrente pro capite, di fronte ai quali lo sforzo fiscale è basso ma sufficiente, in termini relativi, a coprirne circa la metà, con un valore quindi in linea con la media regionale. Dal punto di vista socio-economico questo gruppo si caratterizza per essere il più simile alla media regionale per molti fattori quali reddito, dimensione demografica, ampiezza territoriale: volendone tentare una definizione sintetica si tratta di quei Comuni che gravitano o sono parte dei sistemi di piccola impresa senza esserne il capoluogo storico, generalmente lontani dalle aree metropolitane. L'ampiezza del gruppo è tale, però, da far rilevare al suo interno anche la presenza di Comuni di dimensioni medio grandi che, evidentemente, hanno compiuto scelte di presenza pubblica meno incisive rispetto a quelli di città simili.



### 3.

## LA FINANZA DELLE PROVINCE E DELLE COMUNITÀ MONTANE IN TOSCANA

### 3.1

#### I bilanci delle Province toscane

Dopo la lieve flessione registrata l'anno precedente, le risorse finanziarie delle Province toscane sono aumentate in misura consistente nel 2000, tanto che la crescita nel biennio 2000-1998 è stata superiore all'8% medio. Le spese nello stesso periodo (sempre in termini di competenza) hanno avuto una dinamica lievemente inferiore, ma non tale da annullare il lieve disavanzo che era già presente nel '98.

#### 3.1

ENTRATE E SPESE DELLE PROVINCE TOSCANE. ACCERTAMENTI E IMPEGNI 1998-2000

Valori assoluti in miliardi di lire, variazioni e composizione %

	1998	1999	2000	Var. 98/2000	Comp. % 2000
<i>Accertamenti</i>					
Tributarie	161,5	445,8	536,2	232,0	37,8
Extra-tributarie	36,4	45,8	49,2	35,2	3,5
Trasferimenti correnti	641,7	373,5	405,9	- 36,7	28,6
<i>di cui dallo Stato</i>	325,5	76,6	31,7	- 90,3	2,2
<i>di cui dalla Regione</i>	277,6	270,9	347,4	25,1	24,5
TOTALE CORRENTI	839,6	865,1	991,3	18,1	69,9
In conto capitale	194,6	176,7	290,5	49,3	20,5
Accensione prestiti	176,5	96,2	136,4	-22,7	9,6
TOTALE	1210,6	1138,0	1418,2	17,1	100,0
<i>Impegni</i>					
Spese correnti	771,8	774,7	862,6	11,8	60,2
Spese in conto capitale	407,5	320,7	526,7	29,3	36,8
Rimborso prestiti	40,9	43,5	42,6	4,2	3,0
TOTALE SPESE	1220,2	1138,9	1431,9	17,3	100,0

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Va però segnalata la mutata composizione economica, sia dal lato della entrata che della spesa: nella prima si consolida il primato delle entrate tributarie, già acquisito nel '99, sulle entrate da trasferimento che flettono in misura consistente nella componente statale in coerenza con la tendenza, che più in generale investe tutta la finanza decentrata italiana, di sostituzione di entrate proprie (o in compartecipazione) ai trasferimenti erariali. Dal lato degli impieghi, invece, sembra emergere una buona ripresa delle spese in conto capitale ai quali corrisponde analogha dinamica

dell'assunzione di prestiti, anche se si può rilevare che il risparmio pubblico (entrate correnti al netto delle spese correnti) ha assunto dimensioni più consistenti nel periodo 1998-2000 tanto che nell'ultimo anno considerato ha superato la dimensione totale di 100 miliardi per tutte le province toscane.

In termini di cassa si può rilevare, al di là dell'ovvio e generalizzato ridursi dei valori assoluti (da 1400 miliardi di lire a 900 per le entrate, una riduzione ancor più consistente per le spese) rispetto alla competenza a causa della mancata corrispondenza temporale fra le due fasi, un consistente avanzo totale (+268 miliardi) ben più elevato di quello registrato l'anno precedente, fenomeno che sembra da attribuirsi non solo ai mancati pagamenti delle spese impegnate in conto capitale, ma ad una crescente divaricazione fra fase di impegno e di pagamento nella stessa spesa corrente. Da parte loro invece le entrate, in particolare quelle tributarie, hanno manifestato un tasso di riscossione molto alto (quasi il 90%) e, quindi, non stupisce di rilevare un avanzo corrente di cassa (gestione di competenza 2000) di quasi 260 miliardi di lire, corrispondente alla quasi totalità dell'avanzo totale.

### 3.2

#### ENTRATE E SPESE DELLE PROVINCE TOSCANE. RISCOSSIONI E PAGAMENTI 1998-2000

Valori assoluti in miliardi di lire, variazioni e composizione %

	1998	1999	2000	Var. 1998/2000	Comp. % 2000
<i>Riscossioni</i>					
Tributarie	141,6	394,6	482,2	240,5	54,2
Extra-tributarie	20,4	27,0	28,5	39,7	3,2
Trasferimenti correnti	197,8	200,9	197,6	- 0,1	22,2
<i>di cui dallo Stato</i>	8,3	6,0	5,6	- 32,0	0,6
<i>di cui dalla Regione</i>	173,1	185,7	170,1	- 1,7	19,1
TOTALE CORRENTI	359,8	622,5	708,3	96,9	79,6
In conto capitale	87,9	50,6	177,7	102,2	20,0
Accensione prestiti	13,8	7,5	21,5	55,8	2,4
TOTALE	549,6	680,5	889,4	61,8	100,0
<i>Pagamenti</i>					
Spese correnti	492,2	506,6	448,8	- 8,8	71,3
Spese in conto capitale	45,2	64,9	138,4	206,2	22,0
Rimborso prestiti	40,8	43,5	42,6	4,4	6,8
TOTALE	578,2	615,0	629,8	8,9	100,0

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

## 3.2

### Le entrate correnti delle Province

#### 3.2.1 *Il ruolo dei trasferimenti*

Concentrando ora l'attenzione sulle sole entrate, si può guardare in maggior dettaglio al processo di sostituzione dei trasferimenti in tributi di cui si è già accennato.

Nel 1998 la struttura del bilancio delle province era ancora ampiamente derivata, cioè largamente (più del 75%) dipendente dai trasferimenti; solo due anni dopo essi contribuiscono alle entrate correnti per meno della metà (40%), sostituiti progressivamente da entrate tributarie autonome e da compartecipazioni; si tratta, come è noto, di entrate con gradi di autonomia molto diversificati e che spesso sembrano sottintendere una crescita di autonomia in realtà più lenta di quanto il brusco passaggio di cifre da una voce ad un'altra del bilancio autorizzerebbe a pensare. Resta il fatto che oggi le entrate da trasferimenti erariali sono praticamente azzerate, mentre restano attive (anzi risultano crescenti) quelle fra regione e province, in conseguenza della politica di delega e di decentramento da tempo praticata dalla Regione Toscana. Del resto appare coerente con il sistema italiano di federalismo la permanenza, anche nei prossimi anni, di flussi di trasferimenti verticali fra i livelli di governo. Se infatti si intende eliminare, per quanto sarà possibile, la categoria di trasferimento "da carenza strutturale di entrate" tipico proprio delle province o delle regioni prima del 1997, resteranno validi motivi a mantenere in vita trasferimenti per le funzioni delegate o per la tutela dei livelli minimi di servizio (per alcuni servizi meritori), quando non anche trasferimenti di tipo perequativo a fronte di scarsa capacità fiscale.

In Toscana nel triennio considerato i trasferimenti si riducono di 250 miliardi di lire per una simultanea flessione di 300 miliardi di quelli statali compensati parzialmente da una crescita di quelli regionali di 50 miliardi. Val la pena segnalare che la ripartizione subregionale di questi fondi è tutt'altro che equilibrata, nel senso che risponde a criteri di intervento discrezionale. Di fronte infatti a trasferimenti medi pro capite di circa 100mila lire, le Province di Lucca e Grosseto hanno ricevuto nel 2000 trasferimenti superiori di oltre il 50% a tale livello, mentre tutte le province Nord Orientali (che poi corrispondono all'area a reddito più elevato della regione) comprese fra Pistoia e Arezzo, passando per Prato e Firenze, hanno percepito somme notevolmente inferiori. Si deve però notare che c'è una notevole variabilità intertemporale in questi dati, a

conferma del fatto che l'aprirsi o il chiudersi di programmi di intervento regionale sono capaci di cambiare rapidamente le posizioni relative (Tab. 3.3).

3.3  
TRASFERIMENTI REGIONALI A FAVORE DELLE PROVINCE TOSCANE. 1998-2000  
Valori in migliaia di lire pro capite

	Trasferimenti regionali		
	1998	1999	2000
Arezzo	133,4	90,6	68,3
Firenze	55,4	37,0	58,9
Grosseto	111,6	133,4	166,2
Livorno	66,3	78,5	113,1
Lucca	80,4	112,8	170,0
Massa Carrara	108,5	102,6	139,6
Pisa	90,5	86,7	92,6
Pistoia	55,6	62,0	87,0
Prato	54,8	66,0	84,2
Siena	87,3	93,4	99,5
TOSCANA	78,7	76,7	98,1

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

### 3.2.2 *L'autonomia e la pressione finanziaria*

Le entrate tributarie sono però ormai il fondamentale pilastro anche per i bilanci provinciali: gli oltre 500 miliardi di tributi propri garantiscono ormai più della metà delle risorse correnti, visto il modesto contributo (a differenza di quanto accade nei comuni) delle entrate extratributarie, tanto che nelle amministrazioni provinciali autonomia impositiva e finanziaria sostanzialmente coincidono (Tab. 3.4).

3.4  
AUTONOMIA IMPOSITIVA E FINANZIARIA DELLE PROVINCE TOSCANE. 1998-2000  
Valori percentuali

	Autonomia impositiva			Autonomia finanziaria		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Arezzo	16,4	45,7	62,7	18,3	48,0	65,3
Firenze	23,1	73,4	68,1	28,5	79,4	74,3
Grosseto	13,2	30,5	36,7	17,5	34,8	42,0
Livorno	15,3	44,9	48,9	21,5	52,5	56,1
Lucca	17,9	45,2	44,8	22,2	50,0	47,5
Massa Carrara	13,0	41,9	40,8	15,7	47,7	46,4
Pisa	17,8	49,6	54,6	23,2	56,6	61,1
Pistoia	27,1	60,5	60,4	31,5	68,1	66,7
Prato	27,6	63,9	65,3	29,4	66,1	66,9
Siena	20,3	39,0	42,6	24,0	42,7	46,2
TOSCANA	19,2	51,5	54,1	23,6	56,8	59,1

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Tenendo anche conto dei forti differenziali territoriali prima segnalati nei trasferimenti regionali, non stupisce di trovare analoghe -anche se generalmente complementari- differenze nell'autonomia impositiva. Le stesse Province della Toscana

centrale che percepiscono più bassi trasferimenti regionali risultano infatti ai più alti livelli di autonomia (Firenze e Prato sopra tutte) con valori che corrispondono a livelli di entrate autonome pari a circa i 2/3 del totale, anche se lo sforzo fiscale non riesce a compensare i differenziali nei trasferimenti, tanto che le province costiere risultano generalmente disporre di entrate correnti pro capite maggiori delle altre.

Se tuttavia osserviamo l'altra faccia della politica tributaria, ovvero la pressione per abitante, si rileva che oltre alle province prima ricordate (ogni abitante della provincia di Prato ha versato in media 170mila lire per tributi provinciali), altre amministrazioni (Lucca ad esempio) si collocano su livelli piuttosto elevati, a volte superiori alla media regionale.

### 3.2.3 I principali tributi provinciali

Gli strumenti della politica fiscale provinciale hanno, come è noto, in larga misura come base imponibile la motorizzazione privata e i consumi di energia elettrica.

L'addizionale all'imposta erariale sui consumi di energia elettrica, infatti, insieme all'imposta provinciale di trascrizione (introdotta dal D.Lgs. 446/97 al posto della tassa di iscrizione al PRA) e all'imposta sulle assicurazioni auto coprono da sole circa il 90% dei tributi provinciali, lasciando alle altre voci uno spazio marginale (soltanto il tributo per i servizi di tutela ambientale ha un gettito complessivo significativo, pari a circa 20 miliardi di lire).

Sembra quindi opportuno concentrarci su questi tributi, il cui gettito è analizzato a livello provinciale nella tabella 3.5.

#### 3.5

##### GETTITO DEI PRINCIPALI TRIBUTI PROVINCIALI. 2000

Valori assoluti in milioni di lire, valori pro capite in lire, variazioni %

	Addizionale energia elettrica			Imposta provinciale di trascrizione			Imposta R.C.A.		
	V. ass.	Val. per ab.	Var. 2000/99	V. ass.	Val. per ab.	Var. 2000/99	V. ass.	Val. per ab.	Var. 2000/99
Arezzo	9.484	29.309	93,0	14.184	43.832	6,3	18.170	56.149	29,4
Firenze	24.550	25.735	63,1	48.251	50.579	16,6	67.458	70.713	8,5
Grosseto	5.814	26.936	90,4	8.435	39.081	3,2	12.583	58.295	43,3
Livorno	7.918	23.535	82,6	13.075	38.862	2,1	18.561	55.168	26,0
Lucca	9.061	24.122	61,0	17.362	46.218	4,2	26.500	70.544	37,4
Massa Carrara	4.380	21.919	93,5	7.248	36.269	2,9	12.262	61.358	7,4
Pisa	12.269	32.095	89,0	15.445	40.402	6,5	25.238	66.020	13,2
Pistoia	7.725	28.541	56,0	12.943	47.822	3,9	19.817	73.219	29,0
Prato	10.009	43.446	60,7	9.875	42.866	1,1	17.000	73.795	22,3
Siena	6.908	27.327	61,3	10.921	43.200	-8,4	14.762	58.393	12,7
TOSCANA	98.121	27.706	71,6	157.740	44.541	16,6	232.351	65.609	19,1

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

I gettiti delle imposte automobilistiche quindi sono diffuse più uniformemente fra le province toscane fra le quali emergono, tuttavia, Firenze, Prato, Pistoia e Lucca, mentre per l'addizionale all'imposta sull'energia elettrica, che fra l'altro ha mostrato un incremento di gettito molto forte in tutta la regione, la posizione di Prato è nettamente prevalente, su valori circa doppi di quelli della provincia con gettiti minori, ovvero Massa Carrara.

### 3.3

#### Le spese delle Province

##### 3.3.1 L'articolazione economica della spesa

La novità di maggiore rilievo nel bilancio della spesa per il 2000 è la forte impennata della spesa per investimenti, che si manifesta sia nella fase di impegno che di pagamento (Tab. 3.6). È coerente con la natura delle spese di investimento l'elemento della variabilità intertemporale, ma in questo caso la dinamica è particolarmente accentuata (oltre il 60% di crescita) e ad essa si affianca una crescita più contenuta, ma certamente non irrilevante se si tiene conto dei tassi di inflazione, della spesa corrente (+11%).

3.6

SPESE NELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI DELLA TOSCANA. 1998-2000

Valori assoluti in miliardi di lire, variazioni e composizione %

	Valori assoluti			Variazioni %		Composizione %		
	1998	1999	2000	99/98	00/99	1998	1999	2000
<i>Impegni</i>								
Spese correnti	771,8	774,7	862,6	0,4	11,3	57,8	61,6	56,2
Spese in conto capitale	407,5	320,7	526,7	- 21,3	64,2	30,5	25,5	34,3
Rimborso prestiti	40,9	43,5	42,6	6,4	- 2,1	3,1	3,5	2,8
Spese per servizi c/terzi	114,3	119,7	103,6	4,7	- 13,5	8,6	9,5	6,7
TOTALE SPESE	1.334,5	1.258,6	1.535,5	- 5,7	22,0	100,0	100,0	100,0
<i>Pagamenti c/competenza</i>								
Spese correnti	492,2	506,6	448,8	2,9	- 11,4	72,4	70,7	62,5
Spese in conto capitale	45,2	64,9	138,4	43,6	113,3	6,6	9,1	19,3
Rimborso prestiti	40,8	43,5	42,6	6,6	- 2,1	6,0	6,1	5,9
Spese per servizi c/terzi	101,5	101,7	88,5	0,2	- 13,0	14,9	14,2	12,3
TOTALE SPESE	679,7	716,7	718,3	5,4	0,2	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Una crescita della spesa corrente, nel passato, era spesso spiegabile con la dinamica della spesa per il personale che ne costituisce parte rilevante e che è soggetta a

andamenti discontinui a causa della applicazione, a scadenze pluriennali, dei contratti di lavoro. Oggi il panorama sembra oggettivamente diverso: a fronte di un aumento superiore al 10% della spesa corrente, infatti, si verifica nel 2000 una flessione del 15% della spesa di personale, dovuta alla drastica riduzione delle unità di personale e, nello specifico, delle unità di personale ATA della scuola, divenute statali dal 1999 (Tab. 3.7).

### 3.7

PERSONALE E RIGIDITÀ DELLA SPESA CORRENTE NELLE PROVINCE TOSCANE. 1999-2000

	Anno 1999			Anno 2000			Variazioni 00/99 Dipendenti
	Dipendenti	Dipendenti per 1000 abitanti	Rigidità spesa (%)	Dipendenti	Dipendenti per 1000 abitanti	Rigidità spesa (%)	
Arezzo	670	2,1	44,0	562	1,7	39,8	- 16,1
Firenze	958	1,0	40,3	836	0,9	27,4	- 12,7
Grosseto	573	2,7	48,0	524	2,4	40,6	- 8,6
Livorno	573	1,7	41,3	400	1,2	29,9	- 30,2
Lucca	607	1,6	36,9	503	1,3	26,0	- 17,1
Massa Carrara	365	1,8	44,5	318	1,6	33,4	- 12,9
Pisa	620	1,6	47,5	459	1,2	39,9	- 26,0
Pistoia	391	1,5	48,4	323	1,2	35,4	- 17,4
Prato	183	0,8	22,4	123	0,5	14,9	- 32,8
Siena	444	1,8	40,3	390	1,5	35,9	- 12,2
TOSCANA	5.384	1,5	41,6	4.438	1,3	31,8	- 17,6

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Aumentano invece gli acquisti di servizi, quasi nella stessa misura (+43 miliardi) in cui flettono le spese di personale (-39 miliardi), tanto da far pensare anche ad una politica di esternalizzazione di funzioni; di conseguenza, il grado di rigidità del bilancio cala vistosamente (circa 10 punti percentuali) nel 2000 rispetto all'anno precedente.

Quella per il personale è ancora una voce pesantemente incidente nella ripartizione economica della spesa di alcune amministrazioni (Tab. 3.8), ma in molte di queste (si veda Prato, Firenze, Lucca) le spese per prestazione di servizi sono ormai nettamente più elevate.

### 3.3.2 *L'articolazione funzionale della spesa*

Nella destinazione funzionale della spesa corrente si assiste, nel passaggio dal 1999 al 2000, ad un brusco trasferimento di settori di intervento, da attribuire probabilmente ad un'applicazione non sempre rigorosa dei metodi di classificazione, piuttosto che a elementi reali. Le spese di amministrazione generale, infatti, diventano il primo settore di spesa per le province, superando il settore dell'istruzione che subisce una

## 3.8

## SPESA CORRENTE DELLE PROVINCE PER SETTORE DI INTERVENTO. IMPEGNI 2000

Valori percentuali

	Personale	Acquisto beni	Prestazioni servizi	Utilizzo beni di terzi	Trasfe- rimenti	Interessi e oneri finanziari	Imposte e tasse	Oneri straordinari	Totale
Arezzo	30,9	3,3	27,4	4,7	24,0	7,1	2,6	0,1	100,0
Firenze	21,5	2,3	33,0	2,6	29,1	8,0	2,3	1,1	100,0
Grosseto	33,3	4,4	28,3	1,0	23,0	7,0	3,0	0,0	100,0
Livorno	27,9	2,5	37,5	1,6	23,6	3,5	3,2	0,0	100,0
Lucca	19,7	2,5	42,1	1,8	28,8	3,4	1,6	0,1	100,0
Massa Carrara	30,8	2,4	24,9	0,8	32,3	5,6	2,7	0,4	100,0
Pisa	26,7	6,5	31,2	2,8	22,4	8,1	2,3	0,0	100,0
Pistoia	27,5	9,1	25,9	2,2	26,3	6,6	2,5	0,0	100,0
Prato	16,1	1,1	40,9	2,4	21,0	2,8	1,2	14,4	100,0
Siena	26,2	3,8	34,3	2,0	24,0	7,5	2,2	0,0	100,0
TOSCANA	25,3	3,7	33,1	2,2	26,0	6,2	2,4	1,0	100,0

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

proporzionale flessione, mentre resta immutata la rilevanza relativa degli altri settori fra i quali gli interventi a favore del territorio e l'ambiente restano i più consistenti sia per la parte corrente che, e ancor di più, per quella capitale (Tab. 3.9).

## 3.9

## DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA PROVINCIALE IN TOSCANA. 1999-2000

Valori percentuali

	Spesa corrente		Spesa c/to capitale	
	1999	2000	1999	2000
Amministrazione generale	24,7	31,6	23,6	24,2
Istruzione e cultura	38,3	30,6	25,8	19,7
Interventi nel campo sociale	3,4	5,0	0,9	1,4
Trasporti	2,4	2,7	1,0	20,9
Interventi nel campo economico	9,7	8,6	22,6	6,5
Gestione del territorio e ambiente	21,6	21,6	26,2	27,3
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0

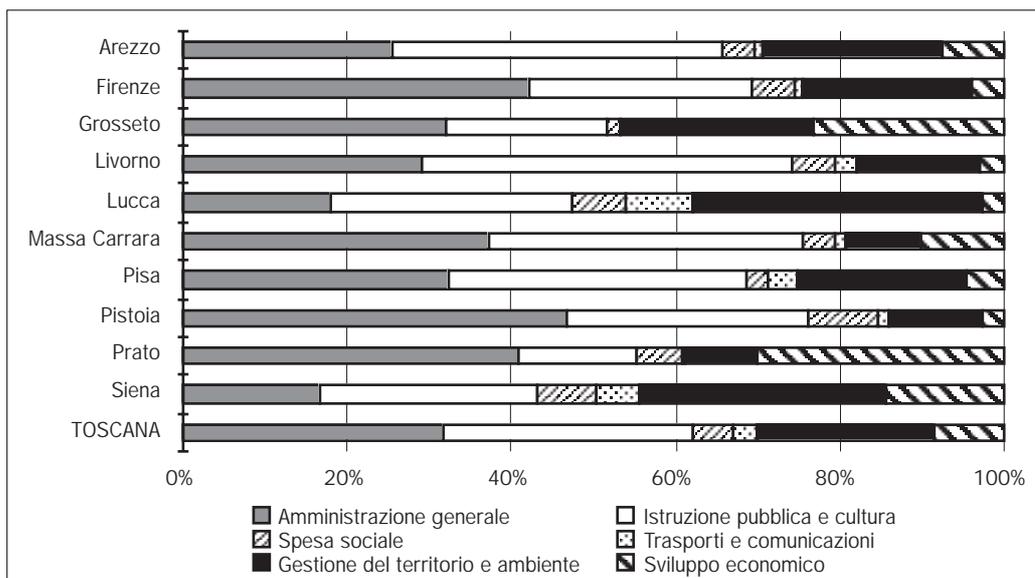
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Il dubbio che, al di là delle differenti politiche d'intervento intraprese fra le varie amministrazioni provinciali, ci si trovi di fronte a eterogenei criteri di classificazione sorge quando si considera la composizione percentuale della spesa provinciale divisa per funzioni fra le diverse province toscane (Graf. 3.10).

Appare infatti poco spiegabile, come conferma anche la tabella 3.11 sui valori pro capite, che in alcune amministrazioni la spesa per comunicazione e trasporti sia prossima allo zero, o che in altre la quota assegnata ad alcuni settori sia inferiore alla metà della media regionale (l'istruzione a Prato, per esempio, o la gestione del territorio sia a Prato che a Massa, per fermarsi ai settori più importanti).

## 3.10

## SPESA CORRENTE PER DESTINAZIONE FUNZIONALE NELLE PROVINCE TOSCANE. 2000



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

## 3.11

## DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA CORRENTE PROVINCIALE IN TOSCANA. 2000

Valori pro capite in migliaia di lire

	Amministrazione generale	Istruzione pubblica e cultura	Spesa sociale	Trasporti e comunicazioni	Gestione del territorio e ambiente	Sviluppo economico	Totale
Massa Carrara	95	96	10	4	23	25	253
Lucca	55	90	19	25	107	8	305
Pistoia	103	65	18	3	25	6	221
Firenze	69	45	9	2	34	6	165
Livorno	60	93	11	5	31	6	206
Pisa	77	86	6	8	49	11	237
Arezzo	53	84	8	2	46	16	209
Siena	54	84	23	16	96	46	321
Grosseto	112	69	5	0	84	81	351
Prato	77	27	11	1	17	57	190
TOSCANA	72	70	11	6	49	20	229

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

## 3.4

## I bilanci delle Comunità Montane toscane

La normativa toscana sulle Comunità Montane è stata riordinata dalla Legge Regionale n. 82/2000, ed è quindi proprio nell'anno 2001 che le novità istituzionali contenute in questa legge si sono concretizzate. I dati più aggiornati disponibili sono tuttavia riferiti,

come per gli altri livelli di governo, all'anno precedente e, quindi, il triennio che sarà esaminato costituisce un periodo omogeneo dal punto di vista istituzionale.

La nuova Legge, che riordina in un testo unico le leggi regionali in materia recependo anche le disposizioni del testo unico nazionale sulle autonomie locali, include nel territorio montano 127 comuni (integralmente o parzialmente), comprendendo un territorio vasto 800 km quadrati (23% della superficie della regione) e in cui abitano quasi mezzo milione di persone (18% del totale). Le aree montane della Toscana formano, sulla base della nuova normativa, 20 Comunità montane (precedentemente erano 18), le cui principali caratteristiche sono descritte nella tabella che segue.

3.12  
CARATTERISTICHE DELLE COMUNITÀ MONTANE IN TOSCANA. 2000  
Unità e chilometri quadrati

	Comuni membri	Popolazione residente	Popolazione montana	Superficie totale	Superficie montana
Alto Mugello - Val di Sieve	9	57.581	57.581	113	113
Lunigiana	14	56.028	54.529	97.910	96.885
Media Valle del Serchio	5	29.859	29.859	37.839	37.839
Casentino	13	45.263	44.658	82.670	80.917
Valtiberina	7	31.166	31.166	67.283	67.283
Pratomagno	4	15.159	6.476	16.852	13.185
Val di Bisenzio	4	11.371	11.371	19.215	19.215
Monte Amiata Zona I1	8	10.273	16.603	706	530
Colline Metallifere	3	11.362	11.362	49.457	49.457
Colline del Fiora	4	19.621	17.451	91.189	77.264
Elba e Capraia	9	30.719	30.719	26.294	26.294
Garfagnana	16	29.969	29.969	53.377	53.377
Alta Versilia	2	15.665	15.665	12.009	12.009
Area Lucchese	4	134.811	8.438	449.000	15.617
Val di Cecina	5	23.363	23.363	82.291	82.291
Appennino Pistoiese	8	20.191	20.191	41.219	41.219
Del Cetona - Zona T	5	30.259	5.672	20.919	20.919
Area Senese - Zona I2	4	14.831	14.831	38.892	38.892
Montagna Fiorentina	0	56.602	29.344	55.643	40.607
Val di Merse	3	4.385	2.510	38.378	26.298
TOTALE	127	648.478	461.758	1.281.256	800.211
Incidenza sulla superficie e sulla popolazione toscana (%)	44,3	2,8	2,0	36,1	22,6

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

La dimensione assoluta del bilancio delle Comunità Montane è progressivamente anche se lentamente, cresciuta: dai 160 miliardi di lire di entrate accertate del 1996 siamo arrivati ai 250 miliardi del 2000 (Tab. 3.13).

Le Comunità Montane continuano ad essere enti con finanza quasi esclusivamente derivata (i trasferimenti correnti e in conto capitale incidono per circa il 90% nelle

## 3.13

## ENTRATE DELLE COMUNITÀ MONTANE IN TOSCANA. 1998-2000

Valori in miliardi di lire correnti

	Valori assoluti			Variazioni %		Composizione %		
	1998	1999	2000	99/98	00/99	1998	1999	2000
<i>Accertamenti</i>								
Extra-tributarie	21,7	21,5	23,7	- 0,9	10,3	10,0	10,5	9,4
Trasferimenti correnti	119,2	94,6	84,4	- 20,6	- 10,8	54,8	46,1	33,5
<i>di cui dallo Stato</i>	12,5	12,5	13,4	0,0	7,2	5,8	6,1	5,3
<i>di cui dalla Regione</i>	89,2	64,2	52,9	- 28,1	- 17,5	41,0	31,2	21,0
In conto capitale	74,2	71,5	124,0	- 3,6	73,5	34,1	34,8	49,2
Accensione prestiti	2,3	17,8	20,1	683,5	13,2	1,0	8,7	8,0
TOTALE	217,4	205,4	252,3	- 5,5	22,8	100,0	100,0	100,0
<i>Riscossioni c/competenza</i>								
Extra-tributarie	9,9	7,9	7,9	- 20,2	0,5	9,4	9,2	8,5
Trasferimenti correnti	60,2	48,7	38,3	- 19,1	- 21,3	57,3	56,5	41,0
<i>di cui dallo Stato</i>	2,7	2,2	4,4	- 18,5	100,0	2,6	2,6	4,7
<i>di cui dalla Regione</i>	52,5	40,7	27,9	- 22,5	- 31,4	50,0	47,2	29,8
In conto capitale	34,7	21,4	35,9	- 38,3	67,9	33,0	24,8	38,4
Accensione prestiti	0,3	8,2	11,4	2633,3	38,7	0,3	9,5	12,2
TOTALE	105,1	86,2	93,6	- 18,0	8,6	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

entrate totali). Le entrate in conto capitale costituiscono almeno il 30% del totale ma nel corso del 2000 questa quota si è bruscamente innalzata (fino al 50%) e questa dinamica si è manifestata anche, sia pure su livelli meno evidenti, anche nelle riscossioni.

Dal lato dell'impiego delle risorse (Tab. 3.14) si nota come le spese correnti abbiano toccato un valore massimo nel 1998 per poi diminuire in valore assoluto in modo consistente fino ai 100 miliardi di lire del 2000.

## 3.14

## SPESE DELLE COMUNITÀ MONTANE IN TOSCANA. 1998-2000

Valori in miliardi di lire correnti

	Valori assoluti			Variazioni %		Composizione %		
	1998	1999	2000	99/98	00/99	1998	1999	2000
<i>Impegni</i>								
Spese correnti	135,7	109,8	103,1	- 19,1	- 6,1	62,5	53,3	40,9
Spese in conto capitale	79,7	88,2	136,2	10,7	54,4	36,7	42,8	54,0
Rimborso prestiti	1,7	8,0	12,7	360,7	59,5	0,8	3,9	5,1
TOTALE SPESE	217,1	206,0	252,0	- 5,1	22,3	100,0	100,0	100,0
<i>Pagamenti c/competenza</i>								
Spese correnti	62,3	57,4	59,6	- 7,9	3,8	76,4	71,7	62,1
Spese in conto capitale	17,6	15,3	24,0	- 13,2	57,0	21,6	19,1	25,0
Rimborso prestiti	1,6	7,4	12,4	363,7	67,7	2,0	9,3	13,0
TOTALE SPESE	81,5	80,1	96,0	- 1,7	19,8	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Corrispondentemente a quanto messo in evidenza dal lato delle entrate, gli impegni in conto capitale hanno avuto un rapido sviluppo nel 2000 (questa voce diventa la più alta in assoluto, con una incidenza di oltre il 50% del totale), anche se la quota di manifestazione finanziaria di questi è stata ovviamente piuttosto ridotta.

La destinazione funzionale della spesa (Tab. 3.15) conferma la forte incidenza degli impegni per il riassetto e la gestione del territorio e per l'ambiente, mentre la quota destinata direttamente allo sviluppo economico non raggiunge il 10%, anche se non si può dimenticare che nei territori montani la difesa e la valorizzazione dell'ambiente e del territorio sono politiche che hanno una diretta incidenza sulle prospettive di crescita anche economica e di occupazione di queste aree. Questa considerazione viene enfatizzata dalla ripartizione funzionale delle spese in conto capitale dove ambiente e territorio diventa (specialmente nel 2000) praticamente il settore di intervento predominante, anche se lo sviluppo economico ha comunque un suo spazio. Complessivamente marginale, grazie anche alle sinergie gestionali offerte dalle amministrazioni comunali incluse nella comunità, la spesa di amministrazione generale.

3.15

DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA DELLE COMUNITÀ MONTANE IN TOSCANA. 1999-2000

Impegni in miliardi di lire

	1999	2000	Variazioni %
<i>Spese in conto corrente</i>			
Amministrazione generale	21,3	23,3	9,2
Istruzione e cultura	4,9	4,7	- 4,6
Gestione territorio e ambiente	60,7	62,0	2,1
Interventi nel campo sociale	4,8	5,0	3,4
Sviluppo economico	18,0	8,2	- 54,6
TOTALE	109,7	103,1	- 6,0
<i>Spese in conto capitale</i>			
Amministrazione generale	3,5	3,9	10,1
Istruzione e cultura	0,9	2,4	166,3
Gestione territorio e ambiente	44,4	94,8	113,4
Settore sociale	4,4	3,2	- 27,3
Sviluppo economico	21,1	32,0	51,6
TOTALE	74,3	136,2	83,3

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

La disponibilità dei dati disaggregati per le singole comunità permette di verificare simultaneamente la composizione funzionale della spesa (limitata alla parte corrente) e i livelli per abitante (Tab. 3.16).

Questi ultimi testimoniano, nella loro forte variabilità da una zona ad un'altra, la

## 3.16

SPESE CORRENTI DELLE COMUNITÀ MONTANE TOSCANE PER SETTORI DI INTERVENTO. 2000  
 Incidenza sulla popolazione montana in migliaia di lire correnti

	Amministrazione generale	Istruzione e cultura	Sport e turismo	Gestione territorio e ambiente	Settore sociale	Sviluppo economico	TOTALE
Alto Mugello - Val di Sieve	24	16	5	71	25	16	158
Lunigiana	37	7	1	153	1	20	218
Media Valle del Serchio	51	0	0	49	0	5	105
Casentino	56	11	0	119	0	18	205
Valtiberina	68	0	0	57	0	39	164
Pratomagno	102	0	0	28	0	12	142
Val di Bisenzio	53	1	2	89	0	8	153
Monte Amiata Zona I1	73	19	6	367	121	39	625
Colline Metallifere	131	13	0	198	0	34	375
Colline del Fiora	52	23	0	255	1	36	367
Elba e Capraia	43	0	0	389	0	5	436
Garfagnana	58	12	0	56	8	17	152
Alta Versilia	40	22	5	257	0	1	324
Area Lucchese	63	0	0	101	0	0	164
Val di Cecina	46	6	4	55	0	24	135
Appennino Pistoiese	44	0	2	80	0	0	126
Del Cetona - Zona T	150	7	1	309	4	0	471
Area Senese - Zona I2	69	68	10	151	20	51	369
Montagna Fiorentina	23	4	0	52	0	6	85
Val di Merse	57	0	0	44	0	0	100
MEDIA REGIONALE	50	10	2	134	9	18	223

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

estrema prevalenza dei programmi di intervento sulla gestione ordinaria, che rendono così variabili nel tempo e nello spazio la spese delle Comunità Montane. I valori per abitante più elevati si riscontrano nell'Amiata, con livelli pari a quasi tre volte la media regionale; molto alti anche i livelli di spesa nella Comunità del Cetona e dell'Arcipelago toscano.

Il settore di spesa che provoca le maggiori differenze è quello ambientale e del territorio, all'interno del quale si inseriscono spesso importanti interventi rivolti alla raccolta e smaltimento rifiuti e agli acquedotti; generalmente modesta invece la dimensione della spesa sociale (salvo che per la Comunità dell'Amiata).

Si può infine notare che l'incidenza per abitante della spesa di amministrazione generale non pare correlata alla dimensione complessiva della spesa, ma questa apparente contraddizione potrebbe dipendere da diversi criteri di classificazione funzionale della spesa.



#### 4.

### IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO NELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI TOSCANE

#### 4.1

#### **Le regole del Patto di Stabilità Interno**

Come è noto, le regole condivise dagli stati membri dell'Unione Europea, che trovano fondamento ai tempi del Trattato di Maastricht e che sono confluite nel Patto di Stabilità e Crescita (PSC) del 1997, consistono sostanzialmente in due obiettivi:

- il rispetto del tetto del 3% per il rapporto deficit/PIL, anche in periodi di recessione, nella prospettiva di medio periodo di un azzeramento del deficit stesso;
- l'impegno di adottare comportamenti coerenti con il raggiungimento di un rapporto debito/PIL pari al 60%.

Naturalmente ogni paese deve predisporre un proprio Programma triennale di stabilità, che deve essere approvato dal Consiglio europeo e che, nel caso italiano, è rappresentato dal DPEF, il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, che contiene il sentiero programmatico previsto per i principali saldi di bilancio pubblico.

Alla politica di risanamento della finanza pubblica devono necessariamente concorrere anche i governi periferici, dal momento che la finanza decentrata ha assunto un ruolo sempre più rilevante nel nostro paese. Con la L. 448/98 (art. 28), la Legge Finanziaria 1999, lo Stato ha quindi esteso l'applicazione degli impegni assunti in sede comunitaria anche ai governi decentrati, cioè a Regioni, Province e Comuni, in quello che è stato chiamato Patto di Stabilità Interno (PSI).

Il PSI, fino ad ora, ha indicato i risultati da raggiungere, senza però che essi costituiscano veri e propri obblighi<sup>10</sup> e senza indicare in modo tassativo quali strumenti utilizzare per il loro raggiungimento: l'adesione o meno al Patto per ogni governo locale si presenta come una questione di responsabilità finanziaria ma non di legittimità (ad

<sup>10</sup> Ad esempio, l'obbligo di invio al Ministero della relazione illustrativa sulle misure adottate per conseguire l'obiettivo programmatico vale esclusivamente per le Province con più di 400mila abitanti e per i Comuni al di sopra dei 60mila abitanti.

esempio sui propri documenti di bilancio), tanto che non sono state impiegate né sanzioni né penalizzazioni per gli enti inadempienti<sup>11</sup>, ma soltanto “premi” per coloro che hanno rispettato in pieno gli obiettivi programmatici.

Anche nel caso del PSI gli obiettivi da raggiungere sono i soliti due: il miglioramento del saldo finanziario e del rapporto debito/PIL. Il primo è veramente l’obiettivo centrale (sul quale dovrebbe basarsi il sistema di sanzioni, in caso di violazione), mentre il secondo ha natura derivata, in quanto diretta conseguenza del miglioramento del saldo finanziario, oltre che derivante da politiche di dismissione mobiliare.

Le modalità di applicazione del PSI hanno via via subito alcune modifiche, esplicitate nelle leggi finanziarie di fine anno e in numerosi decreti e circolari ministeriali (L. 488/99 (art. 30), la Legge Finanziaria 2000; L. 388/00 (art. 53), la Legge Finanziaria 2001; L. 448/01 (art. 24), la Legge Finanziaria 2002): si è trattato di ritocchi che hanno interessato soprattutto la formula di calcolo del saldo finanziario e l’aggiornamento di alcuni parametri, come ad esempio il PIL nazionale. Si può, comunque, far riferimento alla normativa valida nel 2000 (disciplinata, appunto, dalla Finanziaria 2000), che è quella più complessa e che, tra l’altro, è stata di seguito applicata ai dati dei Comuni toscani per stimarne il rispetto del PSI (cfr. 4.2.2).

Per ogni ente *l’incidenza del disavanzo sul PIL* doveva diminuire dello 0,1% nel 2000 (così come era stato stabilito per il 1999) e rimanere costante nel triennio successivo (2001-2003), con l’obbligo di recuperare il differenziale per coloro che nel 1999 non avevano rispettato il Patto; in sostanza il rapporto disavanzo/PIL doveva scendere dello 0,2% nel 1999-2000. Questa regola valeva anche in caso di avanzo, per il quale si doveva prevedere un aumento della stessa intensità.

Il saldo finanziario (positivo o negativo) da calcolare è dato dalla differenza fra gli incassi netti e i pagamenti netti:

- gli *incassi netti* sono le entrate finali riscosse al netto di alcune voci, quali i trasferimenti (correnti e in c/capitale) dallo Stato, dall’Unione Europea e dagli altri enti che partecipano al Patto, i proventi da dismissioni immobiliari e da riscossione di crediti e, infine, le entrate a carattere di eccezionalità;

<sup>11</sup> Nell’art. 28 della L. 448/98 comma 8 si legge: “Qualora venga comminata la sanzione prevista dalla normativa europea per l’accertamento di deficit eccessivo, la sanzione stessa verrà posta a carico degli enti che non hanno realizzato gli obiettivi per la quota ad essi imputabile, secondo modalità da definire in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e di Conferenza Stato-città e autonomie locali”.

- i *pagamenti netti* sono ottenuti detraendo dalle spese correnti gli interessi passivi, le spese sostenute sulla base di trasferimenti a destinazione vincolata e, analogamente alle entrate, anche le spese a carattere di eccezionalità.

Quindi, la nozione di saldo finanziario esclude completamente le spese per investimenti, sulle quali non grava alcun vincolo restrittivo (ciò valeva anche nel 1999), e prende in considerazione soltanto le entrate proprie dell'ente, tributarie ed extra-tributarie, oltre a tralasciare tutti i flussi -sia di entrata che di spesa- che si possono ritenere eccezionali e quindi assolutamente transitori (queste, invece, sono novità introdotte dal 2000). Specificatamente per le Province, la normativa stabiliva che nel saldo finanziario non confluissero, per il momento, le entrate derivanti dai nuovi tributi, cioè l'imposta provinciale di trascrizione al P.R.A. e quella sulle assicurazioni contro la responsabilità civile.

Nella pratica la condizione di miglioramento del disavanzo/avanzo è diventata quella di confrontare il *saldo finanziario effettivo* dell'anno con il *saldo programmatico* prefissato per quello stesso anno, con l'obiettivo che il primo uguagli o addirittura superi il secondo.

Nel 2000 il saldo programmatico era calcolato come somma algebrica di 3 componenti:

- il saldo tendenziale 2000, pari al saldo finanziario del 1999 ridotto o aumentato del 3% a seconda se negativo o positivo;
- un intervento correttivo, dato dal valore più alto fra l'1,1% della spesa corrente 1999 (quella rilevante per calcolare il saldo) e il 3% del saldo tendenziale 2000;
- un eventuale recupero dell'obiettivo sul 1999, espresso dalla differenza positiva fra saldo programmatico 1999 e saldo finanziario 1999.

Tra l'altro, nel 2000 gli enti locali avevano una triplice possibilità: applicare i nuovi criteri soltanto al 2000 oppure ricalcolare secondo tali criteri anche l'obiettivo programmatico 1999, e, in questo secondo caso, scegliere se cumulare o no gli obiettivi nel biennio 1999-2000.

Successivamente, con la Finanziaria 2001, è intervenuta qualche altra modifica, tra cui la più importante è l'esclusione dal PSI dei Comuni piccolissimi, quelli al di sotto dei 5mila abitanti<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> A meno che questi piccoli comuni non abbiano fatto ricorso al rimborso anticipato dei mutui della Cassa Depositi e Prestiti.

Il calcolo del saldo finanziario 2001 si differenzia da quello del 2000 per l'esclusione delle entrate e delle spese correlate con modifiche legislative (come ad esempio le entrate derivanti dalla compartecipazione al gettito IRAP, le spese per il personale ATA trasferite a carico dello Stato ecc..) e delle spese per assistenza sanitaria.

Il saldo programmatico 2001 risulta, invece, sempre commisurato al saldo finanziario 1999, diminuito o aumentato del 3% a seconda che sia negativo o positivo, ma nulla più viene specificato sull'intervento correttivo e sulla possibilità di recupero (in sostanza, il saldo programmatico viene a coincidere con il saldo tendenziale).

Inoltre, nel 2001 sono state definite le disposizioni per la riduzione del tasso di interesse sui mutui della Cassa Depositi e Prestiti, a cui avevano diritto gli enti che nel 2000 avevano raggiunto il proprio obiettivo programmatico. In particolare, il tasso scendeva al 7% (-0,5%) oppure al 6,5% (-1%) se il comparto degli enti locali (oppure il singolo ente) aveva migliorato il proprio rapporto saldo finanziario/PIL nazionale rispettivamente dello 0,2% o dello 0,3%. Il risparmio sugli interessi passivi, tramite lo sconto sui tassi dei mutui della Cassa Depositi e Prestiti che, soprattutto nel 2000, erano nettamente più alti di quelli praticati sul mercato, rappresenta così il premio che spetta agli enti che hanno rispettato le regole di bilancio. Nella Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese 2001 si afferma che "avendo nel complesso il comparto degli enti locali rispettato il patto di Stabilità che imponeva di ridurre i disavanzi dello 0,2% rispetto al PIL, i medesimi enti, dal 2001, hanno beneficiato della riduzione di 50 punti base sul tasso d'interesse nominale applicato sui mutui della Cassa DD.PP." (pag. 349, vol. II). Tra questi, poi, 2.152 Comuni e 87 Province hanno conseguito una riduzione dello 0,3% e quindi solo tali enti hanno diritto all'abbassamento di 100 punti base sul tasso d'interesse.

Il meccanismo del PSI è stato, infine, affinato con l'ultima Legge Finanziaria, quella per il 2002, apportando quei ritocchi che, secondo il legislatore, sono stati indotti dall'evoluzione del disavanzo finanziario. In sintesi, le novità principali sono state le seguenti:

- il saldo programmatico 2002 è ottenuto applicando una crescita (se negativo) oppure una riduzione (se positivo) del 2,5% al saldo finanziario 2000, che costituisce così il massimo margine di variabilità consentito;
- la crescita di alcune spese correnti (sia di cassa che di competenza) viene assoggettata ad un vincolo del 6% rispetto al 2000: le voci interessate sono i pagamenti netti (secondo la definizione vista sopra) da cui sono ulteriormente

decurtate le spese correlate a modifiche legislative (come ad esempio le spese relative a funzioni statali o regionali delegate o trasferite ai livelli inferiori di governo) e le quote di spesa per servizi “risparmiate” (nel 2000) per effetto della loro esternalizzazione<sup>13</sup>. Questo vincolo sulla spesa corrente è condizione irrinunciabile ma non è detto che sia sufficiente, cioè potrebbe non garantire il raggiungimento del vincolo sul saldo finanziario: se, infatti, il saldo finanziario dovesse crescere più del 2,5%, sebbene la spesa corrente sia cresciuta meno del 6%, l’ente dovrà agire sulle entrate per rientrare nei limiti imposti;

- viene per la prima volta introdotto un sistema premiante/penalizzante per gli enti locali<sup>14</sup>: a coloro che rispetteranno il Patto saranno aumentati i trasferimenti statali, in misura equivalente a quanto saranno diminuiti quelli degli enti inadempienti (riceveranno minori risorse, pari alla differenza fra i loro obiettivi programmatici e i risultati effettivamente conseguiti). Per gli enti che non hanno rispettato il Patto, poi, vale il blocco delle assunzioni di personale.

La normativa del 2002, tra l’altro, prevede una continuità della manovra anche nel 2003-2004 ma, visti i continui aggiustamenti che sono stati apportati alle regole del PSI, prima di fare previsioni converrà aspettare la prossima legge finanziaria.

Relativamente, poi, al secondo obiettivo del PSI, cioè *la riduzione del rapporto debito/PIL*, nella normativa 1999 si legge che, assumendo come riferimento specifici valori del PIL nazionale per il periodo 1998-2001, questo indicatore deve tendenzialmente diminuire nell’arco di un triennio in ogni governo locale. Non viene tuttavia definito con precisione quanto l’incidenza del debito sul PIL debba ridursi, a meno che l’ente non abbia intenzione di aderire alla possibilità di rimborsare anticipatamente, ma senza penali, i mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti: in questo caso, infatti, è necessario che l’ente presenti un piano finanziario che comporti una diminuzione del rapporto debito/PIL del 10% nell’arco dei 5 anni successivi.

I valori del PIL nazionale, da utilizzare per il calcolo del rapporto debito/PIL, sono stati definiti con la L. 448/98 e sono rimasti invariati fino alla Circ. Min. n.5/2001 che ha provveduto al loro aggiornamento (Tab. 4.1).

<sup>13</sup> In tal modo la normativa cerca di non penalizzare, con il meccanismo del PSI, proprio quegli enti che attraverso l’esternalizzazione hanno cercato di ridurre i costi di gestione dei servizi pubblici, al fine di contenere il proprio disavanzo.

<sup>14</sup> Il meccanismo di attribuzione delle nuove risorse, così come i tempi e le modalità, non sono ancora stati disciplinati con esattezza.

#### 4.1

##### PIL NAZIONALE COME PARAMETRO DI RIFERIMENTO

Valori in miliardi di lire

	L. 448/1998	ISTAT	Circ. 5/2001	Variazione % ISTAT - L. 488/1998
1998	2.024.000	2.077.655		2,7
1999	2.105.000	2.146.350		2,0
2000	2.190.000	2.255.303		3,0
2001	2.277.000	2.355.633	2.370.752	3,5
2002			2.481.884	
2003			2.602.676	
2004			2.719.475	
2005			2.844.622	
2006			2.973.244	

Questi dati, ovviamente, rimarranno validi per tutto il periodo di vigenza dei piani di rientro dal debito presentati nel 2001, indipendentemente da quelli che saranno gli andamenti effettivi del PIL.

#### 4.2

##### La situazione nei Comuni toscani

Le regole del PSI continuano ad essere argomento di acceso dibattito: ogni intervento correttivo che è stato apportato al meccanismo ha sempre sollevato molte preoccupazioni e, spesso, un vero e proprio allarme da parte dei tecnici degli enti locali.

Più volte sono stati messi in evidenza alcuni paradossi della normativa, primo fra tutti il fatto che gli aggiustamenti successivi, e in particolare la normativa 2001, hanno finito per delineare un sistema di regole particolarmente penalizzante proprio per coloro che fino a quel momento erano stati rispettosi delle regole stesse, adottando comportamenti in linea con il loro obiettivo programmatico. Secondo alcuni operatori, infatti, un punto critico risiede specificatamente nella definizione del saldo programmatico 2001, che essendo commisurato al saldo finanziario 1999, ha sostanzialmente vanificato gli sforzi degli enti che nel 2000 avevano migliorato il proprio saldo, magari anche superando l'obiettivo programmatico. Un'altra possibile disparità di trattamento interessa gli enti locali che in questi ultimi anni hanno modificato la composizione della propria spesa, sostituendo alla spesa per interessi passivi quella per acquisto di beni e servizi, diminuendo in sostanza una voce di spesa che è esclusa dal saldo finanziario per aumentarne, invece, una che è compresa nel

calcolo. In definitiva il PSI sembra creare problemi proprio a tutti, ma soprattutto è giudicato iniquo nei confronti degli enti più virtuosi.

Per avere un'idea di massima sull'impatto del PSI sulle pubbliche amministrazioni della Toscana, si può fare riferimento ai risultati presentati dalla Banca d'Italia<sup>15</sup>, da cui risulta che gli obiettivi programmatici per il biennio 1999-2000 sono stati tutti raggiunti (Tab. 4.2), sia a livello aggregato sia a livello di singola categoria di ente locale (Regione, Province e Comuni capoluogo).

4.2

PATTO DI STABILITÀ IN TOSCANA: RIDUZIONE DEL DISAVANZO. 1999-2000

Valori assoluti in milioni di lire

	Saldo programmatico 1999-2000 (a)	Saldo finanziario effettivo 1999-2000 (b)	Differenza (b - a)	Intervento programmato*
Regione	381.430	448.000	66.570	- 21.470
Province	- 104.745	130.727	235.472	- 11.792
Comuni capoluogo	- 535.797	- 402.088	133.709	- 40.889
TOTALE	- 259.112	176.639	435.751	- 74.151

Fonte: Banca d'Italia, 2001

\* L'intervento programmato è la differenza fra il saldo programmatico e quello tendenziale

Cumulando i risultati del biennio, infatti, tutti i livelli di governo hanno superato l'obiettivo atteso: la Regione ha realizzato un avanzo di 448 miliardi di lire contro un obiettivo più basso di circa 67 miliardi di lire, grazie soprattutto alla possibilità di escludere la spesa sanitaria dal calcolo del saldo finanziario; le Province, che avevano un deficit programmato di 105 miliardi di lire, hanno addirittura generato un avanzo pari a 131 miliardi; infine, il disavanzo dei Comuni capoluogo è stato inferiore a quello stabilito dal Patto di quasi il 25% (400 miliardi il dato effettivo contro 536 miliardi quello programmato).

Sulla base di questa evidenza la situazione degli enti pubblici in Toscana, considerati nel loro complesso, risulta assai positiva; disponendo però dei dati di cassa di ogni singola amministrazione comunale è parso interessante andare a verificare l'impatto delle regole del PSI su ognuna di esse, così da stimare se e quali Comuni toscani nel 2000 abbiano realizzato un saldo finanziario coerente con il proprio obiettivo programmatico.

Prima, però, di effettuare questa stima, è utile analizzare la situazione dell'insieme dei Comuni toscani in termini di avanzo/disavanzo e indebitamento nell'ultimo triennio

<sup>15</sup> "Note sull'andamento dell'economia della Toscana nel 2000", Banca d'Italia 2001

disponibile (1998-2000), in modo da individuarne -almeno a grandi linee- la loro recente evoluzione.

#### 4.2.1 *Avanzo d'amministrazione e indebitamento*

Dal quadro riassuntivo della gestione finanziaria contenuto nei Certificati Consuntivi di Bilancio, risulta che l'avanzo complessivo dei Comuni toscani ammontava nel 1998 a circa 343 miliardi di lire ed è sceso a 274 miliardi di lire nel 2000 (Tab. 4.3).

#### 4.3

##### AVANZO DEI COMUNI TOSCANI PER CLASSE DEMOGRAFICA. 1996-2000

Valori assoluti e medi in milioni di lire, distribuzione percentuale

	1996	1997	1998	1999	2000
<i>Valori assoluti</i>					
Fino a 1000 abitanti	2.904	5.511	2.810	3.045	3.543
Da 1001 a 2000 ab.	7.412	8.056	8.787	6.259	6.162
Da 2001 a 3000 ab.	7.268	7.701	93.104	6.545	7.044
Da 3001 a 5000 ab.	21.027	18.830	18.617	17.223	21.479
Da 5001 a 10000 ab.	32.127	39.711	33.702	31.281	29.866
Da 10001 a 20000 ab.	39.437	40.098	35.070	35.722	42.295
Da 20001 a 60000 ab.	45.032	69.339	29.264	51.818	58.117
Da 60001 a 100000 ab.	37.159	37.466	63.290	68.987	47.941
Oltre 100000 ab.	91.134	51.321	58.220	66.196	57.556
TOSCANA	283.500	278.033	342.863	287.075	274.004
<i>Distribuzione percentuale</i>					
Fino a 1000 abitanti	1,0	2,0	0,8	1,1	1,3
Da 1001 a 2000 ab.	2,6	2,9	2,6	2,2	2,2
Da 2001 a 3000 ab.	2,6	2,8	27,2	2,3	2,6
Da 3001 a 5000 ab.	7,4	6,8	5,4	6,0	7,8
Da 5001 a 10000 ab.	11,3	14,3	9,8	10,9	10,9
Da 10001 a 20000 ab.	13,9	14,4	10,2	12,4	15,4
Da 20001 a 60000 ab.	15,9	24,9	8,5	18,1	21,2
Da 60001 a 100000 ab.	13,1	13,5	18,5	24,0	17,5
Oltre 100000 ab.	32,1	18,5	17,0	23,1	21,0
TOSCANA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Valore medio per comune</i>					
Fino a 1000 abitanti	138	262	134	145	169
Da 1001 a 2000 ab.	176	192	209	149	147
Da 2001 a 3000 ab.	234	248	3.003	211	227
Da 3001 a 5000 ab.	429	384	380	351	438
Da 5001 a 10000 ab.	502	620	527	489	467
Da 10001 a 20000 ab.	896	911	797	812	961
Da 20001 a 60000 ab.	1.732	2.667	1.126	1.993	2.235
Da 60001 a 100000 ab.	5.308	5.352	9.041	9.855	6.849
Oltre 100000 ab.	30.378	17.107	19.407	22.065	19.185
TOSCANA	988	969	1.195	1.000	955

Fonte: elaborazioni su dati dei Certificati consuntivi di bilancio

Quasi il 60% dell'avanzo è generato dagli enti comunali più grandi, cioè quelli al di sopra dei 20mila abitanti; infatti, a fronte di una media regionale di poco inferiore ad un

miliardo di lire, l'avanzo medio dei Comuni più grandi e delle città toscane è assai più elevato (quasi 7 e 20 miliardi di lire rispettivamente per i Comuni tra 60 e 100mila e per quelli oltre 100mila abitanti). Per i grandi centri urbani nel corso dell'ultimo quinquennio si rileva, però, un tendenziale ridimensionamento dell'avanzo d'amministrazione.

Pochissimi sono i Comuni toscani in situazione di disavanzo nel 2000 (soltanto 5, cioè meno del 2% del totale) per un valore complessivo di 3,2 miliardi di lire (Tab. 4.4); nel 1999, addirittura, il disavanzo a livello comunale era praticamente inesistente visto che soltanto 3 erano i Comuni interessati per un ammontare totale di 219 milioni di lire di disavanzo.

4.4  
DISAVANZO DEI COMUNI TOSCANI. 1998-2000  
Valori assoluti in milioni di lire

	1998
Piombino	3.177,1
Casola in Lunigiana	123,2
San Godenzo	42,4
TOTALE	3.342,6
	1999
Tresana	102,3
Casola in Lunigiana	82,1
Radicofani	34,3
TOTALE	218,7
	2000
Piombino	1.066,0
Rignano sull'Arno	1.058,4
Massarosa	733,4
Gavorrano	273,4
Casola in Lunigiana	41,1
TOTALE	3.172,4

Fonte: elaborazioni su dati dei Certificati consuntivi di bilancio

Una presenza così diffusa<sup>16</sup> e così costante di avanzo di amministrazione può essere letta in modo diverso, a seconda delle possibili situazioni: certamente discende dalla politica di gestione della competenza e dei residui (attivi e passivi) adottata in ogni realtà; potrebbe però anche essere l'esito di una specifica strategia di autofinanziamento

<sup>16</sup> A titolo d'informazione si consideri che anche tutte le Province toscane hanno sempre chiuso i loro bilanci in avanzo, per un ammontare complessivo di 49miliardi di lire nel 2000 (di cui il 21% imputabile alla Provincia di Firenze).

(per investimento o altro) o, al contrario, un effetto involontario conseguente ad una difficoltà di realizzazione dei programmi d'intervento di spesa.

D'altra parte, però, in un quadro apparentemente così omogeneo non si può trascurare il problema dei disavanzi strutturali, incardinati nella gestione di competenza, ma non visibili, perché coperti ogni anno da specifiche voci di avanzo oppure da misure una tantum, che sempre più spesso viene sottolineato dagli stessi governi locali. Questi disavanzi, soprattutto per gli enti più piccoli, sono dovuti ad almeno due fenomeni: la rinegoziazione dei mutui contratti con istituti diversi dalla Cassa DD.PP., consentita dal D.l. 444/95 e dalla L. 449/97, decisione che una volta presa va a gravare sulla gestione dell'ente per i 20 anni successivi; inoltre, la progressiva esternalizzazione dei servizi locali e la questione del relativo pagamento dell'IVA, che comporta per le amministrazioni pubbliche unicamente l'onere dell'IVA a debito, e quindi un costo pieno da sostenere.

Per quanto riguarda lo stato d'indebitamento dei Comuni toscani, nell'ultimo triennio emerge una lieve flessione a livello aggregato (Tab. 4.5): infatti, dal 1998 al 2000 i debiti totali si sono ridotti del 3,6%, giungendo così a circa 8.500 miliardi di lire. Questo ammontare di debiti, anche se ridotto, resta comunque piuttosto consistente se si considera, ad esempio, che è pari a quasi il doppio delle entrate proprie di un solo anno.

4.5  
DEBITI DEI COMUNI TOSCANI PER CLASSE DEMOGRAFICA. 1998-2000  
Valori in miliardi di lire e percentuali

	1998	1999	2000	Variazione % 2000/1998	Composizione % 2000
Fino a 1000 abitanti	44	41	46	6,6	0,5
Da 1001 a 2000 ab.	160	164	184	15,2	2,2
Da 2001 a 3000 ab.	175	166	181	3,3	2,1
Da 3001 a 5000 ab.	402	342	437	8,6	5,1
Da 5001 a 10000 ab.	931	934	926	-0,5	10,9
Da 10001 a 20000 ab.	1.136	1.196	1.166	2,7	13,7
Da 20001 a 60000 ab.	1.703	1.765	2.034	19,4	23,9
Da 60001 a 100000 ab.	1.614	1.754	1.593	-1,3	18,7
Oltre 100000 ab.	2.649	1.762	1.930	-27,1	22,7
TOSCANA	8.813	8.124	8.498	-3,6	100,0

Fonte: elaborazioni su dati dei Certificati consuntivi di bilancio

L'andamento del debito è stato differenziato nelle varie tipologie dimensionali: ad esempio, soltanto i centri di maggiori dimensioni sembrano aver sperimentato un contenimento del debito, mentre negli enti più piccoli e di media grandezza l'entità dei debiti è andata crescendo. In termini percentuali la distribuzione del debito è rimasta

sostanzialmente immutata e il 65% dei debiti totali della Toscana va attribuito ai Comuni al di sopra dei 20mila abitanti.

Oltre i 2/3 dell'indebitamento comunale è costituito da debiti di finanziamento e circa il 20-22% da debiti di funzionamento.

Nel 2000 la consistenza finale dei prestiti dei Comuni toscani ammontava a più di 5mila miliardi di lire, valore più alto rispetto all'anno precedente a causa di un rallentamento nelle riscossioni (-17%) assai superiore a quello che ha caratterizzato invece i pagamenti (-3%) (Tab. 4.6).

4.6

PRESTITI DEI COMUNI TOSCANI. 1999-2000

Valori in miliardi di lire e variazioni percentuali

	Consistenza	Accensione		Rimborso	
		Accertamenti	Riscossioni*	Impegni	Pagamenti*
1999	4.342	961	949	437	430
2000	5.448	895	785	423	418
Variazione % 2000/1999	25,5	- 6,9	- 17,2	- 3,1	- 2,9

Fonte: elaborazioni su dati dei Certificati consuntivi di bilancio

\* in c/competenza e in c/residui

In particolare, negli ultimi anni è cresciuto il peso dell'indebitamento presso la Cassa Depositi e Prestiti, i cui prestiti nel 2000 giungono a coprire il 60% del relativo ammontare complessivo, a dimostrazione di come l'effetto dei rimborsi consentiti dal PSI non abbia ancora raggiunto le dimensioni attese: l'attività di rimborso, infatti, è aumentata ogni anno ma, per ora, senza salti in avanti di particolare entità (all'incirca di 155 miliardi di lire è stato il rimborso prestiti alla Cassa DD.PP., sia in termini di impegni che di pagamenti).

Osservando la composizione delle entrate da indebitamento (entrate del Titolo V) si possono trarre alcune considerazioni sulla natura e sulla durata dell'indebitamento dei Comuni toscani che, ovviamente per sua natura, accresce la capacità di spesa nell'immediato ma pregiudica quella futura (Tab. 4.7).

La voce prevalente è quella dei debiti a medio-lungo termine, anche se tendenzialmente in diminuzione (dall'84 al 70% sul totale). Osservando il peso dell'assunzione di mutui e prestiti sulla spesa per investimenti a livello regionale risulta un'incidenza media pari al 34%<sup>17</sup>, che mostra anche una relazione tendenzialmente

<sup>17</sup> Si può anche ricordare che gli interessi passivi dei Comuni toscani costituiscono il 7% delle loro entrate correnti.

## 4.7

## ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONE DI PRESTITI PER CATEGORIA. 1998-2000

Valori assoluti in milioni di lire e percentuali

	1998	1999	2000	Variazione % 2000/1998
Anticipazioni di cassa	108.931	214.850	295.341	171,1
Finanziamenti a breve termine	4.556	10.902	1.326	- 70,9
Assunzioni di mutui e prestiti	889.519	796.506	836.966	- 5,9
Emissione di prestiti obbligazionari	50.595	154.788	59.079	16,8
TOTALE	1.053.600	1.177.046	1.192.712	13,2
<i>Composizione percentuale</i>				
Anticipazioni di cassa	10,3	18,3	24,8	
Finanziamenti a breve termine	0,4	0,9	0,1	
Assunzioni di mutui e prestiti	84,4	67,7	70,2	
Emissione di prestiti obbligazionari	4,8	13,2	5,0	
TOTALE	100,0	100,0	100,0	

Fonte: elaborazioni su dati dei Certificati Consuntivi di Bilancio

crescente rispetto all'ampiezza demografica dell'ente (Tab. 4.8). Quindi, in generale 1/3 della spesa in c/capitale dei Comuni toscani comunali risulta finanziata dall'accensione di prestiti, a cui si aggiunge una quota dell'8-9% coperta con entrate da alienazione di beni patrimoniali degli enti.

## 4.8

## INCIDENZA DEI MUTUI E PRESTITI E DELLE ENTRATE DA ALIENAZIONE DI BENI PATRIMONIALI SULLA SPESA PER INVESTIMENTI PER CLASSI DIMENSIONALI. 1998-2000

	Mutui e prestiti/investimenti			Alienazione beni patrimoniali/investimenti		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Fino a 1000 abitanti	37,7	33,0	26,0	3,0	5,4	0,9
Da 1001 a 2000 ab.	25,3	27,5	29,4	4,9	5,3	6,4
Da 2001 a 3000 ab.	35,1	33,6	27,2	7,0	8,7	6,8
Da 3001 a 5000 ab.	31,4	29,7	29,6	3,4	7,2	9,3
Da 5001 a 10000 ab.	38,4	32,2	27,0	6,4	12,3	9,9
Da 10001 a 20000 ab.	41,2	38,0	34,5	12,1	9,0	9,5
Da 20001 a 60000 ab.	37,1	25,3	32,4	10,2	8,7	9,2
Da 60001 a 100000 ab.	61,7	60,4	47,3	16,5	8,9	14,8
Oltre 100000 ab.	43,0	38,3	35,2	3,8	5,5	4,9
TOSCANA	41,4	37,3	34,3	8,3	8,1	8,8

Fonte: elaborazioni su dati dei Certificati Consuntivi di Bilancio

L'indebitamento a breve, invece, è praticamente inesistente, mentre il ricorso all'anticipazione di cassa mostra un netto aumento (dal 10 al 25%): in particolare, quest'ultimo aspetto mostra una certa correlazione con l'ampiezza demografica dell'ente, in quanto i comuni più piccoli (sotto i 5mila abitanti) da un lato e i grandi centri urbani dall'altro sono quelli che, in termini comparativi, adottano maggiormente questo canale di finanziamento. Un marcato impiego delle anticipazioni di cassa, pur

con le specificità di ogni realtà comunale, può indicare una maggiore difficoltà nella capacità di gestione della propria liquidità. Su questo fronte, però, si possono attendere alcuni miglioramenti: per gli enti che dispongono di scarsa liquidità la situazione potrebbe migliorare per effetto del PSI, che impone di dedicare maggior attenzione al proprio saldo finanziario; per quelli, invece, che possono già contare su un buon livello di liquidità miglioramenti potranno derivare, a partire dal 2002, dal completo abbandono del sistema della Tesoreria unica che consentirà loro una gestione più flessibile della loro liquidità, impiegandola e realizzando così interessi attivi.

Un discorso a parte merita l'emissione dei prestiti obbligazionari, che rappresenta tuttora una novità nel quadro della finanza comunale, visto che questa facoltà risulta operativa dal 1997. Questa voce copre circa il 5% delle entrate da indebitamento dei Comuni, anche se nel 1999 hanno subito una vera e propria impennata dovuta esclusivamente all'iniziativa del Comune di Firenze, la cui emissione ammontava a 82 sui 155 miliardi di lire del totale (Tab. 4.9).

4.9

COMUNI TOSCANI CHE HANNO UTILIZZATO L'EMISSIONE DI PRESTITI OBBLIGAZIONARI. 1998-2000  
Valori in milioni di lire

	1998		1999		2000
Siena	20.000	Firenze	81.601	Siena	22.798
Viareggio	13.500	Viareggio	33.997	Viareggio	21.080
Empoli	9.925	Siena	9.949	Figline Valdarno	4.151
Figline Valdarno	4.530	Figline Valdarno	8.136	Abbadia San Salvatore	2.256
San Vincenzo	2.640	Poggibonsi	7.869	Poggibonsi	1.998
		Pistoia	6.796	San Vincenzo	1.811
		Piombino	2.100	Calcinaia	1.793
		San Vincenzo	1.762	Fauglia	1.140
		Marciana Marina	1.680	Pomarance	1.053
		Pomarance	898	Greve in Chianti	999
TOTALE	50.595	TOTALE	154.788	TOTALE	59.079

Fonte: elaborazioni su dati dei Certificati Consuntivi di Bilancio

Nel 2000 soltanto 10 Comuni (e fra questi il capoluogo fiorentino non c'è più) hanno utilizzato l'emissione dei BOC, fra i quali spiccano -per rilevanza- le emissioni di Comuni grandi come Siena e Viareggio (23 e 21 miliardi di lire, rispettivamente), entrambi operativi fino dal 1998.

È questo un canale di finanziamento che, probabilmente, ha ancora bisogno di un certo periodo di rodaggio, in Toscana come anche altrove (si pensi che nel 1998 in Italia le emissioni sono state soltanto 77): in generale, la sperimentazione dei Comuni che già hanno intrapreso questa strada deve essere vista in modo positivo sia perché testimonia

un certo dinamismo da parte dell'ente nella ricerca di forme d'indebitamento sul mercato non scontate ma più convenienti, sia perché l'entrata stessa nel mercato obbligazionario è subordinata al possesso di determinati requisiti di solidità e solvibilità.

#### 4.2.2 *Il rispetto del Patto nel 2000: una stima*

In riferimento all'anno 2000, utilizzando le informazioni provenienti dai flussi di cassa, si è cercato di valutare l'impatto delle regole imposte dal Patto di Stabilità sulla finanza comunale toscana. Specificatamente sono stati stimati, per ogni singolo comune, gli esiti ottenuti in termini di:

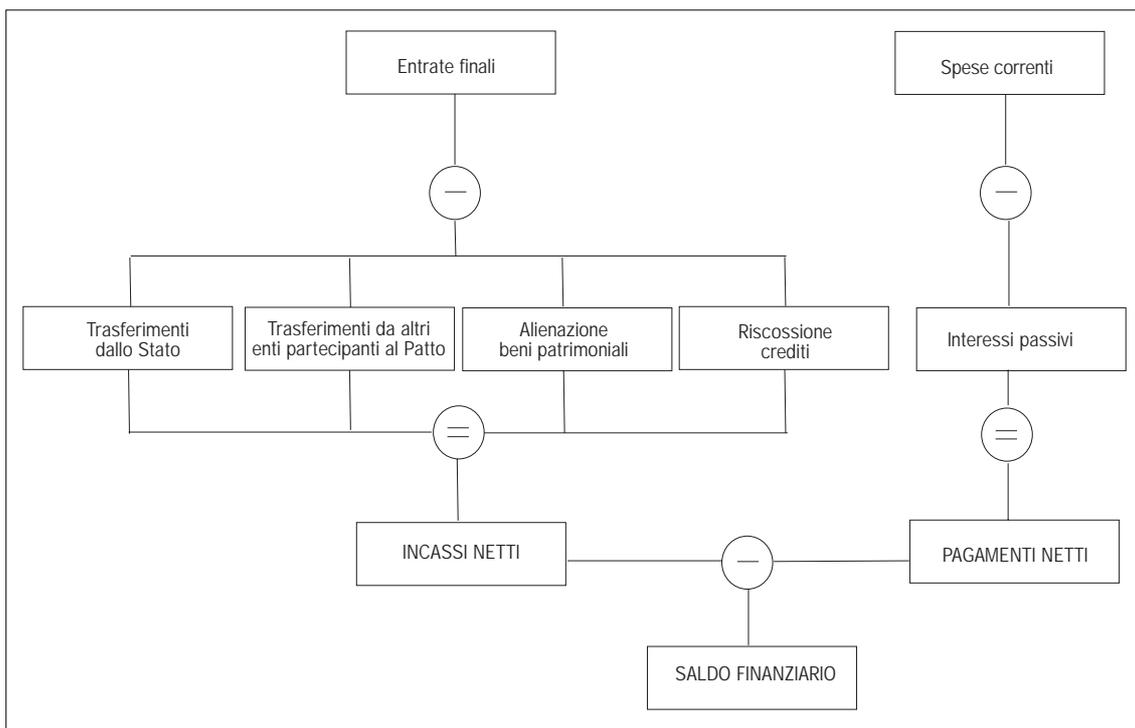
- (a) riduzione del disavanzo
- (b) rapporto fra debito e prodotto interno lordo.

Per definire il procedimento di calcolo della *riduzione di disavanzo*, si sono rese necessarie alcune semplificazioni che è bene esplicitare:

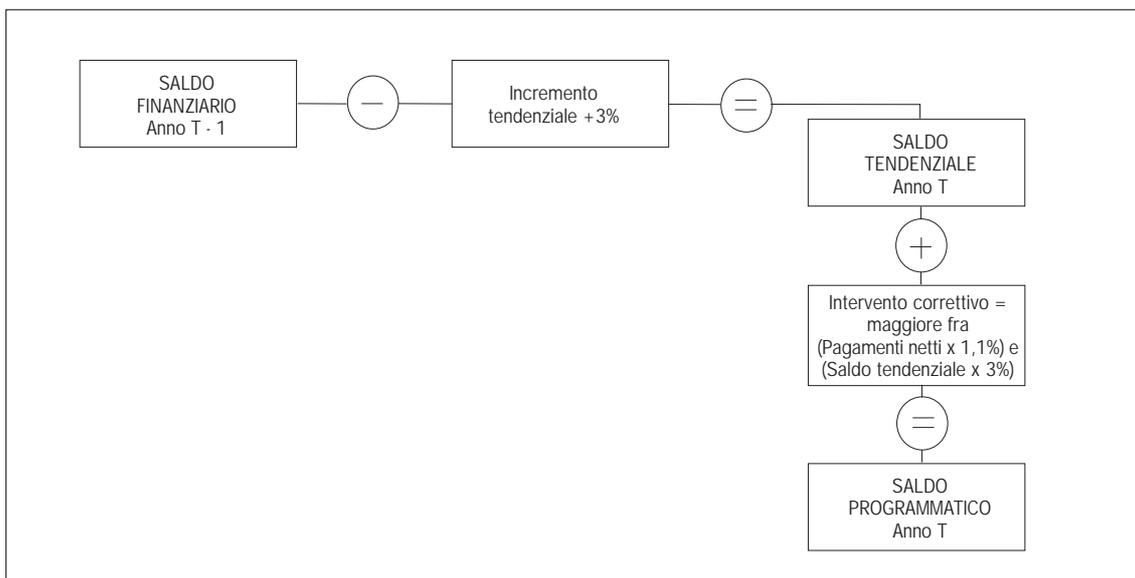
- innanzitutto, si è dovuto ipotizzare che nessun Comune si sia avvalso della facoltà -prevista nel 2000- di ricalcolare l'obiettivo programmatico 1999 con i nuovi criteri stabiliti per il 2000: scelta, questa, obbligata, dal momento che non era possibile disporre di una serie storica sufficientemente lunga dei flussi di cassa (almeno fino al 1998) per valutare se l'ente aveva o no convenienza al ricalcolo. È bene però sottolineare che questa ipotesi, secondo il parere degli addetti ai lavori, non può essere considerata quella più realistica, perché i nuovi criteri in linea di principio dovevano essere per l'ente locale più vantaggiosi di quelli precedenti;
- inoltre, nel calcolo del saldo finanziario mancano alcuni elementi: sul lato degli incassi non sono stati detratti i trasferimenti in c/capitale della Unione Europea (assenti nei flussi di cassa) né le entrate con carattere di eccezionalità (non identificabili); sul lato dei pagamenti non è stato possibile detrarre né le spese eccezionali né quelle sostenute sulla base di trasferimenti vincolati (entrambe non individuabili);
- infine, nel calcolo del saldo programmatico è stata considerata inesistente la voce relativa all'eventuale recupero sull'obiettivo '99, non potendo stabilire a priori né quali enti nel 1999 non avessero raggiunto l'obiettivo del Patto né tantomeno di quanto avessero "sforato".

In definitiva il confronto fra il saldo finanziario 2000 e il saldo programmatico 2000 per ogni ente comunale si è basato sul procedimento di stima esemplificato negli schemi che seguono (Schema 4.10 e 4.11).

4.10  
PROCEDIMENTO DI CALCOLO DEL SALDO FINANZIARIO



4.11  
PROCEDIMENTO DI CALCOLO DEL SALDO PROGRAMMATICO



Entrambe queste grandezze devono essere stimate perché per affermare che un ente ha rispettato il Patto occorre che il suo saldo finanziario sia almeno uguale a quello

programmatico (positivo o negativo che sia) o, preferibilmente, superiore ad esso in termini relativi (in questo caso il Comune otterrebbe un avanzo maggiore oppure un disavanzo minore rispetto al proprio obiettivo programmatico).

I principali risultati di stima sono i seguenti:

- sommando i valori comunali (Tab. 4.12), si nota che il saldo finanziario dei Comuni toscani nel 1999 era negativo e ammontava a circa 161,5 miliardi di lire: a partire da questo risultato il saldo programmatico dell'anno successivo si attestava sui -144,5 miliardi di lire, equivalente ad una riduzione del 10% del disavanzo aggregato. Il saldo finanziario negativo realizzato nel 2000 è stato, invece, più ampio di quello programmatico (-146,3 miliardi lire): secondo questa stima, quindi, in termini aggregati la finanza comunale toscana non avrebbe “centrato” completamente l'obiettivo prefissato dal Patto di Stabilità;

4.12  
SALDO FINANZIARIO E PROGRAMMATICO DEI COMUNI TOSCANI  
Valori assoluti e medi in miliardi di lire

	Saldo finanziario 1999 (a)	Saldo programmatico 2000 (b)	Saldo finanziario 2000 (c)	Var. % (b)/(a)	Var. % (c)/(b)
<i>Somma dei valori assoluti</i>					
Totale Comuni	- 161.483	- 144.545	- 146.283	- 10,5	1,2
Totale Comuni con saldo positivo	86.182	91.936	81.155	6,7	- 11,7
Totale Comuni con saldo negativo	- 247.665	- 236.481	- 227.438	- 4,5	- 3,8
N. comuni con saldo positivo	98	107	106	9,2	- 0,9
<i>Valori medi per comune</i>					
Saldo positivo	879	859	766	- 2,3	- 10,9
Saldo negativo	- 1.310	- 1.251	- 1.257	- 4,5	0,4
Incidenza complessiva sul PIL	- 7,7	- 6,6	- 6,7		

Fonte: elaborazioni su dati dei flussi di cassa

- distinguendo, però, i Comuni sulla base del segno del loro saldo finanziario 1999 (e conseguentemente anche del loro saldo programmatico 2000), si può riscontrare che l'obiettivo aggregato non è stato raggiunto perché il saldo positivo è stato inferiore alle attese, mentre quello negativo si è complessivamente ridotto più di quanto il saldo programmatico prevedeva. Infatti è cresciuto il numero dei Comuni con un saldo finanziario positivo (da 98 a 106), ma è diminuito l'ammontare medio unitario di avanzo creato da ogni ente (da 879 a 766 miliardi di lire). In sostanza, il Patto di Stabilità imponeva miglioramenti nei saldi finanziari di tutti gli enti ma i Comuni, che già si trovavano in situazione di avanzo, non sono stati sempre in grado di

accrescerlo o di mantenerlo invariato rispetto all'anno precedente, per le difficoltà che si possono facilmente immaginare. Questo risultato, quindi, va letto in modo positivo, perché il dato veramente importante è la minor presenza in Toscana di Comuni in disavanzo e la riduzione del disavanzo complessivo che si è verificata nel 2000 rispetto al 1999 (8% in meno);

- qualche elemento di preoccupazione emerge, invece, dall'analisi dei singoli casi comunali (Tab. 4.13). Sebbene quasi la metà dei Comuni toscani abbia rispettato il Patto di Stabilità, relativamente all'obiettivo di contenimento del disavanzo stabilito per il 2000 (141 sui 287 Comuni) e, di questi, circa il 46% presenti un saldo finanziario negativo, si deve anche osservare che la stragrande maggioranza (quasi l'80%) dei Comuni che non hanno raggiunto l'obiettivo programmatico si trova in disavanzo, facendo così presupporre l'esistenza di alcune situazioni finanziarie particolarmente critiche e non immediatamente migliorabili;

4.13

RISPETTO DEL PATTO DI STABILITÀ NEI COMUNI TOSCANI: STIMA DELLA RIDUZIONE DEL DISAVANZO  
Numerosità

	Anno 2000		Totale
	Saldo finanziario positivo	Saldo finanziario negativo	
Saldo finanziario > saldo programmatico	76	65	141
Saldo finanziario < saldo programmatico	31	115	146
TOTALE	107	180	287
Anno 2000/1999			
Comuni con riduzione disavanzo/PIL super. allo 0,2%		136	
Comuni con riduzione disavanzo/PIL super. allo 0,3%		132	

Fonte: elaborazioni su dati dei flussi di cassa

- valutando, infine, l'incidenza sul PIL nazionale si stima che 136 Comuni toscani hanno realizzato nel 2000 una riduzione del rapporto disavanzo/PIL (o, al contrario, un aumento in caso di avanzo) di almeno lo 0,2% rispetto al 1999; anzi, quasi tutti, cioè 132, hanno addirittura oltrepassato la soglia dello 0,3%. Quest'ultimo risultato deve essere particolarmente sottolineato perché a livello nazionale una quota molto più ridotta di Comuni (circa il 27%) è riuscita a migliorare l'incidenza del proprio saldo oltre lo 0,3%. Complessivamente l'incidenza del saldo finanziario totale dei Comuni toscani sul PIL italiano è diminuita di 1 punto percentuale passando dal 7,7% al 6,7%. Tra l'altro questi valori, commisurati agli ammontari di PIL nazionale

previsti dalla normativa (L. 448/1998) che sono sottostimati rispetto al vero, subiscono variazioni di lievissimo conto se ricalcolati sui dati di PIL effettivo.

Per verificare il secondo obiettivo del Patto di Stabilità, cioè la *riduzione* -non quantificata- *del rapporto fra debito dell'ente e PIL nazionale* nell'arco di un triennio, la stima è stata immediata, potendo recuperare la consistenza finale (al 31/12) dei debiti comunali dai Certificati consuntivi di bilancio di ogni anno.

Innanzitutto, occorre ricordare che l'incidenza dei debiti complessivi dei Comuni toscani tra il 1998 e il 2000 è diminuita rispetto al PIL italiano ed è rimasta sostanzialmente costante rispetto a quello regionale.

A livello individuale 146 sono i Comuni che hanno diminuito il rapporto debito/PIL nel corso del triennio 1998-2000 (Tab. 4.14) e fra questi soltanto 62 sono riusciti ad effettuare una riduzione graduale ma costante, cioè sia nel 1999 che nel 2000. Sono, invece, 69 i Comuni che non hanno mai registrato una flessione del rapporto (nemmeno per un solo anno) e 8 quelli privi di debiti.

4.14  
RISPETTO DEL PATTO DI STABILITÀ NEI COMUNI TOSCANI:  
STIMA DELLA RIDUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL  
Numerosità

	N°
Comuni con riduzione debito/PIL nel triennio 1998-2000	146
Comuni con riduzione debito/PIL nel biennio 1999-2000	125
Comuni con riduzione debito/PIL nel biennio 1998-1999	147
Comuni con riduzione debito/PIL sia nel 1999 che nel 2000	62
Comuni con riduzione debito/PIL o nel 1999 o nel 2000	148
Comuni che non hanno ridotto mai il debito/PIL	69
Comuni privi di debiti	8

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Nel 2000, come si è già visto nel paragrafo 4.1, gli enti locali che presentavano un piano quinquennale di riduzione del rapporto debito/PIL, nella misura del 10%, potevano essere autorizzati all'estinzione anticipata -e non sanzionata- dei mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti. Sono stati all'incirca un centinaio gli enti italiani che si sono avvalsi di questa opportunità e fra questi 10 sono Comuni toscani (Tab. 4.15): una presenza questa che può essere considerata anche superiore alle aspettative, se si considera che la finanza comunale della Toscana rappresenta il 6-7% di quella nazionale, e che dimostra l'impegno dei governi locali per ridurre il costo dell'indebitamento.

4.15

COMUNI TOSCANI CHE HANNO PRESENTATO NEL 2000 UN PIANO  
DI RIENTRO DAL DEBITO PRESSO LA CASSA DEPOSITI E PRESTITI  
Valori in milioni di lire

	2000
Cavriglia	1.142
Certaldo	1.245
Montale	1.650
Capraia e Limite	1.700
Figline V.no	10.265
Firenze	110.000
Grosseto	10.000
Manciano	300
Montevarchi	5.164
Cascina	13.695
TOTALE	155.160

Fonte: Cassa Depositi e Prestiti

Complessivamente, ammontano a 155 i miliardi di lire i mutui rinegoziati nel 2000 e i 2/3 di tale cifra sono imputabili al Comune di Firenze (110 miliardi di lire). Di rilievo, però, sono state anche le operazioni di estinzione dei Comuni di Grosseto, Cascina e Figline Valdarno.



## 5.

### LE PROSPETTIVE DELLA FINANZA LOCALE ITALIANA

#### 5.1

##### **Il sistema attuale e le prospettive antecedenti la revisione costituzionale**

Il panorama della finanza degli enti locali toscani delineata nelle pagine precedenti si inserisce in un sistema di finanziamento ormai da anni al centro di un importante processo di riforma, ma ancora dalle incerte prospettive. Solo se adeguatamente completato, questo processo rappresenterà un passo fondamentale verso l'allineamento del sistema italiano ai modelli più evoluti applicati nei paesi industrializzati, tutti basati su un grado elevato di autonomia tributaria e su sistemi di perequazione trasparenti e responsabilizzanti per gli enti beneficiari.

Indicazioni importanti in questa direzione sono state formulate, come vedremo, nel nuovo art. 119 della Costituzione, ma già prima di questa rilevante innovazione il processo aveva preso avvio e dall'analisi di questo conviene partire.

##### *5.1.1 Una riforma parziale e una lunga fase di transizione*

Negli anni '90 si è registrata in Italia una netta riduzione di quello squilibrio finanziario verticale fra i diversi livelli di governo che aveva caratterizzato le relazioni intergovernative nei decenni precedenti. La percentuale di spesa dei governi subnazionali finanziata con imposte proprie -l'indicatore tipico dello squilibrio verticale- è aumentata negli anni '90 dal 17 al 52 per cento e potrebbe situarsi ad un livello ben al di sopra del 60 per cento nei primi anni del nuovo secolo, a seguito delle nuove riforme in cantiere.

La ricostruzione di un'ampia area di autonomia impositiva a livello locale rappresenta una condizione necessaria, sebbene non sufficiente, per il raggiungimento ed il mantenimento di condizioni di efficienza nella prestazione di servizi e beni pubblici locali. Tuttavia, il processo di riforma è andato avanti in modo differenziato per i diversi enti territoriali del nostro paese.

Particolarmente significativi sono stati i progressi nel caso delle Regioni a statuto ordinario, anche perché più arretrato, rispetto ad altri enti locali, era il punto di partenza.

Il nuovo sistema di finanziamento delle regioni si presenta -a seguito del D.Lgs. 56 del 2000 e integrazioni del 2001, e quindi già prima dell'applicazione del nuovo art. 119 della Costituzione- ben bilanciato tra tributi e compartecipazioni (IRAP, addizionale IRPEF, tasse di circolazione automobilistica, accisa sulle benzine, ecc.), e su un coerente sistema perequativo interamente automatico (e quindi sottratto alla discrezionalità governativa), basato su criteri trasparenti di fabbisogno (soprattutto, per quanto riguarda la spesa sanitaria) e di riequilibrio della capacità fiscale. Almeno in teoria dunque, il sistema attuale si presenta in grado di garantire alle regioni l'esercizio della propria autonomia, in un quadro di garanzie relativamente alle risorse a propria disposizione, ma anche per lo stato nei confronti di eventuali sfondamenti di bilancio.

Per quanto riguarda gli altri enti locali ed in particolare i comuni, la situazione è, invece, più deludente, in quanto non è stata ancora raggiunta, nemmeno sulla "carta", una situazione soddisfacente per quel che riguarda il loro sistema di finanziamento.

L'introduzione dell'ICI, avvenuta nel 1993 eliminando in misura equivalente i trasferimenti di parte corrente da parte dello stato, e gli spazi di manovra sempre più ampi che su questo tributo sono stati attribuiti ai comuni, hanno incrementato notevolmente il grado di autonomia tributaria di questo livello di governo. L'introduzione dell'addizionale (facoltativa) sull'IRPEF, avvenuta nel 1998, ha ulteriormente migliorato la situazione; e naturalmente, i numerosi interventi che si sono succeduti negli anni '90 sul piano contabile, amministrativo e di regole elettorali, hanno sicuramente contribuito a svecchiare la macchina comunale e a renderla più rispondente alle necessità dei cittadini.

Tuttavia, nonostante un decennio di riforme o tentativi di riforma, il problema dei trasferimenti erariali ai comuni, che tuttora contribuiscono per quasi la metà delle risorse complessive a disposizione di questo livello di governo, continua ad essere largamente irrisolto. Il meccanismo che determina sia la dimensione dei trasferimenti ai comuni che i suoi criteri di riparto risulta opaco, iniquo, e sostanzialmente incomprensibile agli stessi operatori.

### 5.1.2 *Il sistema dei trasferimenti agli enti locali*

L'attuale sistema nasce con il decreto legislativo 504/1992, che ha riorganizzato la ripartizione già esistente dei trasferimenti (di parte corrente) ai comuni in tre fondi diversi: il *Fondo ordinario* (per il finanziamento dei servizi «indispensabili»), il *Fondo perequativo* (per la riduzione degli *squilibri orizzontali*) ed il *Fondo consolidato* (per

il finanziamento di oneri impropri derivanti da decisioni prese da altri livelli di governo).

Nella legge si prefigurava anche un complesso meccanismo di aggiustamento dinamico dei tre fondi, secondo cui i criteri di riparto del Fondo ordinario, prima semplicemente basati sulla spesa storica, avrebbero dovuto essere gradualmente modificati a favore di parametri "oggettivi". Tuttavia, e contraddicendo con questo la sua stessa ragione d'essere, questo fondo veniva immaginato ad alimentazione costante; a partire dal 1995, gli incrementi del Fondo ordinario (dovuti per esempio all'adeguamento al tasso di inflazione programmato) dovevano essere invece attribuiti al Fondo perequativo e distribuiti sulla base dei criteri di quest'ultimo.

La complessità del sistema introdotto nel 1994<sup>18</sup> era dovuta oltre che alla farraginosità creata dall'esistenza di tre fondi diversi, ciascuno con finalità e dinamiche proprie, alla presenza di numerose eccezioni nel riparto dei fondi a seconda delle caratteristiche dei comuni. Queste eccezioni compromettevano la linearità del sistema; vi erano indicatori di fabbisogno nel fondo perequativo e viceversa indicatori di capacità fiscale nei criteri (oggettivi) di riparto del fondo ordinario; i criteri adottati per l'uno e l'altro fondo erano non congruenti tra di loro, cosicché i comuni ricchi secondo un fondo potevano ben essere poveri secondo l'altro.

L'insoddisfazione nei confronti di questo schema ha fatto sì che esso sia stato applicato solo nel 1994, e che in particolare, si sia in seguito abbandonata ogni pretesa di riequilibrio della spesa storica, che continua a dominare il riparto dei trasferimenti derivanti dal fondo ordinario. A causa di questa insoddisfazione generale, numerosi tentativi di riforma sono stati tentati negli anni successivi, a partire già dalla L.F. per il 1995, ma nessuno di essi è andato a buon fine.

Nel 1997, a seguito dei risultati di una apposita Commissione costituita presso il Ministero degli Interni, è stata approvata una legge generale di riforma dei trasferimenti erariali ai comuni, la n. 244, che però non è mai stata applicata. Essa risulta al momento "sospesa"; e stancamente, le leggi finanziarie di ogni anno, compresa la più recente, ne rimandano l'applicazione all'anno successivo (il 2002, in quest'ultimo caso).

D'altra parte, la legge 244/97 non può essere considerata una riforma dato che riprendeva in larga misura i lineamenti principali del precedente assetto, con la

<sup>18</sup> Definito in dettaglio in un Rapporto curato nel 1993 dal Ministero dell'Interno.

suddivisione in tre fondi e l'uso dei parametri già individuati nel 1993 come misura dei fabbisogni e con solo qualche miglioramento marginale sul piano logico-concettuale.

La legge 133/99, sulla cui base è stata poi modificata la fiscalità delle regioni, attribuiva al governo la delega ad intervenire nuovamente sui trasferimenti erariali ai comuni; questa delega è tuttavia scaduta senza che il governo riuscisse ad intervenire.

È evidente che il raggiungimento di una situazione soddisfacente per quello che riguarda la finanza dei comuni, richiede di rivedere il sistema dei trasferimenti, possibilmente evitando di ripercorrere gli errori commessi nel passato. Un'occasione per intervenire è stata offerta dagli interventi nel campo della fiscalità dei comuni.

Con quest'ulteriore riforma il problema della revisione del sistema dei trasferimenti erariali non è, tuttavia, diventato meno pressante. Dal fatto che il ruolo dei trasferimenti nel finanziamento dei comuni è stato ulteriormente ridotto, non discende che non sia necessario intervenire. Intanto, sostituire gli attuali trasferimenti con tributi compartecipati di pari entità ha significato implicitamente riconoscere definitivamente la spesa storica dei comuni per quell'entità, abbandonando ogni velleità di redistribuzione sulla base di parametri più oggettivi. In secondo luogo, la base imponibile dell'IRPEF (come del resto, quella dell'ICI) è assai sperequata sul territorio nazionale. Sostituire trasferimenti con compartecipazioni/addizionali all'IRPEF può dunque creare problemi ai comuni che si collocano in regioni dove o la base imponibile della imposta e/o la sua dinamica è particolarmente bassa - tipicamente, anche se non esclusivamente, i comuni del Sud. A maggior ragione, è dunque necessario che i residui trasferimenti erariali vengano redistribuiti sulla base di parametri veramente sensati, che tengano conto delle esigenze di costo e di bisogno differenziato dei diversi comuni.

La riforma degli attuali sistemi di trasferimenti correnti ai comuni si dovrà, di conseguenza, muovere nella direzione di fondere i tre attuali fondi in un nuovo *Fondo Perequativo*, unico da distribuirsi secondo chiari e trasparenti criteri di capacità fiscale, come richiede anche la nuova versione dell'art. 119 della Costituzione<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> La determinazione della consistenza annuale di tale Fondo potrebbe coincidere, a competenze immutate, con una percentuale dello 1,25 per cento della base imponibile IRPEF. Di conseguenza la sostituzione dei trasferimenti correnti attuali più i fondi ex ICIAP e tassa sulle concessioni, con 2,25 punti percentuali di base IRPEF, attribuiti a titolo di compartecipazione e di Fondo Perequativo.

## 5.2

### La nuova normativa secondo la riforma del titolo V della Costituzione

#### 5.2.1 *Il nuovo assetto istituzionale*

Con la Legge Costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del titolo V, Parte II, della Costituzione, l'assetto istituzionale del nostro Paese ha subito cambiamenti molto profondi nella direzione di un ampio trasferimento di competenze a favore delle Autonomie Locali. Il nuovo art. 114 della Costituzione delinea una nuova struttura istituzionale in quanto stabilisce che la Repubblica è costituita da strutture paritetiche, individuate nei Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni, senza distinzione quindi tra livelli gerarchici e secondo una logica di equiordinazione.

È inoltre prevista una nuova distribuzione di competenze tra i vari livelli di governo accompagnata da un sistema di federalismo fiscale, ancora più avanzato di quello previsto dal D.Lgs. 56 del 2000. La riforma, da un lato, prevede una riallocazione delle potestà legislative e delle funzioni amministrative attribuite alle Autonomie Locali. Dall'altro, prevede una autonomia di entrata e di spesa per Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni (che stabiliscono tributi ed entrate propri) oltre a confermare il principio della compartecipazione al gettito di tributi erariali (già nel D.Lgs. 56 del 2000 e nel vecchio art. 119 della Costituzione) che però adesso non riguarda soltanto le Regioni ma è esteso anche a Comuni, Province e Città Metropolitane. Di conseguenza, l'importanza dei bilanci regionali è destinato ad aumentare a scapito di quello statale.

Ma i risvolti più rilevanti per la finanza degli enti locali sono quelli qui di seguito sottolineati.

#### 5.2.2 *La ripartizione della potestà legislativa e amministrativa*

Il nuovo art. 117 inverte l'enunciazione delle materie di competenza esclusiva, dato che nel vecchio testo erano enunciate le materie di competenza regionale mentre nel nuovo sono definite le materie su cui lo Stato ha *esclusiva competenza*. Questo implicitamente attribuisce un'importanza maggiore alle competenze regionali rispetto a quella statale.

Inoltre, il nuovo testo indica le *materie di legislazione concorrente*, sulle quali l'iniziativa legislativa spetta alle Regioni mentre alla legislazione statale è riservata la determinazione dei principi fondamentali. A questo proposito, il disegno di legge di

attuazione della riforma del titolo V della Costituzione<sup>20</sup> indica i criteri in base ai quali un successivo decreto legislativo dovrà individuare i principi fondamentali nel cui ambito dovranno collocarsi le leggi delle Regioni nelle materie a legislazione concorrente. I criteri indicati dalla delega sono completezza, esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità e omogeneità. Inoltre, dovranno essere garantiti l'unità giuridica ed economica, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni sui diritti sociali e civili e il rispetto di norme e Trattati internazionali e comunitari<sup>21</sup>.

Infine, il nuovo testo assegna alle Regioni la *potestà legislativa residuale*, con riferimento a tutte quelle materie che non sono espressamente riservate allo Stato<sup>22</sup>.

A questo proposito, l'ISAE (2002) fornisce un elenco di materie di esclusiva competenza delle Regioni, frutto di una propria interpretazione dell'art. 117. In particolare, queste sono le seguenti: agricoltura; industria; commercio, fiere e mercati; artigianato; turismo e industria alberghiera; musei e biblioteche; istruzione e formazione professionale; servizi sociali; politiche del lavoro; polizia locale, urbana e rurale; edilizia e urbanistica; energia; miniere, cave e torbiere; acquedotti, risorse idriche, acque minerali e termali; caccia e pesca nelle acque interne; porti e aeroporti civili di rilievo regionale; reti regionali di trasporto e di navigazione, viabilità; trasporto pubblico locale; organizzazione degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla regione, istituzione di nuovi enti locali<sup>23</sup>.

Seguendo il principio di sussidiarietà verticale, in base al quale le funzioni devono essere assegnate al livello «più basso» di governo, l'ambito legislativo più rilevante è divenuto quello regionale mentre ai Comuni sono assegnate le funzioni amministrative

<sup>20</sup> Tale disegno di legge è stato predisposto dal ministro per gli Affari regionali, approvato dal Consiglio dei ministri il 19 aprile 2002 e attualmente è in corso la valutazione in sede di Conferenza Stato-Regioni.

<sup>21</sup> In materia internazionale, le Regioni possono provvedere direttamente a dare attuazione agli accordi internazionali (nelle materie di loro competenza), stipulare intese con altri enti territoriali interni ad altri Stati e concludere accordi con altri Stati. Tuttavia, in questo caso, occorre richiedere al ministero degli Esteri pieni poteri di firma.

<sup>22</sup> Su questo punto, la proposta di legge costituzionale n. 1187 del 2002 presentata dal Ministro per le Riforme Istituzionali prevede la esplicita menzione delle materie di competenza esclusiva delle Regioni. Tale provvedimento prevede le seguenti competenze legislative esclusive per le Regioni: assistenza e organizzazione sanitaria; organizzazione scolastica e gestione degli istituti scolastici e di formazione; definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; polizia locale.

<sup>23</sup> Il nuovo art. 116 prevede che le Regioni a statuto ordinario possano avere gradi diversi di autonomia. In particolare, su iniziativa delle singole Regioni, queste possono ottenere un livello maggiore di autonomia attraverso una legge statale approvata dalle Camere a maggioranza assoluta. Ciò comporterebbe il passaggio, alle Regioni che lo hanno richiesto, di tutte o soltanto alcune delle materie che attualmente sono di competenza concorrente oltre che al passaggio di alcune materie, indicate nel testo, dalla competenza esclusiva statale a quella concorrente. Su questo punto, la proposta di legge costituzionale n. 1187 prevede invece la possibilità per le Regioni di ampliare le proprie competenze con una scelta autonoma e insindacabile. Un insieme più ampio di competenze necessita però di maggiori risorse che dovrebbero derivare per lo più dai tributi propri.

(art. 118). Dato che le funzioni amministrative spesso comportano attività di spesa (e in alcuni importanti comparti dell'intervento pubblico), si pone il problema del finanziamento di questi «nuovi» enti locali. Anche per questi motivi, risalta il ruolo di coordinamento della finanza degli enti locali che viene inevitabilmente assunto dalle Regioni. A questo proposito, il disegno di legge di attuazione della riforma del titolo V della Costituzione prevede che Comuni, Province e Città Metropolitane hanno potere regolamentare limitato all'organizzazione e allo svolgimento delle funzioni loro attribuite o conferite dallo Stato o dalle Regioni. Stato e Regioni attribuiranno le funzioni amministrative tenendo in considerazione la competenza istituzionale dei Comuni e le autonomie funzionali.

### *5.2.3 Lo schema di finanziamento e i rapporti finanziari tra enti*

Il nuovo art. 119 estende l'autonomia finanziaria dall'ambito regionale a quello di Comuni, Province e Città Metropolitane. Tuttavia, non è chiaro se per gli Enti locali si tratti di un'autonomia diversa, ossia di tipo regolamentare e quindi discendente dalla potestà legislativa regionale. Al riguardo si pongono problemi rilevanti in merito ai confini della autonomia tributaria degli Enti locali e ai limiti posti dalla legge (la legge regionale potrebbe ad esempio divenire fonte istitutiva di tributi locali). Sulla base dell'art. 119 verranno pertanto costruite le nuove leggi di riforma della finanza locale. Inoltre, una particolare enfasi è posta sul fatto che l'autonomia sia da esercitare sia dal lato delle entrate che delle spese. In particolare, è previsto il potere di stabilire e applicare tributi ed entrate propri in armonia con quanto disposto a livello costituzionale e non più, come nel vecchio testo, «nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica».

Le Regioni, senza la necessità di una legge statale istitutiva, possono quindi stabilire e applicare i propri tributi. Ciò significa che da un lato, possono fissare le aliquote e le basi imponibili, e dall'altro, alle Regioni competono anche le fasi di accertamento, liquidazione e riscossione delle entrate. Tuttavia, tali poteri devono essere esercitati «secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» che rientrano tra le materie a legislazione concorrente. Di conseguenza, lo Stato fissa i principi fondamentali di indirizzo mentre le Regioni hanno l'iniziativa legislativa in materia di coordinamento che sembra sia da riferire ai rapporti tra finanza regionale e finanza locale.

Il nuovo art. 119, tra le fonti di finanziamento, cita anche «le compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio». Tuttavia, dovrà essere la legge

ordinaria a fissare i criteri di individuazione del gettito territoriale, ossia se il riferimento sarà al gettito prodotto, riscosso sul territorio o incidente sui suoi residenti. Inoltre, sembra che il gettito da compartecipazione sia indirizzato direttamente alle Regioni senza passare da un accantonamento in un fondo del bilancio statale (ISAE 2002).

Sempre il nuovo art. 119 stabilisce che venga istituito un «fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante». Tale fondo deve essere istituito con una legge dello Stato. A questo proposito, alcune notazioni possono risultare interessanti. In primo luogo, è riaffermato il principio in base al quale rientra tra le materie di competenza esclusiva dello Stato l'attività perequativa. In secondo luogo, le risorse messe a disposizione dal fondo non sono soggette a vincoli di destinazione, sottolineando quindi un'ampia autonomia regionale. Infine, il testo mette in relazione i contributi alla capacità fiscale per abitante, quindi a disuguaglianze nelle basi imponibili, e non più, come nel vecchio testo, ai bisogni delle Regioni. Tuttavia, si pongono problemi che derivano dall'organizzazione dei meccanismi perequativi che saranno cruciali nel nuovo contesto.

L'art. 119 stabilisce anche che le fonti di finanziamento individuate (tributi ed entrate proprie, compartecipazioni e trasferimenti dal fondo perequativo) consentano agli enti territoriali di finanziare integralmente le funzioni loro attribuite. Sarebbe quindi che eventuali aumenti di spesa debbano essere finanziati ricorrendo ad aumenti di tributi ed entrate proprie (ISAE 2002). Lo Stato può comunque destinare risorse aggiuntive rispetto ai contributi dal fondo perequativo per effettuare interventi speciali con scopi di carattere solidaristico economico e sociale, in tal modo recuperando forme di sussidi a destinazione vincolata.

Infine, l'art. 119 stabilisce che gli enti territoriali devono attenersi al principio del rispetto del bilancio corrente, limitando la possibilità di ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento.

In conclusione, è possibile affermare che la riforma del titolo V, parte II, della Costituzione, una volta pienamente realizzata, potrebbe significare, per il modello italiano di federalismo, il raggiungimento di un livello di decentramento fiscale e di competenze comparabile con quello dei più importanti stati federali.

## ELENCO GRAFICI E TABELLE

### SINTESI

- PRELIEVO FISCALE E SPESA PUBBLICA PER LIVELLI DI GOVERNO IN TOSCANA. 2000
- ENTRATE E SPESE NELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI DELLA TOSCANA. 2000
- STRUTTURA DELLE ENTRATE NELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI DELLA TOSCANA. 2000
- EQUILIBRIO NELLA GESTIONE ORDINARIA DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI DELLA TOSCANA. 2000
- PRINCIPALI TRIBUTI DEI COMUNI IN TOSCANA. 2000
- PRINCIPALI TRIBUTI DELLE PROVINCE IN TOSCANA. 2000
- COMUNI TOSCANI PER CLASSI DI ALIQUOTA ICI ORDINARIA
- COMUNI TOSCANI PER CLASSI DI ALIQUOTA ICI SU ABITAZIONE PRINCIPALE
- COMUNI TOSCANI PER CLASSI DI ALIQUOTA DI ADDIZIONALE IRPEF
- SCELTE FISCALI DEI COMUNI TOSCANI: VARIAZIONI 2000 RISPETTO AL 1999
- RIGIDITÀ STRUTTURALE DELLA SPESA CORRENTE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI IN TOSCANA. 1999-2000
- ENTRATE DA ACCENSIONI DI PRESTITI DEI COMUNI TOSCANI. 2000
- COMPORTAMENTO FISCALE DEI COMUNI TOSCANI. 1999-2000
- RISPETTO DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO IN TOSCANA. 2000

### 1.

#### INQUADRAMENTO NAZIONALE

- 1.1 - CONTO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI E LOCALI. ACCERTAMENTI E IMPEGNI 1999-2001
- 1.2 - REGIONI: CONTO CONSOLIDATO DI CASSA
- 1.3 - COMUNI E PROVINCE: CONTO CONSOLIDATO DI CASSA
- 1.4 - ENTRATE CORRENTI DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI. ACCERTAMENTI 1998
- 1.5 - SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI. IMPEGNI 1998
- 1.6 - INCIDENZA PERCENTUALE DELLE ENTRATE E DELLE SPESE CORRENTI DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI SUL PRODOTTO INTERNO LORDO. 1998
- 1.7 - COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLE ENTRATE CORRENTI DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI. 1998
- 1.8 - RIGIDITÀ DELLA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI. 1998
- 1.9 - ENTRATE E DELLE SPESE CORRENTI DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI SUL PRODOTTO INTERNO LORDO. 2000
- 1.10 - COMPOSIZIONE DELLE ENTRATE CORRENTI DEI COMUNI IN ALCUNE REGIONI ITALIANE. 2000
- 1.11 - ALCUNI INDICATORI FINANZIARI DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI PER REGIONE. 2000
- 1.12 - SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI IN TOSCANA E IN ITALIA. 1996-2000
- 1.13 - SPESE CORRENTI DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI IN ALCUNE REGIONI PER CATEGORIA. 2000
- 1.14 - SPESA TOTALE DEI COMUNI IN TOSCANA E IN ITALIA PER FUNZIONE. 2000
- 1.15 - ENTRATE CORRENTI DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI PER REGIONE. ACCERTAMENTI 2000
- 1.16 - SPESE CORRENTI DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI PER CATEGORIA E PER REGIONE. IMPEGNI 2000
- 1.17 - ALCUNI INDICATORI FINANZIARI DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI PER REGIONE. 2000
- 1.18 - AUTONOMIA FINANZIARIA DELLE PROVINCE TOSCANI. 1992-2000
- 1.19 - SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI IN TOSCANA E IN ITALIA. 1996-2000
- 1.20 - SPESA TOTALE DELLE PROVINCE PER FUNZIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA. IMPEGNI 2000
- 1.21 - ENTRATE E SPESE DELLE COMUNITÀ MONTANE PER REGIONE. ACCERTAMENTI E IMPEGNI 1998
- 1.22 - ALCUNI INDICATORI FINANZIARI DELLE COMUNITÀ MONTANE PER REGIONE. 1998
- 1.23 - STRUTTURA DELLA SPESA DELLE COMUNITÀ MONTANE IN TOSCANA E IN ITALIA. 1998
- 1.24 - FUNZIONI DI SPESA DELLE COMUNITÀ MONTANE IN TOSCANA E IN ITALIA. 1998
- 1.25 - CONTO CONSOLIDATO DELLE ENTRATE E DELLE SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE TOSCANI. ACCERTAMENTI E IMPEGNI 1999-2000
- 1.26 - PRELIEVO FISCALE E SPESA PUBBLICA PER LIVELLI DI GOVERNO IN TOSCANA. 2000
- 1.27 - ENTRATE E SPESE DELLA AMMINISTRAZIONE REGIONALE TOSCANA. ACCERTAMENTI E IMPEGNI 1999-2000
- 1.28 - ENTRATE E SPESE NELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI DELLA TOSCANA. ACCERTAMENTI E IMPEGNI 1998-2000

## 2.

### LA FINANZA DEI COMUNI TOSCANI

- 2.1 - ENTRATE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI IN TOSCANA. ACCERTAMENTI E RISCOSSIONI 1998-2000
- 2.2 - FONTI DI ENTRATA DEI COMUNI IN TOSCANA. ACCERTAMENTI 1998-2000
- 2.3 - SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI IN TOSCANA. IMPEGNI E PAGAMENTI 1998-2000
- 2.4 - ENTRATE PREVISTE PER LE AMMINISTRAZIONI COMUNALI. ACCERTAMENTI 2001-2003
- 2.5 - COMPOSIZIONE DELLE ENTRATE CORRENTI DALLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI. ACCERTAMENTI 1998-2003
- 2.6 - ENTRATE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI. ACCERTAMENTI 1998-2003
- 2.7 - SPESE PREVISTE PER LE AMMINISTRAZIONI COMUNALI. IMPEGNI 2001-2003
- 2.8 - I TRASFERIMENTI AI COMUNI TOSCANI PER CLASSE DIMENSIONALE. 1999-2000
- 2.9 - TRASFERIMENTI STATALI AI COMUNI TOSCANI. 1999-2000
- 2.10 - I TRASFERIMENTI STATALI IN ALCUNI COMUNI TOSCANI. 1999-2000
- 2.11 - AUTONOMIA FINANZIARIA E TRIBUTARIA NEI COMUNI TOSCANI PER CLASSE DIMENSIONALE. 1998-2000
- 2.12 - PRESSIONE E AUTONOMIA TRIBUTARIA IN ALCUNI COMUNI TOSCANI. 2000
- 2.13 - PRESSIONE FINANZIARIA E TRIBUTARIA NEI COMUNI TOSCANI PER CLASSE DIMENSIONALE. 1998-2000
- 2.14 - PRESSIONE FINANZIARIA E TRIBUTARIA PER SISTEMA ECONOMICO LOCALE DELLA TOSCANA. 2000
- 2.15 - CLASSIFICAZIONE DELLE ENTRATE TRIBUTARIE COMUNALI. 2000
- 2.16 - TRIBUTI SPECIALI E ALTRI TRIBUTI PROPRI (COMPRESA LA COMPARTICIPAZIONE IRAP) DEI COMUNI TOSCANI. 1998-2000
- 2.17 - PERCENTUALI DI COMUNI TOSCANI CHE HANNO INTRODOTTI L'ADDIZIONALE IRPEF. 1999-2002
- 2.18 - ALIQUOTE DELL'ADDIZIONALE IRPEF APPLICATE DAI COMUNI TOSCANI. 1999-2002
- 2.19 - COMUNI TOSCANI CHE NON HANNO INTRODOTTI L'ADDIZIONALE IRPEF. 2002
- 2.20 - GETTITO DEI PRINCIPALI TRIBUTI E DEI PROVENTI COMUNALI. 1998-2000
- 2.21 - GETTITO ICI IN TOSCANA. 1999-2000
- 2.22 - GETTITO DEI PRINCIPALI TRIBUTI IN ALCUNI COMUNI TOSCANI. 2000
- 2.23 - GETTITO ICI IN ALCUNI COMUNI TOSCANI. 2000
- 2.24 - INCIDENZA MEDIA DEL GETTITO ICI IN ALCUNI COMUNI TOSCANI. 2000
- 2.25 - GETTITO ICI E TARSU IN TOSCANA PER CLASSE DIMENSIONALE DEI COMUNI. 2000
- 2.26 - PRINCIPALI IMPOSTE E TASSE COMUNALI IN TOSCANA PER CLASSE DIMENSIONALE. 1999-2000
- 2.27 - ENTRATE TARIFFARIE DEI COMUNI TOSCANI PER CLASSE DIMENSIONALE. 1999-2000
- 2.28 - INCIDENZA SUL PIL DELLE ENTRATE PROPRIE COMUNALI PER SEL. 2000
- 2.29 - SPESA COMUNALE CORRENTE, IN CONTO CAPITALE E PER RIMBORSO PRESTITI SECONDO LA CLASSE DIMENSIONALE. 1999-2000
- 2.30 - SPESA COMUNALE CORRENTE E IN CONTO CAPITALE SECONDO LA CLASSE DIMENSIONALE. 2000
- 2.31 - SPESA CORRENTE IN ALCUNI COMUNI TOSCANI. 2000
- 2.32 - RIGIDITÀ STRUTTURALE DELLA SPESA CORRENTE COMUNALE PER CLASSE DIMENSIONALE. 1999-2000
- 2.33 - RIGIDITÀ STRUTTURALE DELLA SPESA CORRENTE COMUNALE SECONDO LA CLASSE DIMENSIONALE. 2000
- 2.34 - RIGIDITÀ STRUTTURALE E INCIDENZA DEI TRASFERIMENTI SECONDO LA CLASSE DIMENSIONALE. 2000
- 2.35 - DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA CORRENTE COMUNALE. IMPEGNI E PAGAMENTI 1998-2000
- 2.36 - PRINCIPALI DESTINAZIONI DELLA SPESA CORRENTE COMUNALE. 2000
- 2.37 - PRINCIPALI DESTINAZIONI DELLA SPESA CORRENTE COMUNALE. 1999-2000
- 2.38 - PRINCIPALI DESTINAZIONI DELLA SPESA CORRENTE COMUNALE PER CLASSE DIMENSIONALE. 2000
- 2.39 - COMPORTAMENTO FISCALE DI GRUPPI DI COMUNI. 1999-2000
- 2.40 - DISTRIBUZIONE DI FREQUENZA DEI COMUNI TOSCANI RISPETTO AI VALORI DI PRESSIONE TRIBUTARIA, SPESA CORRENTE PRO CAPITE E SPESA PER INVESTIMENTI PRO CAPITE. 2000
- 2.41 - COEFFICIENTI DI VARIAZIONE SU GRUPPI DI COMUNI. 2000
- 2.42 - VARIABILI NON FINANZIARIE NEI GRUPPI DI COMUNI

## 3.

### LA FINANZA DELLE PROVINCE E DELLE COMUNITÀ MONTANE IN TOSCANA

- 3.1 - ENTRATE E SPESE DELLE PROVINCE TOSCANI. ACCERTAMENTI E IMPEGNI 1998-2000
- 3.2 - ENTRATE E SPESE DELLE PROVINCE TOSCANI. RISCOSSIONI E PAGAMENTI 1998-2000
- 3.3 - TRASFERIMENTI REGIONALI A FAVORE DELLE PROVINCE TOSCANI. 1998-2000
- 3.4 - AUTONOMIA IMPOSITIVA E FINANZIARIA DELLE PROVINCE TOSCANI. 1998-2000
- 3.5 - GETTITO DEI PRINCIPALI TRIBUTI PROVINCIALI. 2000
- 3.6 - SPESE NELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI DELLA TOSCANA. 1998-2000
- 3.7 - PERSONALE E RIGIDITÀ DELLA SPESA CORRENTE NELLE PROVINCE TOSCANI. 1999-2000
- 3.8 - SPESA CORRENTE DELLE PROVINCE PER SETTORE DI INTERVENTO. IMPEGNI 2000

- 3.9 - DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA PROVINCIALE IN TOSCANA. 1999-2000
- 3.10 - SPESA CORRENTE PER DESTINAZIONE FUNZIONALE NELLE PROVINCE TOSCANE. 2000
- 3.11 - DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA CORRENTE PROVINCIALE IN TOSCANA. 2000
- 3.12 - CARATTERISTICHE DELLE COMUNITÀ MONTANE IN TOSCANA. 2000
- 3.13 - ENTRATE DELLE COMUNITÀ MONTANE IN TOSCANA. 1998-2000
- 3.14 - SPESE DELLE COMUNITÀ MONTANE IN TOSCANA. 1998-2000
- 3.15 - DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA DELLE COMUNITÀ MONTANE IN TOSCANA. 1999-2000
- 3.16 - SPESE CORRENTI DELLE COMUNITÀ MONTANE TOSCANE PER SETTORI DI INTERVENTO. 2000

#### 4.

##### **IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO NELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI TOSCANE**

- 4.1 - PIL NAZIONALE COME PARAMETRO DI RIFERIMENTO
- 4.2 - PATTO DI STABILITÀ IN TOSCANA: RIDUZIONE DEL DISAVANZO. 1999-2000
- 4.3 - AVANZO DEI COMUNI TOSCANI PER CLASSE DEMOGRAFICA. 1996-2000
- 4.4 - DISAVANZO DEI COMUNI TOSCANI. 1998-2000
- 4.5 - DEBITI DEI COMUNI TOSCANI PER CLASSE DEMOGRAFICA. 1998-2000
- 4.6 - PRESTITI DEI COMUNI TOSCANI. 1999-2000
- 4.7 - ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONE DI PRESTITI PER CATEGORIA. 1998-2000
- 4.8 - INCIDENZA DEI MUTUI E PRESTITI E DELLE ENTRATE DA ALIENAZIONE DI BENI PATRIMONIALI SULLA SPESA PER INVESTIMENTI PER CLASSI DIMENSIONALI. 1998-2000
- 4.9 - COMUNI TOSCANI CHE HANNO UTILIZZATO L'EMISSIONE DI PRESTITI OBBLIGAZIONARI. 1998-2000
- 4.10 - PROCEDIMENTO DI CALCOLO DEL SALDO FINANZIARIO
- 4.11 - PROCEDIMENTO DI CALCOLO DEL SALDO PROGRAMMATICO
- 4.12 - SALDO FINANZIARIO E PROGRAMMATICO DEI COMUNI TOSCANI
- 4.13 - RISPETTO DEL PATTO DI STABILITÀ NEI COMUNI TOSCANI: STIMA DELLA RIDUZIONE DEL DISAVANZO
- 4.14 - RISPETTO DEL PATTO DI STABILITÀ NEI COMUNI TOSCANI: STIMA DELLA RIDUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL
- 4.15 - COMUNI TOSCANI CHE HANNO PRESENTATO NEL 2000 UN PIANO DI RIENTRO DAL DEBITO PRESSO LA CASSA DEPOSITI E PRESTITI