

IRPET

IRPET LA FINANZA E I SERVIZI DEGLI ENTI LOCALI IN TOSCANA Rapporto 1999

Istituto
Regionale
Programmazione
Economica
Toscana

IRPET

LA FINANZA
E I SERVIZI
DEGLI ENTI
LOCALI IN
TOSCANA

Rapporto
1999

IRPET

LA FINANZA E I SERVIZI DEGLI ENTI LOCALI IN TOSCANA NEL 1997-1998

Rapporto 1999

Istituto
Regionale
Programmazione
Economica
Toscana

RICONOSCIMENTI

Il Rapporto è stato realizzato dall'IRPET su incarico dell' "Area Finanza Locale. Enti ed Agenzie Regionali" della Regione Toscana sotto la supervisione di Patrizia Ragazzini.

Il gruppo di lavoro dell'IRPET è stato coordinato da Stefania Lorenzini che ha curato la stesura del Rapporto, ad eccezione del paragrafo 2.3 che è stato redatto da Renata Caselli, e del capitolo 3 predisposto da Giovanni Maltinti.

Un riconoscimento particolare va:

- a Mara e Luigi Coverini per la predisposizione della banca dati sui Certificati Consuntivi di Bilancio degli enti locali toscani e per l'elaborazione dei dati originari;
- ad Aldo Nepi della Regione Toscana per la collaborazione assicurata durante l'intero svolgimento del lavoro;
- a Renzo Ferri, Mauro Galligani, Alberto Martinelli, Rolando Scatena e Luciana Bonini in rappresentanza di A.N.C.I., U.R.P.T. e U.N.C.E.M. per la consulenza prestata;
- a Claudia Ferretti per le elaborazioni statistiche e cartografiche;
- a Chiara Coccheri e Patrizia Ponticelli dell'IRPET per l'allestimento editoriale.

L'intero rapporto è disponibile su Internet nel sito IRPET: <http://www.irpet.it>;

i dati di bilancio degli enti locali, sulla base dei quali il rapporto è stato predisposto, sono disponibili sul sito della Regione Toscana: <http://www.regione.toscana.it>

Indice

5	PREMESSA
7	INTRODUZIONE: Linee evolutive della finanza locale in Toscana nel 1997-1998
	1.
23	LA TOSCANA NEL QUADRO DELLA FINANZA LOCALE ITALIANA AL 1996
23	1.1 La finanza comunale
30	1.2 La finanza provinciale
36	1.3 La finanza delle Comunità Montane
	2.
41	LA POLITICA DI BILANCIO E DEI SERVIZI NEI COMUNI TOSCANI NEL 1997-1998
44	2.1 Le fonti di finanziamento
67	Approfondimento 1: <i>Le aliquote ICI applicate dai Comuni toscani nel periodo 1995-1999</i>
73	2.2 La spesa
85	2.3 I servizi pubblici erogati
98	Approfondimento 2: <i>La nuova tariffa per i servizi di igiene urbana in Toscana</i>
	3.
101	LA FINANZA DELLE PROVINCE E DELLE COMUNITÀ MONTANE IN TOSCANA NEL 1997-1998
101	3.1 Le entrate e le spese delle Amministrazioni Provinciali
107	3.2 I principali risultati finanziari delle Comunità Montane
	4.
111	ALCUNE CONSIDERAZIONI IN PROSPETTIVA
119	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI
121	ELENCO DI TABELLE E GRAFICI

PREMESSA

A pochi mesi di distanza dal primo studio, che analizzava le vicende della finanza e dei servizi degli enti locali in Toscana nel periodo 1992-1996, esce questo secondo lavoro, di taglio prevalentemente congiunturale, relativo al biennio 1997-1998, che segna l'ingresso della finanza locale tra i temi a cui l'IRPET dedica annualmente un Rapporto.

La finanza locale costituisce un aspetto fondamentale di ogni sistema regionale (o subregionale), poiché l'intervento degli enti pubblici decentrati influisce direttamente ed in modo incisivo, non solo sulla vita e sul benessere di ogni cittadino, ma anche sul livello di sviluppo dell'intera collettività; basti pensare a quanto influiscono sul reddito disponibile le imposte locali, a come i servizi pubblici contribuiscono a determinare il benessere della popolazione, a come la dotazione infrastrutturale possa indurre (o scoraggiare) l'insediamento delle attività produttive, a quale ruolo -infine- svolga l'ambiente locale nell'agevolare il funzionamento del sistema economico, anche favorendo l'interazione fra gli attori sociali. Le lacune informative del passato non avevano, però, mai consentito di impostare un'analisi sistematica su questo tema.

Per realizzare questo Rapporto, così come quello precedente, è stato essenziale lo sforzo compiuto dalla Regione Toscana che ha reso possibile una ricostruzione rapida e completa della base informativa, costituita dai flussi finanziari e dai dati economici degli enti locali; l'analisi contenuta in questo Rapporto si è, infatti, fondata prevalentemente sull'archivio dei Certificati consuntivi di Bilancio dei Comuni, delle Province e delle Comunità Montane relativi all'esercizio finanziario 1997. Grazie alla collaborazione mostrata dai governi locali toscani è stato possibile contare anche su un insieme piuttosto ampio di informazioni sui flussi finanziari relativi al 1998, provenienti dalle tabelle dei parametri compilate dagli enti locali; l'archivio per il 1998, nello specifico, riguarda un campione molto esteso di Comuni (per l'esattezza 258 Comuni che coprono il 95% della popolazione toscana), mentre risulta completo per le Province e le Comunità Montane.

Con questa edizione si sono, quindi, create le condizioni per predisporre un Rapporto sulla finanza locale veramente aggiornato, che verifichi -quasi in tempo reale- i mutamenti di maggior rilievo nelle politiche di bilancio attuate dalle amministrazioni locali della regione. Questo compito in futuro sarà anche agevolato dall'entrata a regime

del nuovo schema contabile di bilancio, contrariamente a quanto è avvenuto nel 1997; infatti per valutare le scelte compiute dai vari livelli di governo durante questo esercizio si è resa indispensabile una preliminare omogeneizzazione delle informazioni di base, contenute talvolta nel modello in uso nei primi anni '90 (adottato ancora dal 57% dei Comuni toscani) talvolta in quello "nuovo", che sarà l'unico utilizzato a partire dal 1998.

Come di consueto, il comportamento finanziario e l'offerta dei servizi pubblici da parte degli enti locali della Toscana sono stati analizzati ricorrendo al metodo degli indicatori (quozienti calcolati su grandezze di riferimento come la popolazione, le entrate totali ecc...) che -è utile sottolinearlo- costituisce uno strumento di lavoro molto efficace perché semplice e comprensibile ma, al tempo stesso, necessariamente limitato dal punto di vista esplicativo. Anche per ovviare a questo problema, soprattutto nel caso dei Comuni, in questo Rapporto sono rari i riferimenti ai dati di bilancio delle singole amministrazioni: generalmente l'andamento dei principali indicatori è stato, invece, osservato sulla base di aggregazioni riferite o all'ampiezza demografica degli enti o alla loro localizzazione geografica.

Occorre, infine, segnalare al lettore che il Rapporto si articola in tre parti: la prima dedicata ad un inquadramento della finanza degli enti locali toscani nel panorama italiano; la seconda rivolta ad analizzare l'evoluzione più recente della finanza e dei servizi offerti dai governi comunali; la terza, infine, tesa a mettere in rilievo i principali risultati finanziari delle amministrazioni provinciali e delle Comunità Montane.

Per una lettura più compatta e agevole dei principali fenomeni che hanno caratterizzato il periodo analizzato, il Rapporto si apre con una introduzione "lunga" nella quale vengono presentate, in sintesi, le fondamentali linee evolutive della finanza locale in Toscana nel biennio 1997-98; alcune brevi riflessioni in prospettiva sulle principali novità che interesseranno il sistema delle autonomie locali concludono invece l'intero lavoro.

Introduzione

LINEE EVOLUTIVE DELLA FINANZA LOCALE IN TOSCANA NEL 1997-1998

Obbiettivi del Rapporto 1997-1998

All'inizio di questo Rapporto sulla finanza delle autonomie locali della Toscana relativo al periodo 1997-1998 può essere utile ricordare alcuni passi che concludevano il Rapporto precedente, dedicato all'analisi delle vicende della finanza e dei servizi degli enti locali toscani nella prima metà degli anni novanta, nel quale si affermava, infatti, che "...nei prossimi anni gli enti locali saranno interessati da una innovazione assai più intensa che investirà l'organizzazione, il modo di reperimento delle risorse, i livelli territoriali e le forme di gestione dei servizi pubblici, gli strumenti di finanziamento degli investimenti, la loro stessa forma istituzionale". E, ancora, che "...la novità più evidente è la crescita del ruolo fiscale degli enti locali, un ruolo che essi stessi stanno assumendo con qualche difficoltà, sia politica che gestionale, ma che sembra una strada ormai obbligata di fronte alle tendenze evolutive dell'assetto del potere regionale e locale in Italia".

In sostanza, l'analisi della finanza locale toscana fino al 1996 aveva consentito di verificare che i cambiamenti nei bilanci, nei comportamenti fiscali, nei rapporti tra amministratori locali e cittadini erano stati consistenti rispetto agli anni ottanta –così come, in linea di massima, era accaduto anche nel resto del paese– ma, in gran parte, inferiori alle attese create soprattutto dalla L.142/90. Questa legge, infatti, che ha segnato l'avvio della riforma della fiscalità locale degli anni novanta, abbandonando il centralismo introdotto venti anni prima, intendeva promuovere un'effettiva valorizzazione delle autonomie locali nell'ottica del federalismo fiscale ed anche del rispetto del dettato costituzionale.

L'analisi degli andamenti finanziari e gestionali degli enti locali negli anni più recenti, oggetto del presente Rapporto, ha inteso verificare se, ed in che misura, stia proseguendo il processo di riforma e di innovazione delle istituzioni locali avviato negli anni precedenti, e quali trasformazioni siano in atto nelle autonomie locali della Toscana.

Si può, fin da ora, anticipare che l'analisi sugli anni 1997-1998 conferma in larga

misura, per la finanza degli enti locali toscani, le tendenze manifestatesi nella prima metà del decennio; bisognerà attendere i dati del 1999 per recepire qualche ulteriore novità nella fiscalità locale come conseguenza, da un lato dell'introduzione della nuova addizionale IRPEF comunale e, dall'altro, delle ripercussioni dell'applicazione del Patto di Stabilità (alcune riflessioni su questi aspetti sono presentate al termine del Rapporto).

Tendenze fondamentali della finanza locale nella prima metà degli anni novanta

Ricordiamo, in sintesi, i fenomeni più importanti rilevati nel Rapporto precedente.

Innanzitutto, la forte crescita di autonomia finanziaria degli enti locali, determinata principalmente dalle esigenze di risanamento della finanza pubblica e quindi dalla conseguente drastica riduzione subita dai trasferimenti erariali, destinati in un futuro ormai prossimo a garantire soltanto i servizi locali indispensabili oppure a perseguire finalità perequative. La crescita dell'incidenza delle entrate proprie sulle risorse finanziarie disponibili a scala locale evidenzia del resto un processo di progressivo riallineamento al livello di decentramento e di autonomia finanziaria locale che si riscontra in molti altri paesi europei e che può essere verificato attraverso gli indicatori riportati nella seguente tabella.

IL GRADO DI DECENTRAMENTO IN ALCUNI STATI EUROPEI
Valori percentuali

	Trasferimenti su entrate proprie		Entrate trib. locali su entrate trib. centrali		Gettito trib. su PIL a livello locale	
	1983	1993	1983	1993	1985	1996
Belgio	116,0	102,4	4,7	4,7	2,4	2,4
Francia	80,6	62,3	7,3	10,0	3,8	4,7
Germania (Livello Statale)	14,4	11,7	22,3	21,5	-	-
Germania (Livello Locale)	49,8	54,6	8,4	7,9	3,3	2,8
Italia	580,9	280,1	1,0	3,7	0,8	2,1
Regno Unito	116,0	884,7	9,6	12,4	3,8	1,4
Spagna *	58,4	107,1	9,2	12,7	3,2	4,5

* per la Spagna i dati si riferiscono al 1985 ed al 1992

Fonte: elaborazioni CER su dati OCSE (1985) e Liberati (1999)

Dal punto di vista delle spese, invece, emergeva una relativa ripresa degli investimenti -finanziati in larga misura con indebitamento- derivante dalla concomitanza di alcuni fattori congiunturali favorevoli tra i quali, soprattutto, la

rinegoziazione dei mutui con la Cassa Depositi e Prestiti sfruttata dalla maggioranza dei comuni toscani.

Relativamente all'offerta dei servizi pubblici locali, lento risultava, nella prima metà degli anni novanta, l'abbandono delle gestioni in economia, limitato soltanto ad alcuni servizi locali e, spesso, accompagnato da una politica tariffaria non sempre coerente: la propensione da parte degli enti locali toscani ad innovare il comparto dei servizi sembrava dipendere più dalla necessità di ottemperare gli obblighi imposti dalle nuove normative che dalla volontà di cogliere le opportunità che una politica di esternalizzazione (o privatizzazione) dei servizi, ma anche di superamento dei confini amministrativi, poteva offrire loro in termini di maggior efficienza ed efficacia economica;

Infine, quale elemento di novità, si rilevava che l'ampliarsi degli spazi di autodeterminazione, e soprattutto la possibilità di agire maggiormente sulla leva fiscale, aveva contribuito ad allargare i differenziali nei livelli di risorse pro capite delle amministrazioni, sottolineando un processo di diversificazione delle politiche di intervento da parte degli enti locali, che interessava in modo prevalente il livello di governo comunale.

I Comuni e gli altri enti decentrati: differenze nel ruolo dei governi locali

Prima di osservare le variazioni manifestate dalla finanza locale toscana negli anni 1997 e 1998, vale la pena di ricordare che il sistema degli enti locali toscani è costituito da 287 Comuni, 10 Province e 18 Comunità Montane e che nel 1997 l'85% della spesa a livello locale è sostenuta dai governi comunali, il 12,6% dalle Province e soltanto il 2,4% dalle Comunità Montane; rispetto a questa composizione nessuna differenza di rilievo emerge, inoltre, sul versante delle entrate.

Dal punto di vista finanziario, i cambiamenti più evidenti per il 1997 sono quelli deducibili dai dati riportati nelle tabelle seguenti, che riepilogano la composizione delle entrate e delle spese dei vari livelli di governo e l'incidenza del loro intervento sulla popolazione amministrata (occorre ricordare che non sono, invece, riportati gli avanzi di amministrazione che hanno consentito agli enti locali di finanziarie le proprie esigenze di spesa sia straordinarie che ordinarie).

Il quadro che emerge è quello di un insieme di amministrazioni locali divisibile in due categorie diverse:

- i Comuni da un lato, in qualità di governi periferici che stanno vivendo una stagione di crescente autonomia e responsabilità fiscale, che prediligono impiegare le proprie risorse per esigenze di natura corrente e che stanno gradualmente sperimentando forme di ricorso al mercato per la gestione dei servizi pubblici in alternativa alla gestione diretta in modo da soddisfare sempre più le preferenze e gli interessi della comunità locale;
- le Province e le Comunità Montane dall'altro, nel ruolo di enti decentrati che non dispongono di un'adeguata autonomia finanziaria in quanto la loro attività dipende ancora in misura consistente dal bilancio degli enti sovraordinati (la Regione e lo Stato).

ENTRATE E SPESE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI DELLA TOSCANA 1996-97

	1996			1997		
	Comuni	Province	C.Montane	Comuni	Province	C.Montane
COMPOSIZIONE PERCENTUALE						
Entrate tributarie ed extra-tributarie	55,9	21,6	10,3	58,0	21,5	9,9
Trasferimenti correnti	27,8	66,1	37,9	27,3	66,3	51,8
Entrate c.to capitale	16,3	12,3	51,8	14,7	12,2	38,3
TOTALE ENTRATE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Spese correnti	72,3	70,5	42,7	70,8	65,9	56,3
Spese c.to capitale	27,7	29,5	57,3	29,2	34,1	43,7
TOTALE SPESE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
VALORI PRO CAPITE IN MIGLIAIA DI LIRE*						
Entrate tributarie ed extra-tributarie	897	53	36	942	55	41
Trasferimenti correnti	504	173	168	503	186	259
TOTALE ENTRATE CORRENTI	1.401	226	204	1.445	241	300
Spese correnti	1.317	215	189	1.356	224	283
Spese c.to capitale	690	86	203	603	120	204
TOTALE SPESE	2.007	301	392	1.959	344	487

* calcolata come media dei valori per abitante registrati nei singoli enti

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Naturalmente questo scenario non contraddistingue soltanto la finanza locale toscana ma è in realtà tipico della finanza locale italiana, che si basa su una configurazione di decentramento dei poteri che attribuisce –rispetto ai compiti istituzionali- alla Regione e alla Provincia prevalentemente le funzioni di programmazione ed, invece, al Comune le funzioni di amministrazione e gestione dei servizi. Coerentemente con questo schema, gli spazi di manovra, sia finanziari che gestionali, di cui dispone il livello di governo provinciale sono decisamente più limitati di quelli di cui beneficiano i governi comunali, che dispongono della leva tariffaria

oltre a quella tributaria.

Al di là delle differenze assolute di spesa riscontrabili fra i vari livelli di governo, si può constatare, analizzando le spese sotto il profilo tipologico, che in Toscana la destinazione funzionale degli impieghi assume caratteristiche diverse nei vari enti locali. Vale, infatti, una sorta di separazione di competenze tra il livello di governo comunale e quello provinciale, che investe tanto la spesa corrente quanto quella in conto capitale, e che dipende strettamente dal sistema di deleghe attuato dalla regione Toscana nei confronti degli enti decentrati: il Comune ha, infatti, specializzato il proprio intervento in campo sociale, nell'istruzione e nella cultura mentre la Provincia si è maggiormente dedicata a soddisfare le esigenze in campo economico, nei trasporti e nelle comunicazioni.

L'autonomia finanziaria degli enti locali toscani nel 1997-1998

La tendenza che ha caratterizzato negli anni novanta la finanza locale sul versante delle entrate, cioè la crescita delle risorse proprie sull'ammontare complessivo delle entrate, prosegue anche nel 1997 e nel 1998 (il tasso di crescita è stato pari a +7% e +3,1% rispettivamente nel primo e nel secondo anno) e continua a coinvolgere -come abbiamo appena visto- i Comuni più degli altri enti locali: il 58% delle entrate comunali della Toscana proviene, infatti, dagli introiti di tributi e tariffe mentre i trasferimenti correnti, in larghissima misura statali, garantiscono soltanto il 27% delle risorse finanziarie disponibili e mostrano un andamento nettamente in diminuzione (-1,2% nel 1997 e addirittura -3,8% nel 1998). A livello provinciale il grado di autonomia finanziaria rimane, invece, stabile sul 21-22%, così come si rilevava nell'anno precedente, mentre si riduce seppur in misura contenuta l'autonomia tariffaria delle Comunità Montane, scesa al di sotto del 10%.

Si può, perciò, ritenere che uno dei principi fondamentali del federalismo fiscale, il principio dell'equivalenza fiscale ovvero della corrispondenza tra responsabilità di spesa e responsabilità di entrata, trovi nella situazione attuale una parziale applicazione soltanto nell'ambito degli enti comunali, visto che la finanza delle Province e delle Comunità Montane continua ad essere in larga parte "derivata"; i trasferimenti ricevuti da questi enti costituiscono, infatti, rispettivamente il 66% ed il 52% delle loro entrate totali (da notare in particolare che l'aumento in controtendenza

evidenziato dalle Comunità Montane è riconducibile in via esclusiva ai trasferimenti di fonte regionale).

Nel biennio 1997-98 la pressione finanziaria esercitata in media dai comuni toscani si posiziona poco al di sotto del milione di lire, mentre assai più basso è il carico fiscale che i cittadini devono sostenere per finanziare l'attività degli altri enti locali (inferiore alle 100mila lire per abitante), che non dispongono di strumenti tributari e tariffari paragonabili, come portata di gettito, a quelli di competenza comunale.

Ci si riferisce ovviamente in primo luogo all'Imposta Comunale sugli Immobili, che è stata introdotta nel 1993 sull'esempio di molti altri paesi europei (federali o unitari) che avevano già fatto ricorso all'imposizione immobiliare, e che in pochi anni è divenuta il tributo fondamentale della fiscalità comunale per il finanziamento dei servizi pubblici. L'introduzione dell'ICI, oltre a recare ammontari consistenti di gettito nelle casse comunali, ha avuto anche il pregio di imporre alcuni cambiamenti strutturali importanti, stimolando un maggior impegno da parte degli amministratori locali nella definizione di una propria strategia finanziaria locale, nella semplificazione e trasparenza dei rapporti tra esattore e cittadino ed, infine, anche nella lotta all'evasione praticata anche attraverso un impegnativo progetto di revisione degli archivi catastali. All'ICI, considerato il rilievo che essa assume nei bilanci comunali (copre più della metà delle entrate tributarie totali con un gettito di circa 1.335 miliardi di lire), è dedicato un intero paragrafo di approfondimento, all'interno del Rapporto, da cui emerge che i comuni toscani hanno mostrato un particolare attivismo nella gestione di questa imposta, adeguandone le modalità applicative alle singole realtà locali (differenziazioni nella numerosità e nei livelli delle aliquote e delle detrazioni) e sfruttandone così le potenzialità fin dai primi anni di applicazione (a titolo di esempio: 5,5 per mille è l'aliquota ordinaria applicata in media dai Comuni italiani nel 1999 e 6,2 quella adottata dalle amministrazioni comunali della Toscana).

D'altro canto le Province fondano il reperimento delle loro risorse tributarie soltanto su due tributi, l'addizionale al consumo dell'energia elettrica e la tassa di iscrizione al PRA, di capacità nettamente inferiore a quella dell'ICI: essi, rispettivamente, procurano un gettito pari a circa 54 e 67 miliardi, equivalente nell'insieme a più dell'80% delle entrate tributarie provinciali.

***Un confronto con gli anni sessanta:
le entrate tributarie dei Comuni toscani***

E' parso interessante mettere a confronto la politica fiscale attuata dai Comuni toscani negli anni '90 con quella del passato, in particolare con quella degli anni sessanta, considerando che quegli anni costituiscono una stagione della finanza locale italiana in cui il livello di autonomia goduto dagli enti locali, ed in modo specifico dai Comuni, era particolarmente elevato. Si pensi che mediamente in Toscana nel 1961 l'incidenza delle risorse proprie sfiorava quasi il 60% delle entrate correnti comunali mentre, a distanza di 35 anni circa, l'autonomia tributaria risulta oggi lievemente inferiore al 42%.

Per semplicità, il confronto a livello comunale si è basato unicamente sull'indicatore finanziario maggiormente esplicativo, cioè il grado di autonomia tributaria. Pur con forti differenze nei livelli di autonomia impositiva, come abbiamo detto poc' anzi, le graduatorie dei Comuni toscani nel 1961 e nel 1996 evidenziano una concordanza positiva tra i due anni: sembra, quindi, possibile affermare che complessivamente la maggiore o minore propensione delle amministrazioni comunali a reperire risorse finanziarie in modo autonomo affonda le proprie radici nel passato e può essere considerata una loro caratteristica strutturale, visto che dopo così lungo tempo le scelte di politica fiscale e di prelievo sui cittadini continuano ad essere in larga misura simili. Entrando nel dettaglio risulta, però, evidente che cambiamenti si sono verificati: ad esempio, i comuni che occupano le prime 20 posizioni in graduatoria nel 1996 solo in alcuni casi si presentavano in testa alla classifica del 1961 (si tratta della maggior parte dei comuni dell'arcipelago toscano, che all'inizio degli anni sessanta non avevano ancora goduto dello sviluppo turistico che oggi li contraddistingue e che, quindi, occupavano posizioni più arretrate). In fondo alla graduatoria la similitudine nei due ordinamenti è, invece, più forte se si considera che, tranne pochissime eccezioni, tutti i comuni che occupano gli ultimi 20 posti nel 1996 si posizionavano nella seconda parte della classifica anche nel 1961.

Si nota, poi, che accanto a comuni che hanno mantenuto nel tempo la propria posizione relativa (sopra la media per 111 Comuni, sotto la media per 87 Comuni), numerosi sono quelli che, invece, sono passati da una situazione di superiorità rispetto alla media regionale ad una di inferiorità o viceversa, e che rivestono perciò un particolare interesse.

DISTRIBUZIONE DEI COMUNI TOSCANI RISPETTO AL VALORE MEDIO DI AUTONOMIA TRIBUTARIA – CONFRONTO 1961-1996

	Comuni con autonomia tributaria INFERIORE alla media nel 1996	Comuni con autonomia tributaria SUPERIORE alla media nel 1996	Totale
Comuni con autonomia tributaria INFERIORE alla media nel 1961	87	25	112
Comuni con autonomia tributaria SUPERIORE alla media nel 1961	61	111	172
Totale*	148	136	284

*nei dati del 1961 risultano assenti i Comuni di: Chiesina Uzzanese, Poggio a Caiano e Semproniano

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Il primo gruppo, quello costituito dai 25 Comuni che hanno risalito la classifica, si nota che, pur avendo migliorato la propria posizione relativa rispetto alla media, per la maggior parte di essi si registra una consistente diminuzione del grado di autonomia tributaria (mediamente si è passati dal 53 al 48% ma in molti casi il calo è stato molto più intenso). Netto, invece, il peggioramento subito dai 61 Comuni appartenenti al secondo gruppo, che hanno abbassato il proprio livello di autonomia più di quanto sia avvenuto in media tra il 1961 ed il 1996: per questi Comuni nella situazione attuale soltanto un terzo delle entrate correnti proviene da risorse proprie, mentre negli anni sessanta la quota era pari –in media- al 64%.

D'altra parte, anche nell'ambito del gruppo più numeroso, quello dei Comuni che continuano a collocarsi sopra la media in entrambi gli anni, occorre tenere presente che soltanto il 10% di essi ha innalzato il proprio livello di autonomia, mentre per il 30% di questi Comuni la copertura del proprio fabbisogno finanziario tramite risorse tributarie è diminuita addirittura di 20-30 punti percentuali.

AUTONOMIA TRIBUTARIA DEI COMUNI TOSCANI CHE HANNO CAMBIATO POSIZIONE IN GRADUATORIA DAL 1961 AL 1996

	Numero	VALORE MEDIO		RAPPORTO MAX/MIN	
		1961	1996	1961	1996
Comuni con autonomia tributaria INFERIORE alla media nel 1961 e SUPERIORE nel 1996	25	53,2	48,0	1,5	1,8
Comuni con autonomia tributaria SUPERIORE alla media nel 1961 e INFERIORE nel 1996	61	64,0	33,0	1,2	3,8
Totale Comuni	287	59,6	41,6	4,1	7,1

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e sui Certificati Consuntivi di Bilancio

Da questo rapido confronto tra gli anni sessanta e novanta si possono trarre due considerazioni: innanzitutto, che risulta evidente una sostanziale continuità nelle politiche di prelievo attuate dai Comuni toscani; inoltre, che risulta, comunque, molto ampia la varietà dei comportamenti delle singole amministrazioni, a dimostrazione di quanto siano complesse le ragioni che inducono determinate scelte fiscali e di come tali ragioni non possano quindi essere unicamente ricondotte al periodo storico e alle caratteristiche fisiche ed economiche delle varie amministrazioni, ma anche al potere decisionale del governo comunale in carica.

***Bassa propensione all'investimento:
una caratteristica "strutturale" dei Comuni toscani ?***

Passando ad analizzare il lato della spesa, emerge che i Comuni della Toscana, rispetto agli altri enti intermedi e rispetto alle altre regioni -come vedremo meglio in seguito-, anche nel 1997 presentano una relativa prevalenza di spesa corrente: se, dunque, sul versante delle entrate le amministrazioni comunali spiccavano per l'elevato grado di autonomia impositiva, "meno virtuoso" appare invece il loro comportamento di spesa, che dedica all'attività di investimento meno di un terzo delle risorse comunali complessive.

Come si vedrà meglio in seguito, il recupero della spesa per investimenti che si rileva nel 1997 aggregando i dati comunali è in realtà soltanto apparente, nel senso che non costituisce affatto un fenomeno generalizzato nella realtà delle singole amministrazioni comunali: tale aumento è, infatti, dovuto esclusivamente ad un grosso intervento di infrastrutturazione di durata pluriennale intrapreso nel capoluogo fiorentino (il nuovo Palazzo di Giustizia) e imputato contabilmente all'esercizio finanziario del 1997. Al netto di questo progetto si registrerebbe addirittura una diminuzione in termini reali della spesa di investimento sostenuta dai Comuni rispetto al 1996.

Leggermente più consistente, naturalmente in termini di struttura percentuale e non di valori assoluti, e tendenzialmente in crescita risulta, invece, la spesa in conto capitale sostenuta dalle Province, mentre ancor più equilibrata appare la ripartizione della spesa delle Comunità Montane tra parte corrente e parte in conto capitale (anche se molto oscillante tra un anno e l'altro in conseguenza della estrema varietà e mutevolezza delle funzioni attribuite o delegate dalla Regione alle Comunità per la valorizzazione del patrimonio montano regionale).

I dati pro capite sono piuttosto significativi: complessivamente nel 1997 i Comuni della Toscana hanno speso in media circa 2 milioni per ogni abitante, di cui 600mila per investimenti; le Province quasi 350mila lire, di cui 120mila per spesa in conto capitale; le Comunità Montane, infine, quasi mezzo milione di lire, di cui circa la metà destinata ad opere pubbliche e infrastrutture. Relativamente al 1998 non è al momento prevedibile l'evoluzione della spesa per investimenti; ci si attende comunque un lieve abbassamento del tasso di crescita della spesa complessiva, che dovrebbe attestarsi al di sotto del 2% per la spesa comunale e di poco superiore al 7% per quella provinciale.

Anche nel caso dei comportamenti di spesa può esser d'aiuto verificare se la bassa propensione all'investimento dei comuni toscani costituisce un fenomeno recente o se, viceversa, può essere considerata una caratteristica tipica della finanza locale della regione. In questo caso sembra particolarmente significativo il parallelo con gli anni settanta: questo decennio, infatti, in seguito alla riforma tributaria del 1973 che creò un sistema di finanziamento delle autonomie locali basato sull'intervento dello Stato, rappresenta il periodo più espansivo in termini di spesa locale, almeno fino a quando non si sentirono gli effetti dei Decreti Stammati (1977) e dei provvedimenti successivi (dagli anni ottanta in poi) che, per frenare la crescita esorbitante dei trasferimenti erariali, imponevano regole di restrizione oltre che di razionalizzazione della spesa a livello locale.

Aggregando la spesa sostenuta dai Comuni e dalle Province toscane negli anni sessanta e settanta vengono alla luce alcuni aspetti interessanti: gli enti locali toscani presentano valori di spesa corrente per abitante superiori alla media nazionale negli anni di forte autonomia -gli anni sessanta- e addirittura rafforzano questa situazione negli anni della finanza derivata -gli anni settanta; d'altro canto, l'incidenza pro capite della spesa per investimenti è al di sotto della media italiana (e di tutte le altre regioni settentrionali considerate) negli anni sessanta mentre mostra un netto recupero nel decennio successivo, in modo analogo a quanto accade anche in Emilia Romagna.

Al 1996, poi, la spesa corrente risulta esattamente riallineata al valore degli anni sessanta mentre la spesa in conto capitale si colloca su valori ancora più bassi di quelli registrati nel passato.

Il relativo ritardo dei governi locali nel campo degli investimenti pubblici che si rileva nella situazione attuale appartiene, dunque, alla storia della finanza locale toscana e può essere almeno parzialmente spiegato dai maggiori interventi di

SPESA PROVINCIALE E COMUNALE IN ALCUNE REGIONI ITALIANE DAGLI ANNI SESSANTA AD OGGI
Numeri indice (Italia =100) su valori medi pro capite

	SPESE CORRENTI			SPESE IN CONTO CAPITALE		
	1966-69	1976-77	1996	1966-69	1976-77	1996
Piemonte	89	93	97	128	108	81
Lombardia	102	98	106	116	126	169
Veneto	80	81	90	104	97	83
Emilia Romagna	107	121	124	106	140	101
TOSCANA	116	124	117	90	109	79
Lazio	131	161	114	74	105	93
Campania	97	86	86	69	56	89

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

infrastrutturazione che furono realizzati durante gli anni settanta, grazie all'assistenza finanziaria garantita allora dal bilancio statale. Sembra, inoltre, che i Comuni toscani abbiano una predisposizione storica a richiedere ai residenti uno sforzo fiscale per finanziare un'offerta di migliori servizi (una spesa corrente più alta della media italiana) ma che non ritengano possibile finanziare con lo stesso metodo gli investimenti; questi vengono realizzati solo quando le casse dello Stato lo consentono senza alcun impatto (diretto) sui cittadini.

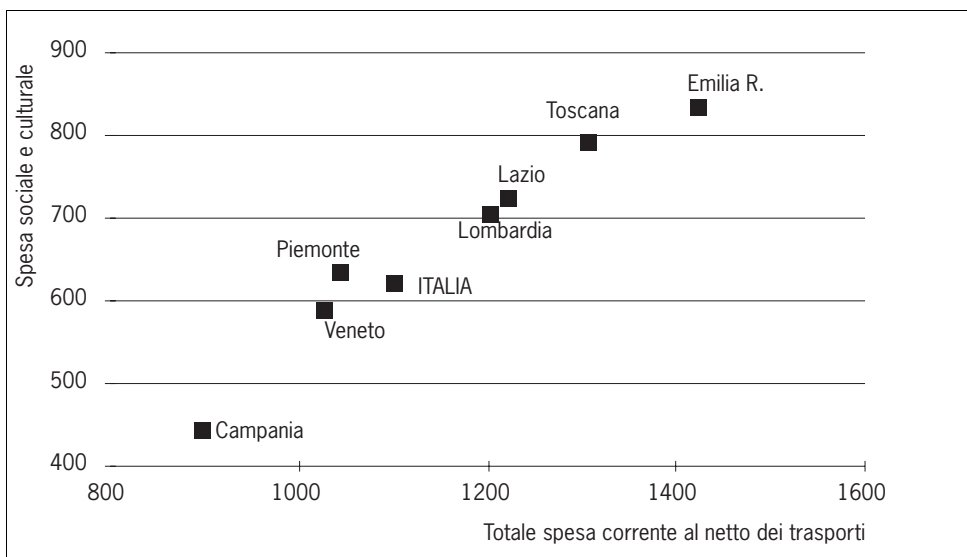
Esiste un modello toscano di comportamento fiscale locale ?

Resta da capire, a questo punto, se i principali cambiamenti qui rilevati costituiscono comportamenti e tendenze “peculiari” delle amministrazioni locali toscane o se, invece, non sono andamenti generalizzabili ad altre realtà regionali. Esiste, in altre parole, un modello di comportamento fiscale che caratterizza gli enti locali toscani?

I dati di spesa complessiva (comunale e provinciale) presentati sopra sembravano avvalorare l'ipotesi che esiste una specificità nel comportamento fiscale degli enti locali che operano in Toscana, che risulta confermata anche dalla spesa corrente pro capite di alcune regioni italiane distinta per settore d'intervento, rappresentata nei grafici seguenti per l'anno 1996.

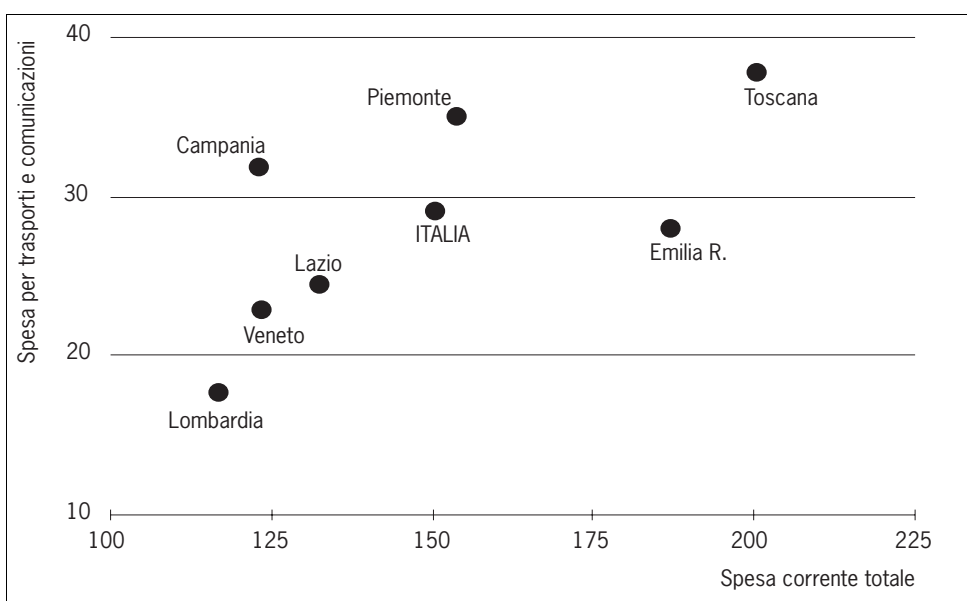
Come si può notare, infatti, l'incidenza pro capite della spesa corrente comunale toscana (al netto dell'intervento nel settore dei trasporti che risente fortemente della presenza dei grandi centri urbani) sopravanza quella media nazionale e quella di molte altre regioni, tanto del nord quanto del sud, ponendosi alle spalle soltanto del corrispondente dato emiliano; come ci si attendeva, sono proprio i massicci interventi

SPESA CORRENTE COMUNALE 1996
Valori pro capite in migliaia di lire



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

SPESA CORRENTE PROVINCIALE 1996
Valori pro capite in migliaia di lire

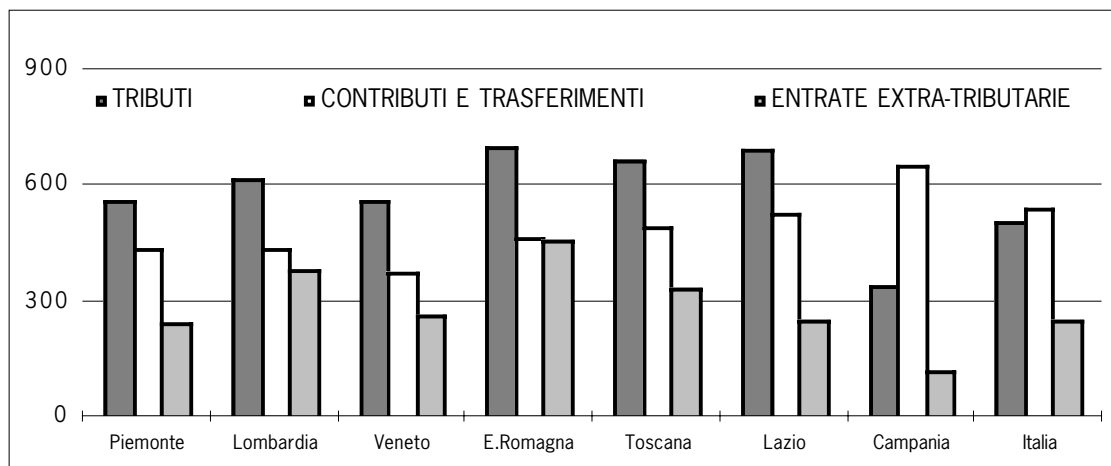


Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

di spesa nel settore sociale e culturale a fare la differenza tra la Toscana e l'Emilia Romagna ed il resto d'Italia. Lo stesso discorso vale per la spesa corrente provinciale: le amministrazioni toscane primeggiano rispetto alle altre realtà regionali in conseguenza, questa volta, del favore accordato soprattutto al settore dei trasporti.

A questa evidenza sull'intensità della spesa corrente locale occorre affiancare un'altra constatazione, e cioè che i Comuni toscani, sempre in compagnia di quelli emiliani, denotano un forte attivismo sul fronte delle entrate proprie, imponendo livelli di pressione tributaria e tariffaria superiori, non solo alla media italiana, ma anche a quelli di regioni come la Lombardia, il Piemonte ed il Veneto.

ENTRATE CORRENTI COMUNALI 1996
Valori pro capite in migliaia di lire



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

La strategia seguita dall'insieme degli enti locali toscani, ma ci si riferisce in particolare ai Comuni, sembra quindi piuttosto chiara: alta spesa corrente e perciò ampia offerta di servizi a fronte di un contributo fiscale da parte dei cittadini più elevato che altrove.

Quanti modelli di comportamento fiscale fra i Comuni toscani ?

Non si può, però, dimenticare che le tendenze evidenziate in media per il sistema delle autonomie in Toscana nascondono sempre situazioni locali molto differenziate; oltretutto, l'eterogeneità dei fenomeni richiamati -sia dal punto di vista della capacità di entrata che di quella di spesa- si è anche accentuata negli anni novanta rispetto al decennio precedente, proprio perché si sono ampliati i margini di manovra a disposizione degli enti locali. Basta pensare, a titolo di esempio, che nel 1997 l'autonomia tributaria in Toscana a livello comunale è compresa tra un valore massimo dell'80% ed uno minimo del 10%; oppure che la spesa corrente in alcuni comuni

turistici supera i 4 milioni per abitante mentre in altri comuni, generalmente piccoli e localizzati nelle aree marginali della regione, non raggiunge le 900mila lire.

Per approfondire la conoscenza delle politiche fiscali attuate dalle singole amministrazioni comunali della Toscana, nel Rapporto viene presentata un'analisi per gruppi di comuni, classificati come "omogenei" rispetto alle loro scelte di prelievo e di impiego (superiori o inferiori alla media regionale). Il metodo impiegato ed i risultati ottenuti sono successivamente descritti in dettaglio; vale la pena però di anticipare che la distribuzione dei comuni tra i vari gruppi che emerge nel 1997 si differenzia da quella ottenuta sui dati dell'anno precedente perché le scelte fiscali dei comuni si sono maggiormente concentrate sui gruppi estremi, cioè in quelli che presentano tutte le variabili considerate (la pressione tributaria, la spesa corrente ed in conto capitale per abitante) o al di sopra oppure al di sotto della media regionale.

COMPORTAMENTO FISCALE DEI GRUPPI
Valori medi pro capite in lire e percentuali

	Pressione tributaria	Spesa corrente	Spesa c/to capitale	Distribuzione % numerosità comuni	
				1996	1997
Gruppo 1	A	A	A	8,7	11,5
Gruppo 2	A	A	B	9,8	9,1
Gruppo 3	A	B	A	2,4	1,7
Gruppo 4	A	B	B	9,8	8,4
Gruppo 5	B	A	A	9,8	6,6
Gruppo 6	B	A	B	10,5	8
Gruppo 7	B	B	A	9,4	13,6
Gruppo 8	B	B	B	39,7	41,1
TOSCANA	617.000	1.356.000	603.000	100	100

A = valore superiore alla media regionale

B = valore inferiore alla media regionale

Questa tendenza potrebbe significare che è in atto un processo di omologazione delle politiche fiscali realizzate dai Comuni; ciò sembra accadere in particolare per la pressione finanziaria dato che essa mostra nel 1997 una variabilità decrescente tra i Comuni appartenenti alla stessa provincia, proprio come se agisse un effetto di imitazione tra gli enti "vicini" che conduce ad un processo di graduale convergenza tra le scelte degli amministratori locali.

La gestione e le tariffe dei servizi pubblici comunali

Per quanto riguarda, poi, il fronte dei servizi pubblici locali (trattati nel Rapporto soltanto per il livello di governo inferiore, quello comunale) continua a manifestarsi, graduale ma irreversibile, il processo di separazione tra la funzione di programmazione, regolazione e controllo, che rimane tendenzialmente di pertinenza dell'ente locale, e quella di gestione dei servizi offerti, sempre più affidata a soggetti esterni come imprese private o consorzi pubblici. Procede, difatti, anche nel 1997 la tendenza ad adottare forme di gestione alternative a quella "in economia" svolta direttamente dal comune: il fenomeno interessa la maggior parte dei servizi locali offerti dai Comuni toscani, da quelli indispensabili a quelli a domanda individuale, e la direzione della trasformazione sembra più quella del passaggio dalla gestione diretta a quella di un consorzio o di un'impresa pubblica rispetto all'affidamento ad imprese private. Ad esempio, nel caso del servizio di acquedotto e di quello della nettezza urbana soltanto il 4-5% dei Comuni che nel 1996 gestivano i servizi in economia hanno affidato nel 1997 tale gestione ad imprese private, mentre circa il 10% di essi ha esternalizzato la gestione tramite affidamenti ad imprese o consorzi pubblici.

Un altro aspetto di rilievo, già notato nel Rapporto precedente e che trova conferma nell'andamento del 1997, è il fatto che il grado di copertura dei servizi comunali, cioè il rapporto tra proventi e spese, risulta assai variabile e spesso basato su una logica di finanziamento scarsamente comprensibile: si intende dire che le tariffe applicate dalle amministrazioni comunali non sembrano seguire, come parrebbe opportuno, un criterio commisurato al grado di meritorietà dei servizi offerti, visto che, ad esempio, i comuni toscani presentano nel loro insieme percentuali di copertura molto basse per gli impianti sportivi e, viceversa, molto alte per i trasporti funebri.

Sembra, dunque, auspicabile una revisione complessiva della politica di tariffazione; a questa operazione potrebbe apportare un contributo determinante l'eventuale e annunciata trasformazione della tassa comunale sui rifiuti urbani (TARSU) in tariffa, mirata a realizzare in un certo arco di tempo la copertura totale delle spese del relativo servizio. Anche questo argomento, come l'ICI, è stato oggetto di un apposito approfondimento all'interno del Rapporto, nel quale viene proposta una stima, a partire dal grado attuale di copertura del servizio rifiuti nei comuni toscani, dell'ipotetico ricarico sui contribuenti che conseguirebbe a questa trasformazione.

Conclusione

Come è stato più volte detto, gli anni novanta sono anni di profonda trasformazione per gli enti di governo decentrati e il biennio 1997-1998 si presenta per la Toscana come un periodo in cui il processo di valorizzazione delle autonomie locali avanza senza scossoni ma anche senza soste.

Lo scenario in futuro non potrà che continuare ad essere molto evolutivo, proseguendo nella direzione che ormai è stata imboccata e che intende, attraverso una maggiore responsabilizzazione degli amministratori nel governo della spesa locale, migliorare l'efficienza della gestione delle risorse finanziarie, assicurare una diretta rappresentanza delle preferenze locali e, nel medio-lungo termine, ottenere anche una riduzione della pressione fiscale complessiva. Quest'ultimo pare in effetti l'aspetto più critico perché è evidente che l'ampliamento dei poteri degli enti territoriali in materia fiscale potrebbe scontarsi con l'esigenza di attenuare il carico fiscale dei contribuenti, a meno che non si modifichi l'attuale sistema tributario –ma le soluzioni al riguardo non sono affatto semplici– in modo da garantire una sempre maggiore sostituzione dei tributi erariali con quelli locali e/o regionali.

1.

LA TOSCANA NEL QUADRO DELLA FINANZA LOCALE ITALIANA

Prima di analizzare in dettaglio i flussi finanziari degli enti locali toscani nel biennio 1997-98, è opportuno definire a grandi linee come la Toscana si colloca nel panorama della finanza locale italiana, sia in termini di disponibilità e provenienza delle risorse che di capacità e destinazione degli impieghi.

Il confronto tra la gestione finanziaria del settore pubblico in Toscana e quella riscontrabile in altre regioni e complessivamente in Italia si fonda sugli accertamenti e sugli impegni desunti dai certificati consuntivi di bilancio degli enti locali e, per ragioni legate alla disponibilità dei dati ISTAT, si riferisce all'esercizio 1996, l'ultimo anno per cui risulta completa la ricostruzione delle informazioni statistiche sulla finanza locale a livello regionale.

1.1

La finanza comunale

Una osservazione comparativa degli andamenti finanziari dei comuni toscani con l'aggregato nazionale dà della Toscana una immagine coerente con quella già emersa nel corso della prima metà degli anni '90.

Gli enti locali della Toscana, sia pure in una situazione di forte variabilità interna, aderiscono ad un modello di forte intervento nei loro ambiti di competenza, che si manifesta sia dal lato delle entrate con una politica tariffaria ed impositiva piuttosto attiva, sia dal lato delle spese correnti con una offerta rilevante di servizi; i comuni toscani risultano, invece, meno presenti, per ragioni che tenteremo poi di approfondire, sul versante delle spese di investimento.

Dai dati aggregati risulta evidente che le entrate proprie rivestono un ruolo particolarmente importante sul finanziamento corrente dei comuni toscani (67% circa); in Toscana al canale dei trasferimenti -storico "pilastro" a partire dalla metà degli anni '70 della finanza comunale- risulta, infatti, affidato soltanto un terzo del finanziamento corrente totale, mentre a livello nazionale l'incidenza delle risorse derivate nei bilanci dei comuni è mediamente più consistente (42 % circa).

1.1

STRUTTURA DELLE ENTRATE DEI COMUNI IN ALCUNE REGIONI ITALIANE 1996
Percentuali

	Piemonte	Lombardia	Veneto	Emilia Romagna	Toscana	Lazio	Campania	Italia	Peso Toscana/Italia
Entrate correnti	68,6	56,5	68,5	70,0	74,1	69,3	64,2	65,9	7,0
di cui <i>trasferimenti</i>	24,2	17,1	21,3	20,1	24,6	24,9	37,6	27,5	5,5
<i>Entrate c/to capitale</i>	18,6	42,2	15,4	23,5	14,6	18,9	25,0	24,5	3,7
Accensioni prestiti	12,8	5,7	16,1	6,5	11,3	11,8	10,8	9,6	7,2
TOTALE (mld. lire)	7.835	22.881	7.844	9.198	7.131	11.208	10.440	115.271	6,2

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

1.2

ENTRATE CORRENTI DEI COMUNI IN TOSCANA ED IN ITALIA 1996

Accertamenti in miliardi di lire e percentuali

	Toscana		Italia		Peso Toscana/Italia
	Val. ass.	%	Val. ass.	%	
TRIBUTI	2.357	44,6	29.665	39,0	7,9
di cui: <i>Imposte</i>	1.575	29,8	19.721	26,0	8,0
<i>Tasse</i>	637	12,0	8.247	10,9	7,7
CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI	1.757	33,2	31.687	41,7	5,5
di cui: <i>dallo Stato</i>	1.651	31,2	26.578	35,0	6,2
<i>dalle Regioni</i>	71	1,3	4.747	6,2	1,5
ENTRATE EXTRA-TRIButarie	1.170	22,1	14.626	19,2	8,0
di cui: <i>Proventi di servizi pubblici</i>	771	14,6	9.100	12,0	8,5
TOTALE ENTRATE CORRENTI	5.285	100,0	75.977	100,0	7,0

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Considerato, poi, che l'ammontare delle risorse finanziarie correnti gestite dai comuni toscani rispetto alla popolazione servita è più elevato di quello medio nazionale, la maggior propensione all'autofinanziamento di queste amministrazioni ha l'effetto di aumentare l'intensità della pressione finanziaria esercitata nella regione: mentre in Italia ogni cittadino nel 1996 versava mediamente al suo comune (sia a titolo di imposte che di tariffe) 770mila lire, in Toscana questo prelievo raggiungeva il milione di lire. In realtà un confronto più omogeneo e quindi affidabile sulla attitudine al prelievo locale si dovrebbe fondare soltanto sulle entrate tributarie; quelle extra-tributarie, infatti, costituite prevalentemente da entrate tariffarie, sono influenzate non solo dalla maggiore o minore presenza di servizi a tariffa ma anche dalla forma di gestione (ciò fa sottostimare le entrate tariffarie nelle zone dove i servizi sono frequentemente affidati ad aziende speciali). Limitandoci, quindi, alle entrate tributarie, si rileva che esse

gravavano sui cittadini toscani per 668mila lire annue, mentre il corrispondente valore italiano oltrepassava appena il mezzo milione; la pressione tributaria comunale nei comuni toscani è quindi del 30% superiore a quella media italiana. D'altro canto, il contributo collettivo a carico dell'erario in favore dei comuni toscani è sostanzialmente in linea con la media nazionale (462mila lire pro-capite), collocato a metà fra gli alti contributi percepiti dai comuni meridionali e i ridotti trasferimenti a favore di quelli del nord.

Si può, quindi, derivare da questi valori che si è sostanzialmente esaurita la fase storica in cui i buoni livelli di servizi dei comuni toscani erano in parte finanziati su base nazionale e si è, invece, ormai definitivamente avviata quella in cui il ricorso alle risorse proprie costituisce la fonte di finanziamento prevalente.

Le risorse finanziarie a disposizione dei comuni toscani subiscono nel 1996 una moderata crescita in valore assoluto rispetto all'anno precedente: +170 miliardi di lire, corrispondenti al +3,3%, che significa una lieve flessione in termini reali. Questo risultato deriva principalmente dall'incremento del gettito dell'I.C.I. (+70 miliardi) e della TARSU (+60 miliardi di lire, con un aumento superiore al 13%) e dalla contemporanea flessione di oltre 20 miliardi di lire per i trasferimenti erariali.

1.3
PRINCIPALI ENTRATE PROPRIE DEI COMUNI IN TOSCANA E IN ITALIA 1996
Miliardi di lire correnti e percentuali

	Toscana			Italia			Peso Toscana/ Italia
	Valori assoluti	%	Var. 96/95	Valori assoluti	%	Var. 96/95	
ICI	1.222	34,6	6,3	15.316	34,6	5,0	8,0
ICIAP	198	5,6	1,3	2.364	5,3	-1,6	8,4
Addizionale energia elettrica	72	2,1	0,6	1.023	2,3	1,1	7,1
Imposta sulla pubblicità	35	1,0	-2,8	471	1,1	3,7	7,4
TARSU	514	14,6	13,8	6.825	15,4	12,4	7,5
TOSAP	65	1,8	-10,0	721	1,6	-7,5	9,0
Proventi di servizi pubblici	771	21,9	5,5	9.100	20,5	7,4	8,5
Altre entrate	650	18,4	9,1	8.471	19,1	5,4	7,7
TOTALE ENTRATE PROPRIE	3.528	100,0	6,8	44.290	100,0	5,9	8,0

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

La politica tributaria della Toscana continua, quindi, ad essere particolarmente dinamica e lo dimostra in modo evidente il confronto con alcune altre regioni di riferimento: la Toscana si colloca nelle prime posizioni (di poco alle spalle di Emilia e Lazio) sopravanzando regioni come la Lombardia e il Veneto, rispetto al valore pro

capite delle entrate tributarie.

Guardando alle fonti di entrata più rilevanti, è interessante notare come i comuni toscani si collochino in terza posizione nella graduatoria delle regioni considerate rispetto al gettito pro capite sia dell'ICI che della TARSU, nel primo caso preceduti da Lazio ed Emilia Romagna, nel secondo da Lombardia e dalla stessa Emilia Romagna, mostrando livelli di pressione impositiva superiori del 25-30% ai valori medi italiani.

1.4
ENTRATE CORRENTI COMUNALI 1996
Valori pro capite in migliaia di lire

	TRIBUTI	CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI	ENTRATE EXTRA-TRIButarie
Piemonte	560	436	242
Lombardia	615	433	381
Veneto	562	375	266
E.Romagna	702	467	458
Toscana	663	494	329
Lazio	691	529	252
Campania	341	652	120
ITALIA	508	542	250

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

E' interessante notare, a questo riguardo, come sia invece diverso il comportamento fiscale di una regione come il Veneto, con cui spesso la Toscana tende a paragonarsi, che effettua una politica di prelievo tramite queste principali fonti tributarie comunali in linea o anche inferiore alla media nazionale.

1.5
GETTITO PRO CAPITE DELLE PRINCIPALI FONTI TRIBUTARIE COMUNALI IN ALCUNE
REGIONI ITALIANE 1996
Migliaia di lire

	ICI	TARSU
Piemonte	309	118
Lombardia	310	155
Veneto	280	107
Emilia Romagna	384	148
Toscana	344	145
Lazio	386	146
Campania	158	98
ITALIA	262	117

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

E' dunque l'Emilia Romagna che, sulla base di questi dati, evidenzia un comportamento fiscale da parte delle amministrazioni comunali molto simile a quello rilevabile in Toscana; le analogie riscontrabili sul versante delle entrate emergono anche

analizzando la politica della spesa.

Dal punto di vista della composizione economica della spesa, infatti, un elemento che accomuna le due regioni e che le differenzia dalla media nazionale è la forte predisposizione della spesa comunale verso gli impieghi di natura corrente (più del 68% contro una media del 60%).

1.6
STRUTTURA DELLE SPESE DEI COMUNI IN ALCUNE REGIONI ITALIANE 1996
Percentuali

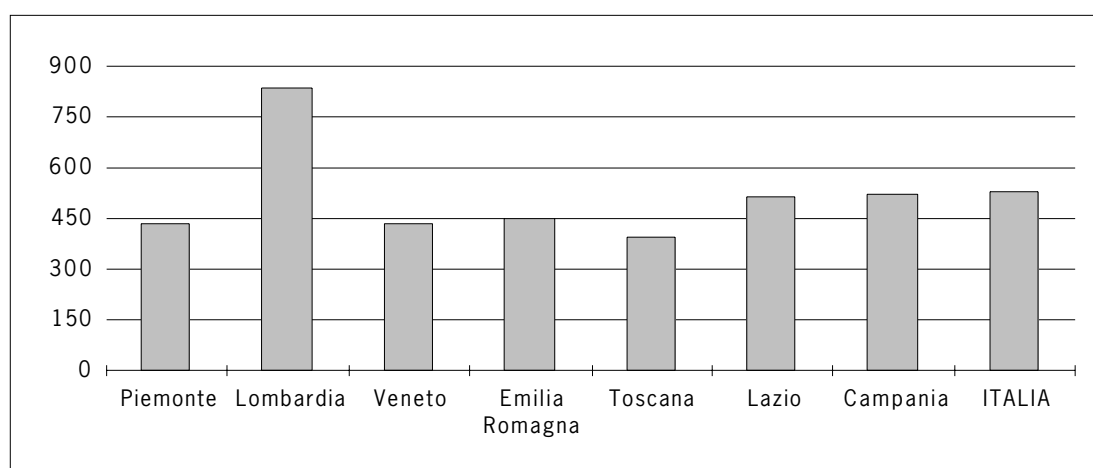
	Piemonte	Lombardia	Veneto	Emilia Romagna	Toscana	Lazio	Campania	Italia	Peso Toscana/ Italia
Spese correnti	63,7	49,1	61,7	64,4	68,3	64,2	57,5	59,8	7,0
Spese c/to capitale	32,1	46,7	32,6	30,3	26,1	30,5	36,6	35,2	4,5
Rimborso prestiti	4,2	4,2	5,7	5,3	5,6	5,4	5,9	5,0	6,9
TOTALE SPESE	8.003	24.646	8.058	9.372	7.302	11.852	11.065	119.772	6,1

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

La scelta per un forte impegno sulla spesa di parte corrente è dimostrata dalla maggiore incidenza di questa sulla spesa totale, accentuata ovviamente dall'elevato valore assoluto della spesa corrente (sia in Toscana che in Emilia Romagna), e trova peraltro conferma nel basso livello pro capite della spesa per investimenti (540mila lire per abitante in Toscana, 732mila in Italia).

Inoltre, la scarsa predisposizione all'investimento che si rileva per i Comuni toscani non può essere considerata un fenomeno episodico o congiunturale, bensì una caratteristica ormai tipica delle scelte di bilancio delle amministrazioni comunali, se si considera che questa tendenza risulta confermata da un'analisi di medio periodo sugli

1.7
SPESA IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI IN ALCUNE REGIONI ITALIANE Media 1992-1996
Valori pro capite in migliaia di lire



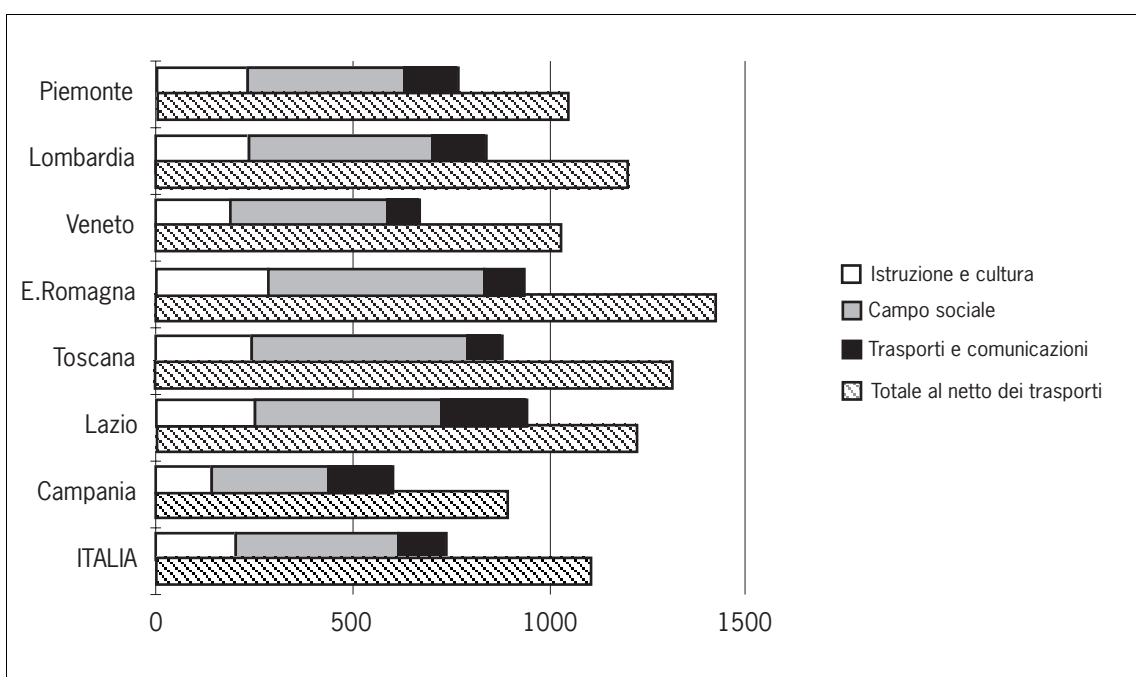
Fonte: elaborazione su dati ISTAT

ultimi 5 anni: dal 1992 in poi, infatti, le spese in conto capitale dei comuni toscani costituiscono sempre meno del 5% del corrispondente totale italiano e in termini di media pluriennale (1992-96) l'incidenza degli investimenti comunali sulla popolazione risulta in Toscana inferiore a quella nazionale e a quella di molte altre regioni centro-settentrionali.

Rispetto alla classificazione funzionale della spesa corrente, le amministrazioni comunali toscane, sempre al pari di quelle emiliane, spiccano per la forte propensione a spendere in campo sociale e nel settore dell'istruzione e della cultura.

Di nuovo, nettamente più bassi appaiono invece i valori di spesa del Veneto che, pur avendo una dimensione demografica superiore a quella della Toscana (quasi un milione di abitanti in più), presenta una spesa corrente inferiore a quella dei comuni toscani addirittura anche in valore assoluto.

1.8
SPESA CORRENTE COMUNALE 1996
Valori pro capite in migliaia di lire



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

E' interessante rilevare, infine, che le scelte di "specializzazione" settoriale che i comuni toscani compiono per la spesa corrente vengono confermate nella destinazione della spesa in conto capitale.

1.9

FUNZIONI DI SPESA DEI COMUNI IN TOSCANA E IN ITALIA 1996

Miliardi di lire e percentuali

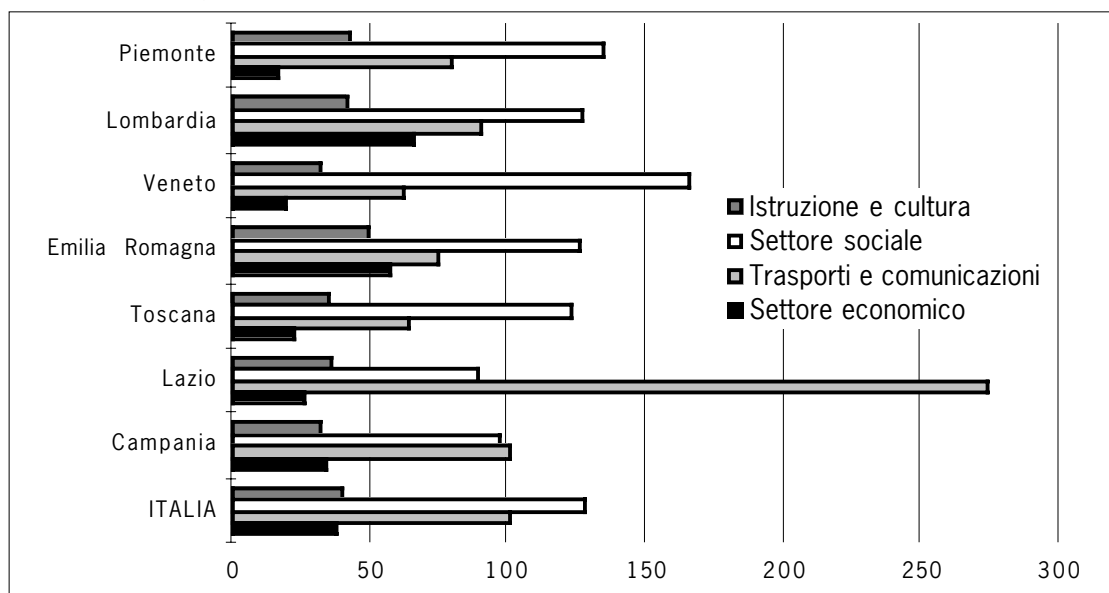
	Toscana		Italia		Peso Toscana/Italia	
	Val. ass.	%	Val. ass.	%	1996	1995
SPESE CORRENTI						
Amministrazione generale	1.086,6	21,8	16.234,2	22,7	6,7	6,9
Giustizia	34,3	0,7	420,5	0,6	8,2	8,0
Sicurezza pubblica e difesa	213,6	4,3	3.361,7	4,7	6,4	6,9
Istruzione e cultura	873,3	17,5	11.988,4	16,7	7,3	7,3
Abitazioni	37,7	0,8	603,4	0,8	6,2	6,3
Campo sociale	1.934,6	38,8	24.170,5	33,7	8,0	8,2
Trasporti e comunicazioni	332,5	6,7	7.156,9	10,0	4,6	3,9
Campo economico	171,8	3,4	3.045,9	4,3	5,6	6,2
Oneri non ripartibili	304,7	6,1	4.673,4	6,5	6,5	6,0
Totale	4.989,2	100,0	71.654,9	100,0	7,0	6,9
SPESE C.TO CAPITALE						
Amm.ne generale	183,4	9,6	3.168,0	7,5	5,8	4,6
Giustizia	7,5	0,4	308,3	0,7	2,4	2,6
Sicurezza pubblica e difesa	5,4	0,3	144,3	0,3	3,7	8,0
Istruzione e cultura	195,9	10,3	3.083,4	7,3	6,4	5,8
Abitazioni	139,8	7,3	3.109,6	7,4	4,5	5,0
Campo sociale	625,3	32,8	9.391,4	22,3	6,7	5,9
Trasporti e comunicazioni	319,0	16,7	7.227,2	17,1	4,4	4,0
Campo economico	101,1	5,3	2.854,5	6,8	3,5	4,5
Oneri non ripartibili	327,5	17,2	12.896,4	30,6	2,5	3,8
Totale	1.905,0	100,0	42.183,1	100,0	4,5	4,6

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

1.10

ARTICOLAZIONE SETTORIALE DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI IN ALCUNE REGIONI ITALIANE Media 1992-1996

Valori pro capite in migliaia di lire



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

In realtà ci si sarebbe potuto attendere anche l'andamento opposto, ovvero un rapporto di sostituibilità fra spesa di gestione e di investimento; sembra, invece, prevalere una relazione di complementarità tra le scelte di spesa compiute a livello comunale, dato che le spese correnti nei settori dell'istruzione e cultura e del sociale si accompagnano ad interventi altrettanto rilevanti in termini di investimenti, valutati sempre rispetto all'ammontare mediamente assunto nel periodo 1992-96.

Il più basso livello pro capite di spesa in conto capitale rilevabile per i comuni toscani rispetto a quello nazionale è riconducibile, infatti, agli interventi in campo economico e nei sistemi di trasporto e comunicazione, che risultano relativamente più contenuti di quelli nazionali; le amministrazioni comunali della Toscana sono, invece, perfettamente in media per quanto riguarda gli investimenti nel settore culturale e, addirittura, al di sopra di essa per gli interventi in campo sociale.

1.2

La finanza provinciale

Al 1996 la finanza delle Province toscane costituisce all'incirca l'8% del totale nazionale (a quasi 12mila miliardi ammontano le entrate provinciali italiane e a 13mila le spese), con un'incidenza più elevata (8,5%) sul lato delle entrate rispetto a quella relativa alle spese.

Dal punto di vista della struttura delle entrate, la finanza provinciale della Toscana si caratterizza per una minore presenza relativa di entrate correnti rispetto sia alla media italiana che alle principali regioni centro-settentrionali, controbilanciata da una maggiore incidenza delle entrate da accensioni di prestiti e, in misura più contenuta, da quelle patrimoniali.

1.11

STRUTTURA DELLE ENTRATE DELLE PROVINCE IN ALCUNE REGIONI ITALIANE 1996

Composizione percentuale

	Piemonte	Lombardia	Veneto	Emilia Romagna	Toscana	Lazio	Campania	Italia Toscana/Italia	Peso
Entrate correnti	84,3	77,6	77,1	75,5	74,6	74,9	95,5	80,3	7,9
di cui trasferimenti	52,6	47,4	50,5	51,6	56,3	50,0	73,4	59,2	8,1
Entrate c/to capitale	4,6	7,8	13,3	16,4	10,5	12,6	2,1	9,4	9,6
Accensioni prestiti	11,1	14,6	9,6	8,1	14,8	12,5	2,4	10,3	12,3
TOTALE (mld. lire)	869	1.567	820	1.073	1.007	954	882	11.813	8,5

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Contrariamente a quanto accade a livello comunale, la stragrande maggioranza delle entrate correnti delle Province deriva da trasferimenti statali e regionali: in Toscana essi costituiscono ben i 3/4 delle entrate correnti ed il 56% delle entrate totali provinciali; in l'Italia la quota coperta da risorse derivate è solo leggermente più bassa rispetto alle entrate di parte corrente e, invece, più elevata rispetto alle entrate complessive; viceversa, nelle altre regioni considerate l'incidenza dei trasferimenti risulta sempre nettamente inferiore a quella toscana.

Questa considerazione non implica, tuttavia, una dipendenza finanziaria più forte delle province toscane nei confronti dell'amministrazione centrale; in particolare, infatti, nel caso della Toscana sono i trasferimenti provenienti dalla Regione a fare la differenza, dato che concorrono ad apportare nelle casse delle Province toscane il 30% delle risorse correnti complessive (solo il 16% invece in Italia). Ciò deriva dal modello di trasferimenti a cascata Stato-Regioni-Province-Comuni, che caratterizza il finanziamento del settore pubblico in Toscana e che trova conferma nello scarsissimo rilievo che rivestono i trasferimenti regionali nell'ambito della finanza comunale, evidenziato nelle pagine precedenti.

1.12

AUTONOMIA E PRESSIONE TRIBUTARIA DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI IN ALCUNE REGIONI ITALIANE 1996-1997

Valori percentuali e migliaia di lire

	Autonomia Tributaria (%)		Autonomia Finanziaria (%)		Pressione Tributaria (migl. di lire)	
	1996	1997	1996	1997	1996	1997
Piemonte	27,7	32,4	37,6	36,5	46,8	52,3
Lombardia	29,9	32,6	38,9	39,6	40,2	43,9
Veneto	24,9	26,9	34,5	34,7	35,3	37,6
Emilia Romagna	21,2	23,6	31,6	28,8	43,5	48,8
Toscana*	18,1	19,1	24,6	24,5	38,3	45,5
Lazio	22,9	24,3	33,2	28,8	31,0	34,8
Campania	12,2	13,8	23,2	17,0	17,1	19,9
ITALIA	18,5	20,4	26,3	25,1	30,0	34,8

* gli indicatori del 1997 non coincidono con quelli presentati nel successivo capitolo 3, perché in questo caso sono calcolati sulle grandezze di riferimento aggregate a livello regionale, mentre successivamente è riportata la media aritmetica degli indicatori registrati in ognuna delle Province Toscane.

Fonte: elaborazione su dati ISTAT e Sole 24 ore

Rispetto alla politica di entrata attuata dalle Province toscane tramite il ricorso ai vari strumenti tributari, le scelte di prelievo misurate in termini percentuali non fanno emergere nessuna particolare vivacità, risultando sempre al di sotto o al più in linea con il comportamento medio delle amministrazioni provinciali italiane, tranne che nel caso

dell'addizionale all'energia elettrica, l'unica entrata propria che procura in Toscana un gettito superiore alle attese (pari al 66% delle entrate proprie provinciali della regione e all'8,5% degli incassi totali a livello nazionale). Per quanto riguarda, poi, le entrate extra-tributarie, l'unico aspetto da segnalare è la netta, e crescente nel tempo, sottodotazione di questa voce nei bilanci delle Province toscane, che rappresenta solo il 6% delle entrate correnti in Toscana (8% in Italia).

1.13

ENTRATE CORRENTI DELLE PROVINCE IN TOSCANA E IN ITALIA 1996

Accertamenti in miliardi di lire e percentuali

	Toscana	%	Italia	%	Peso Toscana/Italia	
					1996	1995
TRIBUTI	136,2	18,1	1.755,9	18,5	7,8	8,0
di cui: <i>Imposte</i>	132,3	17,6	1.655,7	17,5	8,0	8,0
<i>Tasse</i>	3,1	0,4	54,6	0,6	5,7	7,0
CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI	566,7	75,4	6.991,9	73,7	8,1	8,4
di cui: <i>dallo Stato</i>	318,7	42,4	5.192,7	54,7	6,1	6,3
<i>dalle Regioni</i>	223,6	29,8	1.515,8	16,0	14,8	16,7
ENTRATE EXTRA-TRIButarie	48,6	6,5	739,9	7,8	6,6	7,4
di cui: <i>Proventi di servizi pubblici</i>	2,5	0,3	43,6	0,5	5,7	5,3
TOTALE ENTRATE CORRENTI	751	100,0	9.488	100,0	7,9	8,2

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

1.14

PRINCIPALI ENTRATE PROPRIE DELLE PROVINCE IN TOSCANA E IN ITALIA 1996

Miliardi di lire correnti e percentuali

	Toscana	%	Italia	%	Peso T/I
Addizionale energia elettrica	122,6 *	66,3	1447,9	58,0	8,5
TOSAP	3,0	1,6	51,9	2,1	5,8
TOTALE ENTRATE PROPRIE	184,8	100,0	2495,8	100,0	7,4

* il dato ISTAT non corrisponde a quello proveniente dai Certificati Consuntivi di Bilancio

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Se, da un lato, il confronto Toscana-Italia non consente di rilevare –come accadeva per i comuni- un comportamento particolarmente “virtuoso” da parte delle province toscane nella politica di reperimento delle risorse, dall'altro l'analisi del versante di spesa mette in evidenza ombre e luci sulla politica attuata dalle amministrazioni provinciali rispetto alla media italiana e alle altre realtà regionali.

Un primo aspetto confortante è quello che riguarda la spesa in conto capitale: la consistente arretratezza in termini di spesa per investimenti, che caratterizzava la

finanza comunale, non appartiene infatti al quadro finanziario delle province toscane che, nell'insieme, destinano quasi il 29% delle spese totali alla costruzione e manutenzione di opere pubbliche, all'acquisto di beni immobili, macchine e attrezzature. Non si tratta certamente di un primato, ma comunque di un valore pari a quello medio nazionale e superiore a quello di regioni come l'Emilia Romagna ed il Piemonte.

Questo fenomeno, però, discende in larga misura da una sorta di divisione dei compiti che regola l'attività degli enti di governo comunali e provinciali toscani, i primi maggiormente attenti a soddisfare le esigenze di spesa corrente, i secondi maggiormente impegnati sul lato degli investimenti, anche se con evidenti differenze a livello settoriale. La spesa in conto capitale delle Province toscane rappresenta, infatti, circa l'8% del totale nazionale mentre, come si ricorderà, il peso degli investimenti dei Comuni toscani era pari a 4,5% del valore complessivo italiano: visto però il relativamente basso ammontare di spesa sostenuto a livello provinciale, questo maggior rilievo degli investimenti non è tale da recuperare l'arretramento che su questo fronte gli enti locali toscani nel loro complesso (Comuni e Province) evidenziano rispetto al valore medio italiano.

Osservando l'articolazione settoriale degli impieghi di spesa, si può osservare che le province toscane si connotano, così come avveniva in passato, per un intervento molto rilevante e ben al di sopra di quello medio nazionale in campo economico, sia in termini di gestione corrente che di investimenti (rispettivamente pari al 21% e al 30% del totale, oltre il doppio del valore italiano) e in quello dei trasporti e delle comunicazioni (soprattutto nella parte in conto capitale).

1.15

STRUTTURA DELLE SPESE DELLE PROVINCE IN ALCUNE REGIONI ITALIANE 1996

Composizione percentuale

	Piemonte	Lombardia	Veneto	Emilia Romagna	Toscana	Lazio	Campania	ITALIA	Peso Toscana/ Italia
Spese correnti	73,4	63,8	62,1	66,8	68,3	68,7	80,4	67,4	8,1
Spese c/to capitale	22,2	30,7	33,6	27,7	28,6	24,8	15,3	28,4	8,1
Rimborso prestiti	4,3	5,5	4,3	5,5	3,1	6,5	4,2	4,2	6,0
TOTALE SPESE	906	1.656	888	1.107	1.044	1.013	922	13.003	8,0

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

1.16

FUNZIONI DI SPESA DELLE PROVINCE IN TOSCANA E IN ITALIA 1996

Miliardi di lire e percentuali

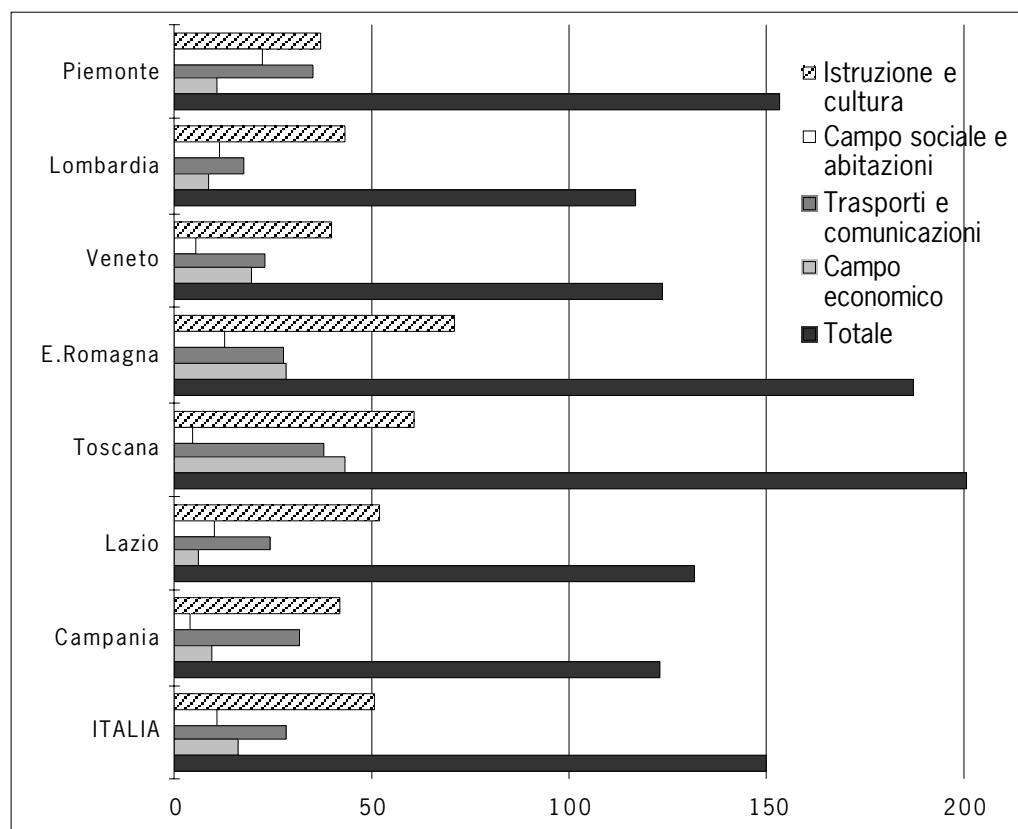
	Toscana		Italia		Peso Toscana/Italia	
	Val. ass.	%	Val. ass.	%	1996	1995
SPESE CORRENTI						
Amministrazione generale	148	20,7	1.885	21,5	7,8	7,1
Istruzione e cultura	215	30,2	2.959	33,8	7,3	7,8
Campo sociale e abitazioni	17	2,4	633	7,2	2,7	2,6
Trasporti e comunicazioni	134	18,8	1.669	19,1	8,0	8,2
Campo economico	154	21,5	962	11,0	16,0	19,1
Oneri non ripartibili	45	6,4	655	7,5	6,9	5,6
Totale	713	100,0	8.762	100,0	8,1	8,3
SPESE C.TO CAPITALE						
Amministrazione generale	33	11,0	471	12,7	7,0	2,7
Istruzione e cultura	33	11,1	831	22,5	4,0	4,3
Campo sociale e abitazioni	1	0,3	147	4,0	0,5	0,9
Trasporti e comunicazioni	135	45,2	1.614	43,6	8,4	11,2
Campo economico	90	30,2	504	13,6	17,9	11,7
Oneri non ripartibili	7	2,2	132	3,6	5,1	6,0
Totale	299	100,0	3.699	100,0	8,1	8,4

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

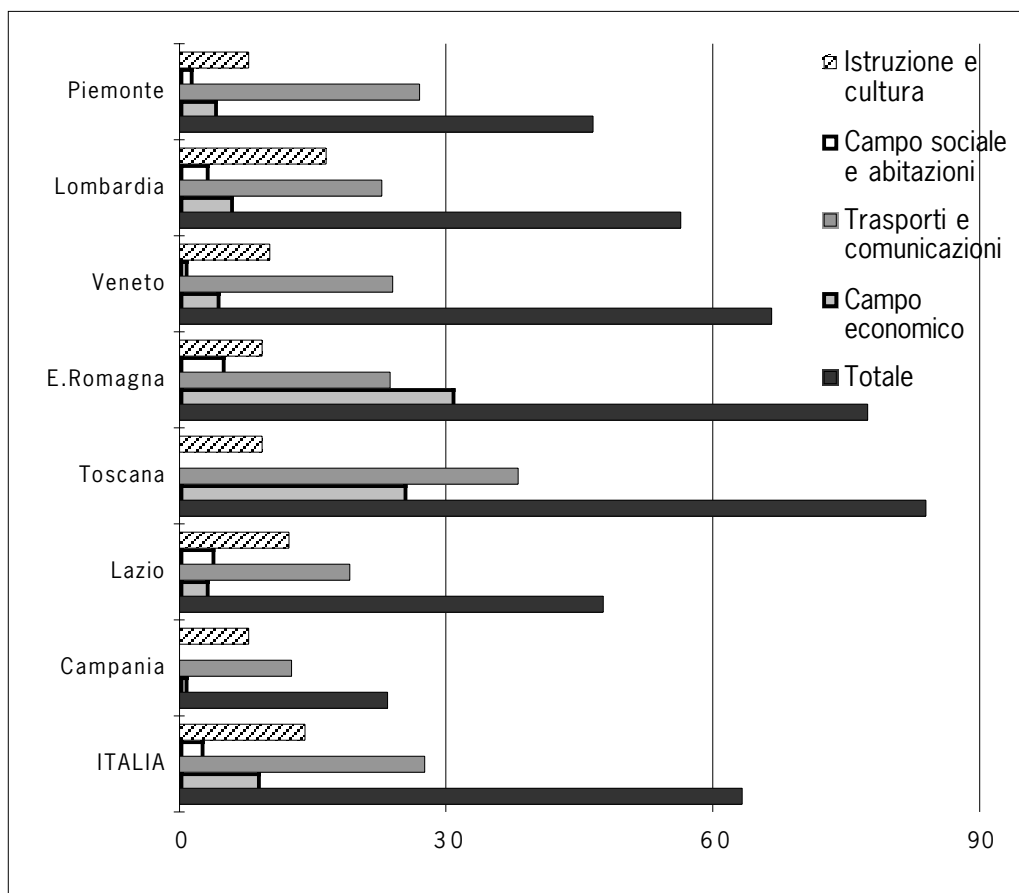
1.17

SPESA CORRENTE PROVINCIALE IN ALCUNE REGIONI ITALIANE 1996

Valori pro capite in migliaia di lire



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

E' soprattutto il settore sociale e delle abitazioni a risentire della forte preferenza accordata agli interventi in campo economico, tanto che per questa funzione di spesa si riscontra per le province della Toscana uno dei valori pro capite più bassi nello scenario delle regioni italiane, sia nella parte corrente che in quella in conto capitale.

Emerge in modo evidente la complementarità esistente tra la specializzazione settoriale della spesa delle Province e quella dei Comuni, come effetto delle politiche attuate a livello regionale: il governo provinciale è, infatti, in Toscana il destinatario principale delle deleghe regionali relative agli interventi di spesa in campo economico, mentre ai Comuni (con maggior evidenza dal 1997 in poi) spettano prevalentemente gli impegni di spesa sulle questioni sociali.

Resta, però, il fatto che, nonostante la specializzazione dei compiti, a livello provinciale la spesa media per abitante in Toscana risulta nel complesso più elevata di

quella delle regioni considerate (insieme all'Emilia Romagna): la maggior presenza su certi campi d'intervento non è dunque controbilanciata dallo scarso intervento rilevabile negli altri settori, ma comporta per le Province toscane livelli di spesa corrente e per investimenti, parametrati alla popolazione da esse servita, nettamente superiori alla media italiana.

1.3

La finanza delle Comunità Montane

Relativamente alla finanza delle Comunità Montane, il confronto Toscana/Italia consente di confermare alcune delle tendenze già rilevate nei comportamenti finanziari degli altri enti territoriali della pubblica amministrazione toscana, in particolare nelle scelte di bilancio compiute dalle Province.

Come è noto le Comunità Montane, in qualità di “enti di diritto pubblico” hanno il compito di promuovere lo sviluppo economico e sociale del territorio montano, per la cui salvaguardia e valorizzazione sono stati introdotti alcuni interventi normativi a partire dagli anni cinquanta in poi (L. 991/52; D.P.R. 987/55; L.1102/71; L.142/90; L.97/94;). Di recente, nell'ambito della riforma degli enti locali contenuta nella L.265/99, sono state ridefinite le condizioni di esistenza e di attività delle Comunità Montane, definite come “unioni montane, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni delegate e per l'esercizio associato delle funzioni comunali” (art.7 comma 1). In base a questa normativa le Regioni possono, se necessario o su proposta dei comuni interessati, provvedere al riordino territoriale delle Comunità Montane sulla base di alcune regole (ad esempio l'esclusione dei comuni con una quota di popolazione residente in zona montana inferiore al 15%, dei comuni capoluogo o con popolazione superiore ai 40mila abitanti), disciplinando con legge regionale anche l'attività svolta da ogni comunità.

Gli interventi di competenza delle Comunità Montane non sono quindi definiti a priori ma, anzi, variano molto da caso a caso (come apparirà più chiaramente dall'analisi dei dati di bilancio delle singole Comunità Montane toscane commentate nel capitolo 3): ad esempio, talvolta vengono attribuite alle Comunità funzioni comunali in materia di gestione dei servizi sociali e di assistenza sanitaria nei casi in cui l'ambito

territoriale adeguato per la gestione di tali servizi coincida con quello della Comunità.

Per avere un'idea della portata dell'attività svolta dalle Comunità Montane, si pensi che esse sono presenti in tutte le regioni italiane, che i loro interventi interessano quasi un quinto della popolazione italiana e che coinvolgono complessivamente circa la metà dei comuni italiani e dell'intero territorio nazionale.

In Toscana le Comunità Montane sono 18, coprono il 4% della superficie regionale e il 16% di quella montana; ad esse partecipano 129 Comuni pari al 45% del totale e la loro attività ricade sul 14% della popolazione residente in Toscana.

1.19
CARATTERISTICHE DELLE COMUNITA' MONTANE IN TOSCANA 1996

		Numero comuni membri	Superficie totale	Superficie montana	Popolaz. residente	Popolaz. montana
1	Lunigiana	14	97.910	96.885	56.964	56.303
2	Garfagnana	16	53.377		30.560	
3	Media Val di Serchio	5	37.839		29.857	
4	Alto Mugello Val di Sieve	16	168.321	153.321	110.860	81.996
5	Val di Cecina	5	72.455		24.395	
6	Casentino	12	70.109		38.305	
7	Valtiberina toscana	7	67.484		31.180	
8	Monte Amiata area grossetana	7	54.474	50.740	16.985	16.462
9	Amiata senese	5	63.252	46.926	30.371	15.527
10	Elba e Capraia	9	26.411		30.690	
11	Alta Versilia	2	12.009		16.506	
12	Area Lucchese	4	15.751		8.421	
13	Appennino pistoiese	8	41.219		20.287	
14	Val Bisenzio	4	19.215		11.183	
15	Pratomagno	4	17.032	13.185	13.552	5.827
16	Colline Metallifere	3	49.495		11.784	
17	Colline del Fiora	3	64.953		15.507	
18	Cetona	5	20.919		5.819	
	TOTALE	129	952.225	751.198	503.226	389.397
Incidenza sulla superficie e sulla popolazione toscana (%)		44,9	4,1	3,3	14,2	11,0

Nota: ove non specificatamente indicato la superficie e la popolazione totale coincidono con quelle montane.

Fonte: Certificati Consuntivi di Bilancio

Dalla lettura dei dati di bilancio emergono i principali aspetti che contraddistinguono la gestione finanziaria delle Comunità Montane in Italia ed in Toscana e che sono sintetizzabili nei seguenti punti:

- innanzitutto, l'ordine di grandezza degli aggregati finanziari delle Comunità Montane della Toscana rispetto ai valori totali italiani risulta in linea con il peso che tradizionalmente la regione assume nell'ambito della finanza nazionale, mostrando un'incidenza pari a circa il 7%. Più elevato il peso relativo alle entrate rispetto a quello delle spese (7,4% contro 7,1%) così come avveniva a livello provinciale;

- dal lato delle entrate, poi, risulta molto forte la dipendenza delle Comunità Montane da altre istituzioni pubbliche considerato che i trasferimenti, correnti ed in conto capitale, costituiscono oltre l'80% delle loro entrate complessive (al netto delle partite di giro). Ciò accade sia a livello nazionale che toscano (84% in Italia; 82% in Toscana) anche se con differenze nella composizione interna e nella provenienza delle entrate derivate. Per le Comunità Montane della Toscana, infatti, risultano maggiormente incidenti rispetto alla media italiana i trasferimenti di parte corrente, e in particolare quelli emessi dalla Regione, che costituiscono ben il 24% delle entrate totali toscane e quasi il 10% dell'ammontare di risorse complessivamente trasferite dalle Regioni italiane alle Comunità Montane: i dati confermano quindi come l'intervento regionale in Toscana, molto più che altrove, si caratterizzi per essere prevalentemente finalizzato a garantire un sostegno finanziario ai livelli di governo immediatamente sottostanti, cioè Province e Comunità montane, a scapito ovviamente degli enti comunali;

1.20
ENTRATE DELLE COMUNITA' MONTANE IN TOSCANA ED IN ITALIA 1996
Composizione percentuale degli accertamenti

	Toscana	Italia	Peso Toscana/Italia
Entrate extratributarie	9,6	9,3	7.0
Entrate da trasferimenti correnti e contributi	35,4	32,4	7.4
dallo Stato	6,7	10,4	4.4
dalla Regione	24,2	17,1	9.6
Entrate c/to capitale	48,3	54,4	6.0
Trasferimenti di capitali	46,8	51,4	6.2
Accensione prestiti	6,7	3,9	11.6
TOTALE al netto delle entrate c/to terzi (milioni di lire)	169.884	2.503.171	6.8

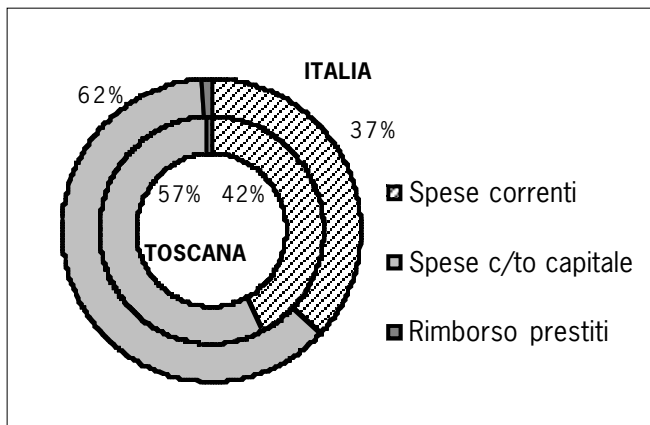
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

- dal lato delle spese, coerentemente con la struttura rilevata dal lato delle risorse nella quale prevalevano le entrate correnti, si evidenzia in Toscana un maggior peso delle spese correnti sugli impieghi totali rispetto a quanto avviene a livello nazionale (42% contro 37% della media italiana), tanto che le spese correnti delle Comunità toscane costituiscono il 7,5% del corrispondente aggregato nazionale. Di conseguenza, minore è l'incidenza delle spese in conto capitale (5 punti % in meno rispetto al peso nazionale) che rappresentano soltanto il 6% del valore complessivo italiano.

Infine si può osservare che la distribuzione settoriale della spesa, sia quella corrente che quella per investimenti, mostra differenze molto accentuate rispetto alla

1.21

STRUTTURA DELLE SPESE DELLE COMUNITA' MONTANE IN TOSCANA ED IN ITALIA 1996
Percentuali



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

classificazione per funzioni rilevabile per le Comunità Montane italiane: in Toscana in termini di composizione percentuale sono relativamente più contenuti gli interventi in campo sociale mentre più rilevanti appaiono quelli rivolti al campo economico.

1.22

FUNZIONI DI SPESA DELLE COMUNITA' MONTANE IN TOSCANA E IN ITALIA 1996
Miliardi di lire e percentuali

	Toscana		Italia		Peso
	V.ass.	%	V.ass.	%	Toscana/Italia
SPESA CORRENTE					
Amministrazione generale	23.544	32,4	351.424	36,4	6,7
Interventi in campo sociale	17.848	24,6	411.348	42,6	4,3
Interventi in campo economico	30.430	41,9	167.392	17,3	18,2
Oneri non ripartibili	875	1,2	34.767	3,6	2,5
TOTALE	72.697	100,0	964.931	100,0	7,5
SPESA CAPITALE					
Amministrazione generale	7.690	7,9	137.612	8,5	5,6
Interventi in campo sociale	30.898	31,7	641.042	39,5	4,8
Interventi in campo economico	58.781	60,3	788.122	48,6	7,5
Oneri non ripartibili	33	0,0	56.235	3,5	0,1
TOTALE	97.402	100,0	1.623.011	100,0	6,0

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Queste scelte di impiego, finanziate come abbiamo visto in gran parte con risorse finanziarie trasferite dalla regione, vanno in un certo senso a ridimensionare il forte impegno dei Comuni toscani nello svolgimento delle funzioni sociali, anche se occorre ricordare che l'ammontare di spesa sostenuto dalle Comunità Montane è piuttosto contenuto, essendo equivalente ad appena poco più del 2% delle spese effettuate dai governi comunali.

2.

LA POLITICA DI BILANCIO E DEI SERVIZI NEI COMUNI TOSCANI

Sulla base dell'aggregazione dei dati contenuti nei Conti Consuntivi di Bilancio (CCB d'ora in poi), i Comuni della Toscana nel 1997 hanno complessivamente sostenuto impegni di spesa pari a quasi 8.400 miliardi di lire e realizzato di accertamenti di entrata per un valore di poco superiore agli 8.200 miliardi di lire.

Nell'insieme, quindi, le risorse finanziarie a disposizione delle Amministrazioni Comunali non sono state sufficienti a far fronte al loro fabbisogno, anche se rispetto all'anno precedente si rileva una crescita più sostenuta delle entrate rispetto a quella delle spese (+5,7% contro +4,8%). Occorre, tuttavia, segnalare che nel 1997 l'avanzo di amministrazione si è attestato su circa 283 miliardi di lire (5,5 miliardi in più rispetto al 1996) registrando un aumento annuo pari al 2%: tale avanzo ha fornito ai comuni toscani le risorse necessarie per far fronte sia alle esigenze di spesa straordinarie che, in parte ed in sede di assestamento, a quelle ordinarie.

Oltre a definire l'ordine di grandezza complessivo di spesa e di entrata della finanza comunale, il quadro d'insieme di cui si dispone consente anche di mettere in evidenza alcuni aspetti significativi, che saranno trattati più approfonditamente nelle pagine successive:

- *dal lato delle risorse*, si osserva che l'aumento delle entrate comunali è riconducibile in modo esclusivo alla componente tributaria, l'unica che mostra una variazione positiva rispetto al 1996 (+7%): le entrate extra-tributarie, infatti, rimangono invariate e quelle patrimoniali registrano un forte decremento;
- *dal lato degli impieghi*, sembrerebbe confermata nel 1997 l'intenzione da parte dei governi comunali di recuperare sul fronte degli investimenti, che subiscono rispetto al 1996 un aumento molto più consistente di quello della parte corrente (+10% contro +2,2%). In realtà, come si potrà vedere meglio in seguito, questo dato aggregato di spesa non è assolutamente veritiero, anzi, nasconde una realtà molto diversa: l'andamento della spesa in conto capitale dei Comuni toscani nel 1997 risulta complessivamente declinante, se si esclude il massiccio intervento di spesa previsto per la costruzione del nuovo Palazzo di Giustizia nel capoluogo fiorentino

imputato contabilmente all'esercizio 1997 (si veda, infatti, la crescita anomala registrata dagli investimenti nel settore della giustizia);

2.1

ENTRATE E SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI IN TOSCANA 1996-98

Accertamenti e impegni in miliardi di lire correnti

	Valori assoluti			Variazioni %		Composizione %	
	1996	1997	1998*	97/96	98/97	1996	1997
ENTRATE							
Tributarie	2.362,0	2.527,7	2.602,9	7,0	3,0	33,3	33,6
Extra-tributarie	1.166,3	1.166,7	1.205,2	0,0	3,3	16,4	15,5
Trasferimenti correnti	1.757,6	1.736,0	1.669,7	-1,2	-3,8	24,8	23,1
di cui dallo Stato	1.652,4	1.624,1	1.536,1	-1,7	-5,4	23,3	21,6
di cui dalla Regione	70,5	66,8	70,5	-4,6	5,5	1,0	0,9
In conto capitale	1.025,6	935,3	n.d.	-8,8	-	14,4	12,4
Accensione prestiti	786,5	1.151,7	n.d.	46,4	-	11,1	15,3
Totale al netto delle entrate c/to terzi	7.098,0	7.517,3	n.d.	5,9	-	100,0	100,0
TOTALE	7.776,1	8.221,4	n.d.	5,7	-		
SPESE							
Correnti	4.988,4	5.098,2	5.199,3	2,2	2,0	68,3	66,6
di cui a province	1,2	16,0	n.d.	1260,7	-	0,0	0,2
di cui a comuni	3,3	5,2	n.d.	60,5	-	0,0	0,1
In conto capitale	1.908,5	2.099,1	n.d.	10,0	-	26,1	27,4
Rimborso prestiti	401,6	460,5	n.d.	14,7	-	5,5	6,0
Totale al netto delle spese c/to terzi	7.298,5	7.657,8	n.d.	4,9	-	100,0	100,0
TOTALE	7.976,6	8.361,8	8.501,8	4,8	1,7		

* Valori stimati

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

2.2

DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLE SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI IN TOSCANA 1996-97

Impegni in miliardi di lire correnti

	Valori assoluti		Variaz. % 97/96	Composizione %	
	1996	1997		1996	1997
SPESE IN CONTO CORRENTE					
Amministrazione generale	1.085,4	1.287,7	18,6	21,8	25,3
Giustizia	34,4	28,0	-18,5	0,7	0,5
Sicurezza pubblica e difesa	214,8	217,4	1,2	4,3	4,3
Istruzione e cultura	873,2	925,6	6,0	17,5	18,2
Gestione del territorio e dell'ambiente	1.146,8	1.234,9	7,7	23,0	24,2
Azioni ed interventi in campo sociale	595,2	626,5	5,2	11,9	12,3
Trasporti e comunicazioni	339,2	7.036,0	7,16,8		
Azioni ed interventi nel campo economico	130,6	-33,786,6	1,72,6		
Settore sportivo e ricreativo	114,1	119,7	4,9	2,3	2,3
Turismo	23,1	24,6	6,5	0,5	0,5
Servizi produttivi	138,3	184,2	33,2	2,8	3,6
Oneri non ripartibili	293,4	-	-	5,9	-
SPESE IN CONTO CAPITALE					
Amministrazione generale	181,9	347,9	91,3	9,5	16,6
Giustizia	7,5	269,8	3.496,9	0,4	12,9
Sicurezza pubblica e difesa	5,3	4,9	-7,3	0,3	0,2
Istruzione e cultura	196,7	217,7	10,7	10,3	10,4
Gestione del territorio e dell'ambiente	615,9	584,7	-5,1	32,3	27,9
Azioni ed interventi in campo sociale	97,8	124,4	27,3	5,1	5,9
Trasporti e comunicazioni	319,3	344,9	8,0	16,7	16,4
Azioni ed interventi nel campo economico	61,4	68,3	11,2	3,2	3,3
Settore sportivo e ricreativo	60,1	100,7	67,5	3,1	4,8
Turismo	10,9	15,9	45,6	0,6	0,8
Servizi produttivi	27,7	19,4	-29,8	1,5	0,9
Oneri non ripartibili	324,0	-	-	17,0	-

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

- infine, *dal punto di vista della destinazione funzionale*, si nota una certa accentuazione nella specializzazione tipica della spesa comunale toscana, dato che la gestione del territorio e dell'ambiente, l'istruzione e la cultura e il campo sociale (in senso stretto del termine) ribadiscono il loro ruolo di settori d'intervento "chiave", rappresentando ben il 73% della spesa corrente totale degli enti comunali al netto delle spese per amministrazione generale (67% nel 1996). Non si rileva, invece, la stessa tendenza nella distribuzione settoriale della spesa in conto capitale che proprio per sua natura, in un periodo di tempo ristretto come quello analizzato, mostra variazioni volatili e contingenti.

Per verificare questi (ed altri) andamenti della finanza comunale toscana sono stati utilizzati nel lavoro -ove possibile- anche i dati del 1998 ricavati, per un campione di amministrazioni comunali, dalle tabelle dei parametri (per lo più indicatori finanziari) compilate dai Comuni toscani. L'ampiezza del campione può essere considerata più che accettabile: si tratta di ben 258 Comuni pari al 90% della numerosità totale e addirittura a più del 95% dell'intera popolazione regionale; tra i 29 comuni assenti, infatti, prevalgono quelli di minori dimensioni, che risultano particolarmente sotto-rappresentati (manca il 29% dei Comuni con meno di 1.000 abitanti), mentre per le classi dimensionali medio-grandi (dai 20mila abitanti in su) il campione risulta pressoché esaustivo.

2.3

CAMPIONE DEI COMUNI TOSCANI 1998: DISTRIBUZIONE DI FREQUENZA PER AMPIEZZA DEMOGRAFICA

	Comuni toscani	Campione '98	Differenza assoluta	Differenza %
fino a 500 ab.	2	2	0	0,0
da 501 a 1.000 ab.	17	12	5	29,4
da 1.001 a 2.000 ab.	40	36	4	10,0
da 2.001 a 3.000 ab.	33	30	3	9,1
da 3.001 a 5.000 ab.	53	48	5	9,4
da 5.001 a 10.000 ab.	65	60	5	7,7
da 10.001 a 20.000 ab.	42	36	6	14,3
da 20.001 a 60.000 ab.	25	24	1	4,0
da 60.001 a 100.000 ab.	7	7	0	0,0
oltre 100.000 ab.	3	3	0	0,0
TOTALE	287	258	29	10,1

A partire dall'evidenza campionaria disponibile è stata effettuata una stima relativa all'universo dei comuni toscani (riportata nella precedente tabella 2.1), ritenendo che la rappresentatività del campione consentisse di effettuare quest'operazione –seppur soltanto per alcune voci di bilancio– con sufficiente attendibilità: ad ogni comune

manca è stata così attribuita la variazione percentuale 98/97 rilevata in media nei comuni del campione appartenenti alla stessa classe demografica.

Sulla base di questo procedimento, nel 1998 le entrate correnti dei comuni toscani considerate nel loro complesso registrano rispetto all'anno precedente una crescita appena inferiore all'1%, dovuta da un lato ad un aumento del 3% circa sia delle entrate tributarie che di quelle extra-tributarie, e dall'altro ad una concomitante flessione delle risorse derivate provenienti dai livelli di governo superiori che sfiora quasi il -4% (ancora più accentuata la diminuzione percentuale relativa ai trasferimenti statali, pari a -5,4%). Nel 1998 sembra dunque proseguire il cammino dei comuni toscani verso un rafforzamento della propria autonomia finanziaria, sia sotto forma di incremento delle risorse proprie sia tramite il ridimensionamento della dipendenza della finanza comunale dai bilanci regionali e da quello statale; da notare che dal punto di vista delle entrate proprie il 1998 segna un recupero delle tariffe, che riprendono a crescere dopo un periodo di relativa stazionarietà, ma anche un consolidamento del gettito dei tributi comunali che presenta, come era prevedibile, un tasso di crescita inferiore al passato ma sempre sostenuto.

Sul lato degli impieghi si assiste ad un rallentamento nel ritmo di crescita delle spese totali (+1,7% nel 1998 rispetto al 4,7% del 1997), parzialmente causato dall'aumento più contenuto che investe la spesa di parte corrente (solo +2%); non prevedibile, invece, per mancanza di informazioni, l'andamento degli investimenti, che potrà essere analizzato soltanto sulla base dei certificati consuntivi di bilancio 1998.

Queste tendenze di massima rilevabili per il 1998 verranno approfondite nel corso di questo Rapporto tramite l'analisi di alcuni indicatori finanziari di entrata e di spesa calcolati secondo l'ampiezza demografica dei governi comunali, nei casi in cui le informazioni di base garantivano una soddisfacente attendibilità delle stime.

2.1

Le fonti di finanziamento

Quali mutamenti hanno interessato l'andamento delle varie voci di entrata dei Comuni toscani nel triennio 1996-1998 ?

Il 1997, rispetto all'anno precedente, sembra caratterizzarsi per una sostanziale stabilità delle risorse finanziarie derivate (-0,2%), un lieve aumento delle entrate extra-

tributarie (+0,9%) e per una sistematica crescita della pressione impositiva esercitata sui cittadini (+7,5%). In valori pro capite i trasferimenti correnti ricevuti dai Comuni toscani (nella quasi totalità provenienti dallo Stato) nel 1997 ammontano a circa 500mila lire e a poco meno di 1 milione di lire ammonta invece il carico tributario e tariffario sostenuto in media da ogni abitante.

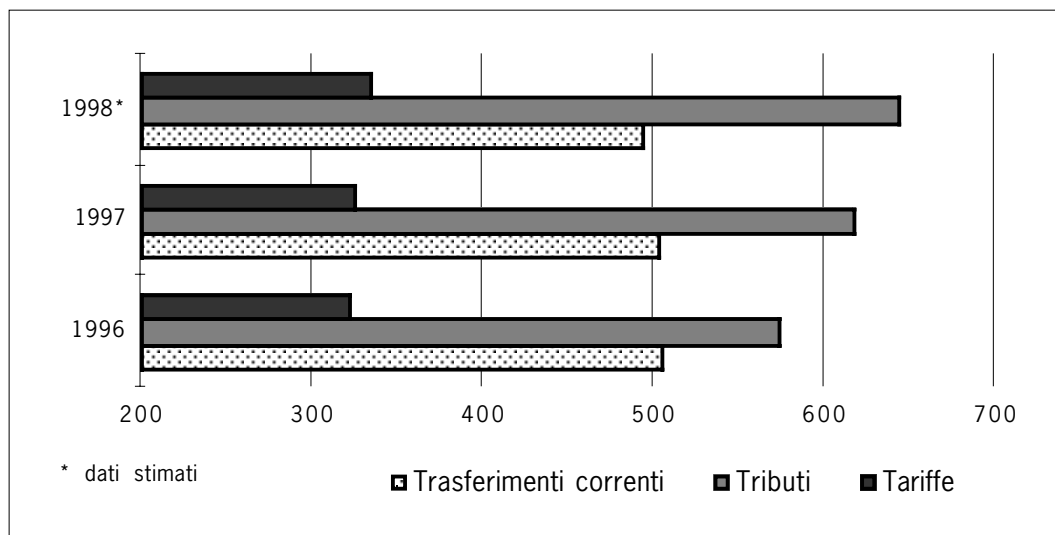
Anche gli andamenti stimati per il 1998 confermano in larga misura le tendenze in atto: da un lato si evidenzia un'ulteriore diminuzione dell'incidenza dei trasferimenti sulla popolazione (quasi -2%) e dall'altro si assiste ad un ulteriore aumento della pressione tributaria (+4,4%) e ad un consistente incremento anche della componente tariffaria (+3,1%).

La riduzione dei trasferimenti correnti, insieme all'incremento delle entrate sia tributarie che extra-tributarie, continuano quindi anche nel 1998 ad alimentare il processo di rafforzamento della capacità di autofinanziamento da parte dei governi comunali; in questo quadro assume un particolare significato la dinamica delle entrate non tributarie che nel 1998, rispetto al 1996, risultano aumentate del 4% e che invece nella prima metà degli anni '90 avevano registrato un andamento pressoché invariante, nonostante ci si attendesse già in quel periodo una progressiva riduzione del finanziamento tramite fiscalità generale in favore di quello tramite tariffa.

2.4

FONTI DI ENTRATA DEI COMUNI IN TOSCANA 1996-98

Valori pro capite in migliaia di lire correnti



Fonte: elaborazione su dati dei CCB

L'analisi che segue cercherà di verificare con maggior dettaglio "se" e "come" si sia modificato il ricorso alle fonti alternative di finanziamento -trasferimenti statali e regionali, imposte, tasse e tariffe- da parte dei Comuni toscani negli ultimi due esercizi (1997-98), tenendo conto delle loro principali caratteristiche strutturali, cioè la dimensione e la localizzazione.

2.1.1 I trasferimenti

Durante il 1997 ed il 1998, come è già stato anticipato, è proseguita la riduzione dell'importanza dei trasferimenti, sia statali che regionali, nell'ambito delle risorse finanziarie correnti disponibili a livello comunale.

Ovviamente, il tasso di diminuzione dell'intervento erariale nella finanza locale appare in questo periodo più contenuto che in passato, cioè nella prima metà degli '90, periodo durante il quale le entrate derivanti da contributi e trasferimenti si erano ridotte in modo drastico. D'altra parte, è naturale che il processo di sostituzione dei trasferimenti con risorse proprie tenda ad esaurirsi da un certo livello in poi, cioè incontri maggiori difficoltà via via che gli enti di governo raggiungono gradi più elevati di autonomia finanziaria.

Mediamente nei comuni toscani le entrate derivate costituiscono ormai poco più di 1/3 delle risorse totali (superavano la metà all'inizio del decennio); in valori pro capite l'intervento dello Stato in Toscana si è attestato sulle 460-445mila lire nel biennio 1997-98, quello della regione sulle 25-22mila lire, per un ammontare complessivo inferiore al mezzo milione di lire per abitante.

2.5

I TRASFERIMENTI AI COMUNI TOSCANI SECONDO LA CLASSE DIMENSIONALE 1997-1998

Valori pro capite in migliaia di lire correnti

			1997			1998*		
			Statali	Regionali	Totali	Statali	Regionali	Totali
Fino a	500 abitanti		865	37	902	824	15	839
da	501 a	1.000 ab.	753	52	805	738	55	793
da	1.001 a	2.000 ab.	621	34	655	595	28	623
da	2.001 a	3.000 ab.	507	28	535	487	13	500
da	3.001 a	5.000 ab.	449	29	478	435	27	462
da	5.001 a	10.000 ab.	356	13	370	340	15	356
da	10.001 a	20.000 ab.	351	18	368	331	19	350
da	20.001 a	60.000 ab.	359	16	375	344	14	358
da	60.001 a	100.000 ab.	534	24	558	525	29	554
oltre	100.000 abitanti		592	16	608	536	20	556
VALORE MEDIO REGIONALE			463	25	488	445	22	467

* dati stimati

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

Come si può facilmente notare e come era stato precedentemente rilevato nel quadro della finanza comunale italiana, i trasferimenti correnti che i Comuni toscani ricevono dalla Regione (in termini di accertamenti) costituiscono una quota molto ridotta delle risorse derivate complessive: rappresentano soltanto lo 0,6% delle entrate comunali totali (al netto delle partite di giro) mentre i trasferimenti di origine statale coprono circa il 22% di tali entrate.

A titolo informativo si può ricordare che i pagamenti erogati dalla Regione Toscana agli enti locali, nonostante il loro contenuto impatto dal punto di vista quantitativo sui bilanci di Comuni, Province e Comunità Montane, hanno subito tra il 1990 e il 1997 un incremento a prezzi costanti di circa il 12% (Fonte: Area Finanza Locale, Enti e Agenzie Regionali, Regione Toscana), dovuto principalmente alla dinamica in rialzo dei trasferimenti destinati alle amministrazioni provinciali (+34%); nello stesso periodo, infatti, quelli rivolti ai Comuni hanno registrato una crescita più contenuta (+10%) mentre quelli incassati dalle Comunità Montane sono addirittura diminuiti (-17%). E', comunque, interessante osservare che, di fronte ad un uguale ammontare complessivo di pagamenti ricevuti dai Comuni e dalle Province, diversa è la composizione interna tra parte corrente e in conto capitale: i trasferimenti correnti prevalgono nel rapporto finanziario tra la Regione e la Provincia; quelli in conto capitale costituiscono invece la maggioranza dei pagamenti ricevuti dai governi comunali.

Nell'ambito delle risorse correnti percepite dai Comuni tramite trasferimento è dunque la componente erariale quella dominante, che determina l'andamento complessivo delle entrate comunali derivate.

Osservando infatti l'evoluzione dei trasferimenti statali, si può osservare che il loro ridimensionamento ha interessato la generalità delle amministrazioni comunali toscane, seppur il fenomeno mostri toni più accentuati negli enti che appartengono alle classi dimensionali medio-alte (oltre 5mila abitanti) e, in particolare, nei grandi comuni.

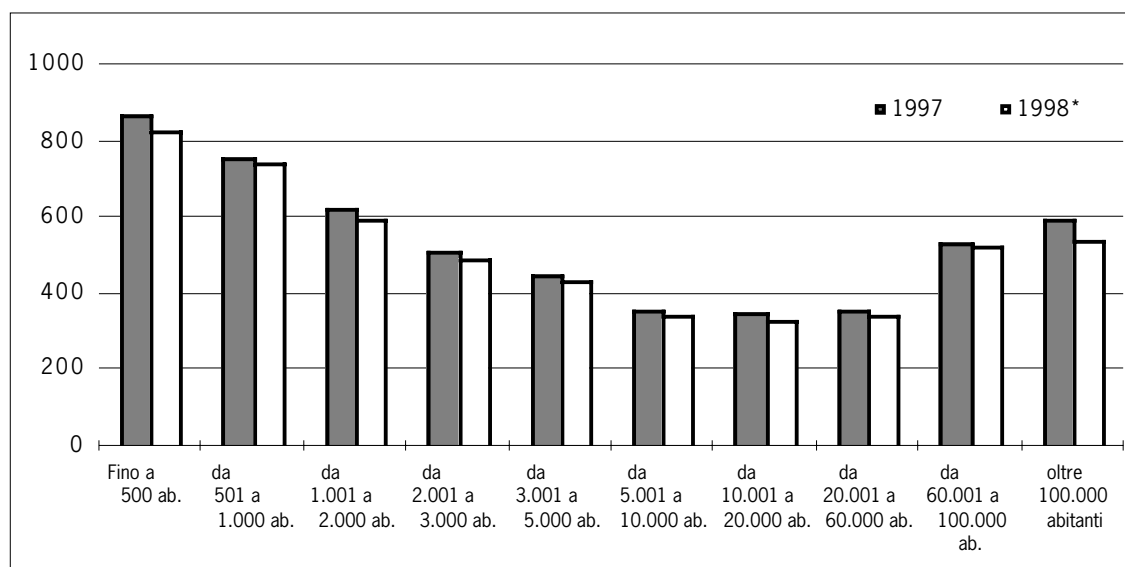
La distribuzione dell'incidenza dei trasferimenti statali sulla popolazione, che delinea una tipica curva ad U, sembra infatti tendere progressivamente ad appiattirsi sia nel tratto ascendente che discendente, evidenziando valori più contenuti nei comuni di minori e di maggiori dimensioni; questa tendenza potrebbe diventare anche più marcata in futuro, considerando che per molti anni il criterio fondamentale per il riparto dell'allocazione delle risorse nazionali tra gli enti locali è stato quello della spesa storica, ma che nei prossimi anni l'adozione di un efficace modello di trasferimenti perequativi imporrà l'utilizzo di parametri, come il fabbisogno finanziario e la capacità

fiscale dei vari governi decentrati, aggiuntivi (nel periodo transitorio) e/o alternativi (a regime) a quello della spesa corrente.

E' evidente che l'elemento dimensionale continuerà ad essere una caratteristica determinante del fabbisogno di spesa degli enti locali (anche se per motivi diversi, il livello pro capite di spesa è infatti generalmente più elevato nei comuni più piccoli ed in quelli più grandi), ma il meccanismo di perequazione dovrà tenere conto anche di altri fattori strutturali, ambientali e gestionali di ognuno di essi.

2.6

I TRASFERIMENTI STATALI AI COMUNI TOSCANI 1997-98
Valori pro capite in migliaia di lire correnti



* dati stimati

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

Il livello di eterogeneità che si riscontra nel panorama delle realtà comunali rispetto al rilievo assunto in bilancio dalle entrate da trasferimenti continua ad essere assai elevato in Toscana: basta pensare che nel 1997 alcuni comuni hanno ricevuto dallo Stato trasferimenti di risorse che superano il milione di lire per abitante residente, mentre altri, nella parte opposta della graduatoria, non arrivano nemmeno a 200mila lire a testa.

Tra l'altro, si può anche osservare che lo scenario 1997 rispetto all'anno precedente mostra addirittura un aumento del grado di dispersione dei trasferimenti comunali, misurati sempre come incidenza sulla popolazione, rispetto alla media regionale: il coefficiente di variazione (indice relativo di variabilità) passa infatti da 0,38 a 0,40 e il

rapporto tra il valore massimo e il valore minimo sale da 7,6 a 8,4 nell'arco di un solo anno.

2.7

I TRASFERIMENTI STATALI IN ALCUNI COMUNI TOSCANI 1997

Valori pro capite in migliaia di lire correnti

	1997
<i>Valori massimi</i>	
SILLANO	1.217
CAREGGINE	1.042
GIUNCUGNANO	1.019
FOSCIANDORA	994
VERGEMOLI	964
VALORE MEDIO REGIONALE	463
<i>Valori minimi</i>	
MONTERIGGIONI	196
CALCI	195
BIENTINA	182
PORTO AZZURRO	149
CALCINAIA	144

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

E' evidente che questa situazione così variegata è l'espressione dei forti divari che esistono tra le varie comunità locali, in Toscana così come nel resto del paese: nelle basi imponibili, nei fabbisogni di spesa, negli sforzi fiscali sostenibili ed anche nei livelli di evasione fiscale. Particolarmente sentita è quindi l'esigenza di poter contare su un sistema di trasferimenti (verticali o orizzontali che siano) che possa riequilibrare le differenze e tendere ad una maggiore equità dal punto di vista distributivo; a ciò dovrà far fronte il governo nei prossimi mesi, visto l'impegno assunto di definire le modalità applicative di un nuovo modello di perequazione, tanto a livello regionale che locale, entro febbraio del 2000.

2.1.2 *Le entrate proprie*

Anche nella dinamica più recente la politica fiscale messa in atto dai Comuni della Toscana continua ad essere particolarmente attiva, perseverando nell'obiettivo di accrescere la capacità dei governi locali di finanziare il fabbisogno con risorse proprie.

Nel 1997 a livello comunale l'autonomia finanziaria (incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti totali) ha oltrepassato il 64% (+1,4% rispetto al 1996) e, sulla base

delle stime 1998, sembra destinata ad aumentare fino ad oltrepassare il 65% (+2,2% rispetto al 1997).

Questo risultato continua a pervenire in larga misura dalla componente tributaria, dato che l'autonomia impositiva (incidenza delle entrate tributarie sulle entrate correnti totali) risulta pari in media a circa il 43-44% rispettivamente nel 1997 e nel 1998 (con un incremento di circa il 2,3% ogni anno): quindi, ben il 67% delle entrate proprie dei Comuni toscani proviene da imposte e tasse pagate dalla collettività. La crescita della fiscalità comunale negli ultimi anni ha condotto la pressione tributaria, cioè l'importo dei tributi comunali pagati in media da ogni cittadino, su un valore di circa 650mila lire (+12% rispetto al 1996), corrispondente quasi al doppio dell'ammontare pro capite versato in Toscana all'inizio degli anni novanta.

2.8

AUTONOMIA FINANZIARIA E TRIBUTARIA NEI COMUNI DELLA TOSCANA PER CLASSE DIMENSIONALE 1996-98

Valori percentuali

			Autonomia finanziaria			Autonomia tributaria		
			1996	1997	1998*	1996	1997	1998*
Fino a	500 abitanti		56,0	55,7	52,0	32,5	31,6	30,9
da	501 a	1.000 ab.	55,2	55,3	56,1	32,4	33,7	34,9
da	1.001 a	2.000 ab.	55,1	56,2	58,0	31,9	33,7	34,8
da	2.001 a	3.000 ab.	59,1	59,8	61,9	40,8	41,8	42,6
da	3.001 a	5.000 ab.	61,3	61,9	63,8	38,1	39,1	40,8
da	5.001 a	10.000 ab.	66,4	68,8	70,0	47,1	48,9	49,9
da	10.001 a	20.000 ab.	68,4	70,6	71,7	47,5	49,5	50,4
da	20.001 a	60.000 ab.	69,8	72,1	73,2	48,1	49,8	49,1
da	60.001 a	100.000 ab.	62,5	64,6	65,4	43,9	44,8	46,0
oltre	100.000 abitanti		63,9	64,2	66,5	44,2	46,9	49,2
VALORE MEDIO REGIONALE			63,3	64,2	65,6	42,1	43,1	44,1

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

2.9

PRESSIONE FINANZIARIA E TRIBUTARIA NEI COMUNI DELLA TOSCANA PER CLASSE DIMENSIONALE 1996-98

Valori pro capite in migliaia di lire correnti

			Pressione finanziaria			Pressione tributaria		
			1996	1997	1998*	1996	1997	1998*
Fino a	500 abitanti		1.639	1.606	1.590	955	912	957
da	501 a	1.000 ab.	1.122	1.147	1.211	672	712	773
da	1.001 a	2.000 ab.	882	929	984	502	553	590
da	2.001 a	3.000 ab.	833	876	944	577	612	653
da	3.001 a	5.000 ab.	869	869	893	476	510	541
da	5.001 a	10.000 ab.	832	893	933	581	623	654
da	10.001 a	20.000 ab.	867	952	956	590	654	656
da	20.001 a	60.000 ab.	997	1.051	1.083	682	722	710
da	60.001 a	100.000 ab.	960	1.043	1.078	668	721	756
oltre	100.000 abitanti		1.143	1.143	1.183	777	822	858
VALORE MEDIO REGIONALE			897	942	979	575	617	644

* dati stimati

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

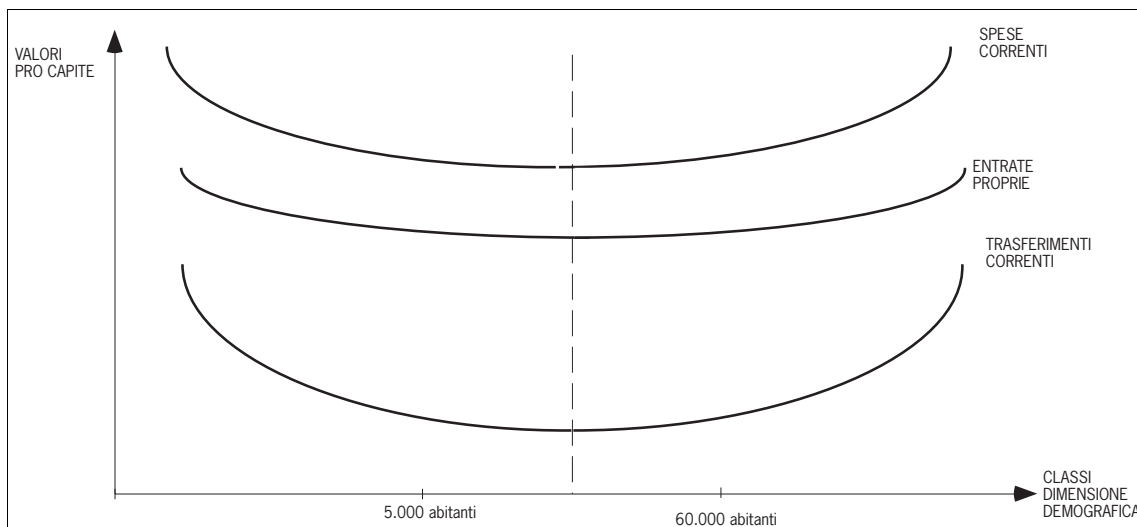
Già nel 1998 si dovrebbe, però, verificare un recupero da parte delle entrate tariffarie, caratterizzate da una dinamica nettamente crescente: sulla base dei dati disponibili, tenendo conto anche delle tariffe, il carico fiscale medio che ogni toscano deve sostenere nei rapporti con il proprio comune di appartenenza salirebbe a quasi 1 milione di lire nel 1998, registrando una crescita di oltre il 9% nell'arco di soli due anni.

Come è noto, la capacità di autofinanziamento dei governi locali è un fenomeno molto complesso e difficile da interpretare, influenzato com'è da una molteplicità di fattori locali, di natura sia strutturale che gestionale, che rendono "unica" ogni amministrazione comunale da tutte le altre. Tra le varie caratteristiche fondamentali dell'ente, la dimensione demografica è quella che può condizionare con maggior regolarità la possibilità e la predisposizione a reperire risorse finanziarie in modo autonomo. Dall'evidenza empirica relativa ai comuni toscani emerge una relazione crescente tra il grado di autonomia e l'ampiezza demografica del comune: valori di autonomia finanziaria inferiori alla media regionale caratterizzano infatti i comuni che appartengono alle classi dimensionali più basse (sotto i 5mila abitanti), mentre valori superiori alla media regionale sono tipici dei comuni medio-grandi, in particolare di quelli dai 5 ai 60mila abitanti.

Rispetto alla popolazione servita da ogni comune, il livello di pressione finanziaria conferma nel periodo più recente l'andamento ad U, che era già stato riscontrato in passato: la presenza di un effetto di scala può logicamente giustificare l'elevata pressione finanziaria dei comuni più piccoli, mentre nel caso dei comuni più grandi questo fenomeno è il sintomo della maggior necessità da parte dei governi locali di esporsi al giudizio dei cittadini amministrati, imponendo loro livelli più elevati di carico fiscale a fronte, però, di una gamma più vasta di servizi offerti.

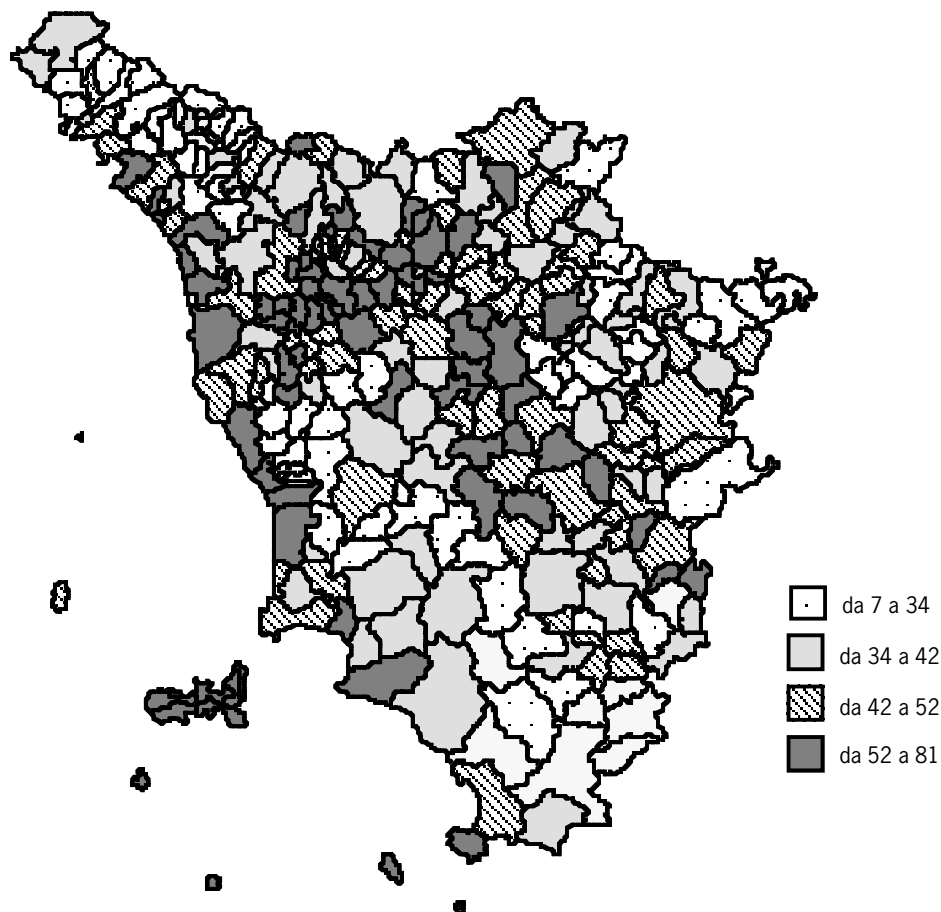
Volendo tentare un'interpretazione di questi andamenti, è utile porre in relazione il livello di autonomia e di pressione finanziaria con la politica di allocazione dei trasferimenti da un lato, e con l'incidenza pro capite delle spese correnti degli enti locali, dall'altro.

In termini molto schematici, l'evidenza empirica per i comuni della Toscana sembra suggerire una situazione così sintetizzabile: sia la spesa corrente che i trasferimenti che le entrate proprie (tutti in valori pro capite) manifestano un andamento ad U spostandosi dalle classi dimensionali più basse verso quelle più alte; tale curva si posiziona però a diversi livelli di altezza e presenta nei vari casi una diversa concavità (nello schema la spesa corrente è pari alla somma tra le entrate proprie ed i trasferimenti).



La curva dei trasferimenti, al di sotto di quella della spesa, è rispetto ad essa più concava verso l'alto, perché favorisce i comuni molto piccoli e molto grandi che hanno maggiori fabbisogni di spesa da coprire; la curva della pressione finanziaria, invece, ad un livello intermedio tra le due precedenti, appare molto più piatta rispetto alla spesa corrente.

Da ciò discende la situazione particolare dei comuni che appartengono alle classi medio-grandi, a cui si accennava sopra, in corrispondenza delle quali ricadono i punti di minimo delle tre curve considerate, ma cade anche il punto di massimo dell'autonomia finanziaria. In questi comuni, infatti, relativamente bassi sono i livelli di spesa per abitante, ma ancora di più lo sono i trasferimenti ricevuti; la pressione finanziaria rilevabile in queste amministrazioni è anch'essa bassa ma, rispetto alle risorse derivate ricevute dallo Stato e dalla Regione, il peso delle entrate proprie sulle entrate correnti totali (ovvero, il rapporto tra pressione finanziaria e spesa corrente pro capite, sotto l'identità tra spese ed entrate correnti) risulta più elevato che altrove. In altre parole, la maggior presenza di entrate proprie locali nei comuni di media dimensione si spiega con la constatazione che queste amministrazioni comunali continuano ad essere nella generalità dei casi sfavorite, in termini relativi, dal sostegno finanziario erariale e quindi sono particolarmente stimolate a cercare forme autonome di copertura delle proprie esigenze di spesa, nonostante presentino fabbisogni di spesa relativamente più bassi.

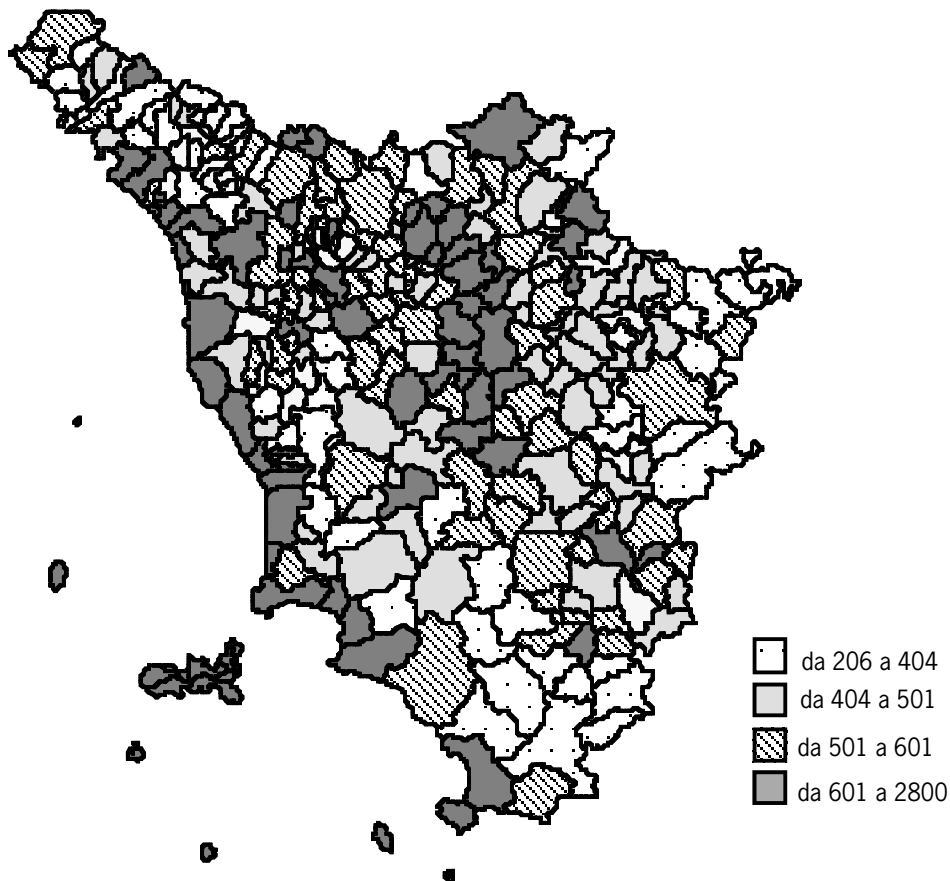


Guardando i valori di autonomia e pressione tributaria dei singoli comuni toscani, nel 1997 la graduatoria risulta coerente con quella dell'anno precedente: l'Abetone, Forte dei Marmi, i comuni dell'arcipelago elbano, Castiglion della Pescaia, ma anche Santa Croce sull'Arno e Calenzano si collocano nella parte alta della classifica di entrambi gli indicatori con valori molto più elevati della media regionale (pari al doppio o anche più); i valori minimi si registrano invece a Vagli di Sotto, Chianni, Peccioli, Stazzema, Sillano e molti altri piccoli comuni localizzati nelle aree marginali della regione.

Se ne deduce che il grado di attrattività turistica del comune e, in secondo luogo, la specializzazione industriale sono le caratteristiche economiche dell'ente locale che maggiormente "spiegano" l'elevata capacità di autofinanziamento, condizionando la

principale voce di entrata propria comunale, cioè l'ICI, tramite l'applicazione –sempre più frequente tra i comuni toscani, come vedremo in seguito- di aliquote differenziate) per le seconde case e per il patrimonio immobiliare destinato ad usi produttivi (più onerose dell'aliquota per l'abitazione principale).

2.12
PRESSIONE TRIBUTARIA NEI COMUNI DELLA TOSCANA 1997
Migliaia di lire



E' evidente, però, a questo proposito che per i comuni turistici la pressione tributaria (e finanziaria) va interpretata più come ammontare delle risorse proprie parametrato agli abitanti residenti che non come indicatore di carico fiscale effettivo, considerato che i proprietari di seconde case e gli utilizzatori non residenti dei servizi pubblici danno un contributo determinante al gettito fiscale complessivo in entrata nei bilanci di queste amministrazioni comunali.

2.13

PRESSIONE E AUTONOMIA TRIBUTARIA IN ALCUNI COMUNI TOSCANI 1997

Valori pro capite in migliaia di lire correnti e percentuali

Pressione tributaria		Autonomia tributaria	
<i>VALORI MASSIMI</i>		<i>VALORI MASSIMI</i>	
Abetone	2.750	Capoliveri	81,1
Forte dei marmi	1.958	Porto Azzurro	79,0
Capoliveri	1.890	Rio Marina	78,3
Villa basilica	1.866	Rio nell'Elba	76,8
Santa Croce sull'Arno	1.682	Campo nell'Elba	75,0
Castiglione della pescaia	1.672	Marciana	72,5
Rio nell'Elba	1.623	Calcinai	71,3
Marciana Marina	1.609	Santa croce sull'Arno	70,6
Capraia Isola	1.524	Portoferraio	69,3
Marciana	1.404	Calenzano	69,1
VALORE MEDIO REGIONALE	617	VALORE MEDIO REGIONALE	43,1
<i>VALORI MINIMI</i>		<i>VALORI MINIMI</i>	
Scansano e Villa Collemardina	315	Licciana Nardi	21,0
Magliano in Toscana	309	Giuncugnano	20,6
Vergemoli	299	San Romano in Garfagnana	20,6
Sorano	295	Vergemoli	19,8
Pieve Fosciana	283	Fosciandora	18,0
Fosciandora	275	Montaione	18,0
Chianni	273	Sillano	17,7
Stazzema	255	Vagli Sotto	16,3
Peccioli	249	Chianni	11,4
Vagli Sotto	214	Peccioli	6,9

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

Per trovare ulteriori elementi di conferma alla variabilità del comportamento finanziario dei Comuni sul lato delle entrate, può essere utile osservare il quadro dei valori di pressione finanziaria e tributaria su base provinciale, pur sapendo di non poter attribuire un significato preciso ai valori medi provinciali che, in quanto tali, aggregano le scelte finanziarie compiute da insiemi eterogenei di comuni (il capoluogo e tutti gli altri comuni della provincia).

2.14

PRESSIONE FINANZIARIA E TRIBUTARIA DEI COMUNI TOSCANI SECONDO L'AGGREGAZIONE PROVINCIALE 1996-97

Valori pro capite in migliaia di lire correnti

	Pressione finanziaria			Pressione tributaria		
	1996	1997	Var. 97/96	1996	1997	Var. 97/96
Arezzo	789	841	6,6	473	495	4,7
Firenze	882	963	9,2	759	810	6,7
Grosseto	858	936	9,1	631	680	7,8
Livorno	1.396	1.462	4,7	793	836	5,4
Lucca	831	860	3,5	682	733	7,5
Massa Carrara	715	742	3,8	630	673	6,8
Pisa	991	1.011	2,0	651	730	12,1
Pistoia	898	943	4,9	551	622	12,9
Siena	849	860	1,3	626	647	3,4
Prato	790	843	6,7	655	668	2,0
VALORE MEDIO REGIONALE	915	959	4,8	574	617	7,4

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

Firenze, Livorno e Pisa sono le province in cui maggiore è la pressione impositiva esercitata dai comuni (per le ultime in particolare è determinante l'effetto del fenomeno turistico nel litorale tirrenico), mentre il valore più basso si riscontra ad Arezzo; rispetto alla pressione finanziaria, che tiene conto anche della politica tariffaria dei comuni, la classifica risulta abbastanza simile alla precedente, seppur alcune province avanzino o arretrino in modo evidente (ad esempio, Lucca e Massa Carrara sono al di sopra della media regionale rispetto alla pressione tributaria ma scendono al di sotto della media nel caso della pressione finanziaria; per Siena e Prato, invece, accade esattamente il contrario).

Al di là, comunque, della graduatoria tra i valori medi di ogni provincia, ciò che interessa maggiormente è notare come, nell'arco dei due anni considerati (ma anche da prima), la varianza di questo fenomeno a livello provinciale tenda ad aumentare. In particolare, da una parte si verifica una crescita della varietà della pressione finanziaria misurata su base provinciale (come media dei comuni della stessa provincia), dall'altra invece si registra un abbassamento della stessa se calcolata su base comunale: ciò sembra rivelare complessivamente un processo di convergenza dei livelli di pressione finanziaria esercitata dai comuni, che si attua attraverso un'omologazione dei comportamenti degli enti appartenenti alla stessa provincia per una sorta di effetto imitazione. Nel 1997, infatti, la misura della varianza interna ad ogni provincia, misurata dalla deviazione standard, evidenzia in molti casi una netta diminuzione rispetto all'anno precedente.

2.15

MISURA DELLA VARIANZA DELLA PRESSIONE FINANZIARIA DEI COMUNI TOSCANI
SECONDO L'AGGREGAZIONE PROVINCIALE 1996-97
Deviazione standard

	1996	1997
Arezzo	260	263
Firenze	326	318
Grosseto	414	445
Livorno	592	570
Lucca	431	476
Massa Carrara	180	175
Pisa	701	491
Pistoia	648	618
Prato	129	172
Siena	284	270
TOSCANA su tutti i valori comunali	467	434
TOSCANA sui valori medi per provincia	189	197

La direzione è ormai unica e definita ed è quella del decentramento fiscale e della valorizzazione del concetto di autogoverno locale, che significa innanzitutto autonomia finanziaria; ma le amministrazioni comunali nelle varie parti della regione procedono in questa direzione secondo modalità e ritmi diversi, con l'effetto che talvolta, in alcune aree, le differenze risultano ampliate piuttosto che ridotte.

2.1.3 Gli strumenti tributari e tariffari

Come abbiamo visto, il processo di crescita delle entrate proprie dei comuni toscani continua a manifestarsi nel 1997 e nel 1998 confermando le tendenze manifestate nel periodo precedente. Analizzando, però, il contributo apportato dai vari strumenti fiscali disponibili a livello comunale (imposte, tasse e/o tariffe) si può osservare come il quadro rimanga complessivamente stazionario soltanto nel 1997, mentre nell'esercizio successivo l'introduzione dell'IRAP, in sostituzione di una serie di tributi tra i quali l'ICIAP, segna un importante punto di svolta per la finanza regionale e locale.

Naturalmente, le informazioni a nostra disposizione –esaurienti per il 1997 e parziali invece per il 1998– consentono di svolgere un'analisi dettagliata soltanto per il primo anno; rispetto al 1998 il Rapporto si limita, quindi, a fornire soltanto qualche indicazione di massima, rinviando la valutazione analitica degli effetti dell'IRAP sui bilanci 1998 degli enti locali a quando sarà possibile ricostruire l'archivio completo dei relativi Certificati di Bilancio.

Come si diceva, nel corso del 1997 non si rilevano particolari cambiamenti guardando le principali fonti autonome di entrata della finanza comunale toscana:

- in Toscana l'ICI (*l'imposta comunale sugli immobili*) ha rafforzato il proprio ruolo, costituendo sempre più il principale strumento impositivo utilizzato dai comuni per finanziare in modo autonomo il proprio fabbisogno, in misura maggiore rispetto a quanto si sia verificato in altre regioni italiane; il gettito ICI, che ha subito in valori assoluti un incremento del 9% rispetto al 1996, rappresenta quasi il 53% delle risorse tributarie totali e il 36% delle entrate proprie delle amministrazioni comunali toscane, con un valore di incidenza media annua per abitante superiore alle 300 mila lire;
- la TARSU (*la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani*), per la quale si prevede la soppressione e la sostituzione con una “tariffa per la gestione dei rifiuti urbani” a copertura totale dei costi del servizio (D.L. 22/97) a partire dal 1° gennaio

	1996	1997	Var. 97/96
<i>Valori assoluti in mld. di lire correnti</i>			
ICI	1.223,3	1.334,9	9,1
ICIAP	198,2	202,7	2,3
TOSAP	65,3	68,2	4,3
TRRSU	515,8	572,4	11,0
PROVENTI	767,8	812,5	5,8
<i>Valori pro capite in mgl. di lire correnti</i>			
ICI	305	335	9,8
ICIAP	49	50	2,1
TOSAP	11	11	6,0
TARSU	129	145	11,8
PROVENTI	217	225	3,4
<i>Incidenza % sul totale delle entrate tributarie</i>			
ICI	51,8	52,8	
ICIAP	8,4	8,0	
TOSAP	2,8	2,7	
TARSU	21,8	22,6	
PROVENTI	32,9	34,8	

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

2001, continua a recare un contributo rilevante alle entrate proprie dei comuni nel 1997. Infatti, dopo l'ICI e i proventi tariffari, il gettito della TARSU costituisce la fonte di entrata più consistente sia a livello nazionale che regionale: in Toscana questo tributo ha fornito nel 1997 oltre 572 miliardi di lire (+11% rispetto al 1996), corrispondente al 23% delle entrate tributarie totali e pari a poco meno di 150mila lire a testa. In sostanza il carico ICI e quello della TARSU rappresentano l'80% dell'ammontare totale di gettito versato in media da ogni abitante al proprio comune di residenza;

- il gettito ICIAP (*l'imposta sulle attività produttive*), durante l'ultimo anno di applicazione di questa imposta, ammonta a 203 miliardi di lire (+2,3% rispetto al 1996), pari all'8% delle entrate tributarie e al 5,5% di quelle proprie. In vista dell'abolizione, quindi, nel 1997 è continuato il progressivo ridimensionamento del rilievo di questa imposta nei bilanci comunali, che nel 1992 copriva quasi il 17% delle entrate tributarie complessive. In valori pro capite l'incidenza dell'ICIAP si aggira intorno alle 50mila lire;
- per la TOSAP (*la tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche*), che dovrebbe scomparire lasciando il posto ad un canone per l'occupazione determinato direttamente dall'ente locale sulla base di una serie di tariffe nell'atto di concessione (L.662/96 e D.L. 446/97), si evidenzia una lieve flessione nella percentuale di

incidenza sull'ammontare complessivo dei tributi comunali, sceso al 2,7%. Nella situazione attuale la TOSAP è una tassa da poco più di 68 miliardi di lire in Toscana (10mila lire a testa), pari a solo l'1,8% delle risorse proprie disponibili a livello comunale, ma in prospettiva potrebbe aumentare l'importanza di questa voce se le province e i comuni sfrutteranno la possibilità, che viene loro offerta dalla nuova normativa, di accrescere le risorse autonome anche tramite questa entrata;

- infine, i *proventi dei servizi pubblici*, la voce principale tra le entrate extra-tributarie (ne copre circa il 70%), ammontano a circa 812 miliardi di lire nel 1997 (+6% rispetto al 1996) e costituiscono circa un quarto delle entrate proprie comunali misurate in valori pro capite (225mila lire su una pressione finanziaria media di 940mila lire). Come si ricorderà, per l'insieme dei comuni della Toscana le entrate tariffarie rappresentano in bilancio una quota superiore a quella media nazionale, pari al 22% delle entrate proprie totali (20,5% in Italia): ci si può attendere, perciò, che l'importanza delle politiche tariffarie nel finanziamento dei servizi locali possa aumentare in modo consistente nei prossimi anni negli enti locali toscani, non solo per la necessità di dare applicazione ai vari provvedimenti legislativi che recentemente hanno imposto un livello minimo di copertura dei costi di produzione dei servizi tramite tariffe, ma anche perché lo strumento della tariffa è già noto e consueto per buona parte degli amministratori locali.

Oltre alla dinamica complessiva del gettito delle varie voci di entrata (ICI, ICIAP, TARSU, TOSAP, tariffe), può essere interessante verificare –come per la maggior parte dei fenomeni finanziari analizzati in questo Rapporto– se esiste una relazione tra le scelte impositive effettuate dagli enti locali, la loro localizzazione e la loro ampiezza demografica.

E' noto, infatti, che sebbene i valori medi di pressione tributaria e tariffaria in Toscana si collochino sempre al di sopra della media italiana, all'interno della regione forti siano le differenze riscontrabili a livello locale. E proprio i principali strumenti tributari dei Comuni, cioè l'ICI e la TARSU, sono le voci che presentano la maggior variabilità interna alla regione, risentendo della diversa diffusione sul territorio regionale del fenomeno turistico e della specializzazione industriale. I divari nel carico fiscale sostenuto in media dai cittadini residenti sono molto ampi e, ciò che più conta, sono maggiori di quelli rilevabili nell'anno precedente: si pensi che in alcuni comuni toscani il valore pro capite dell'ICI non arriva nemmeno a 100mila lire (come a Vagli di Sotto e Fabbriche di Vallico), mentre in altri l'incidenza supera abbondantemente il

milione di lire (1,7 milioni all'Abetone, 1,2 a Castiglion della Pescaia, Capoliveri, Marciana Marina e Forte dei Marmi); per la TARSU i valori minimi sono inferiori alle 50mila lire a testa, come accade a Peccioli e Cortona, mentre quelli massimi oltrepassano il mezzo milione di lire, come nel caso di Rosignano Marittimo e dell'Abetone.

2.17

GETTITO ICI E TARSU IN ALCUNI COMUNI TOSCANI 1997

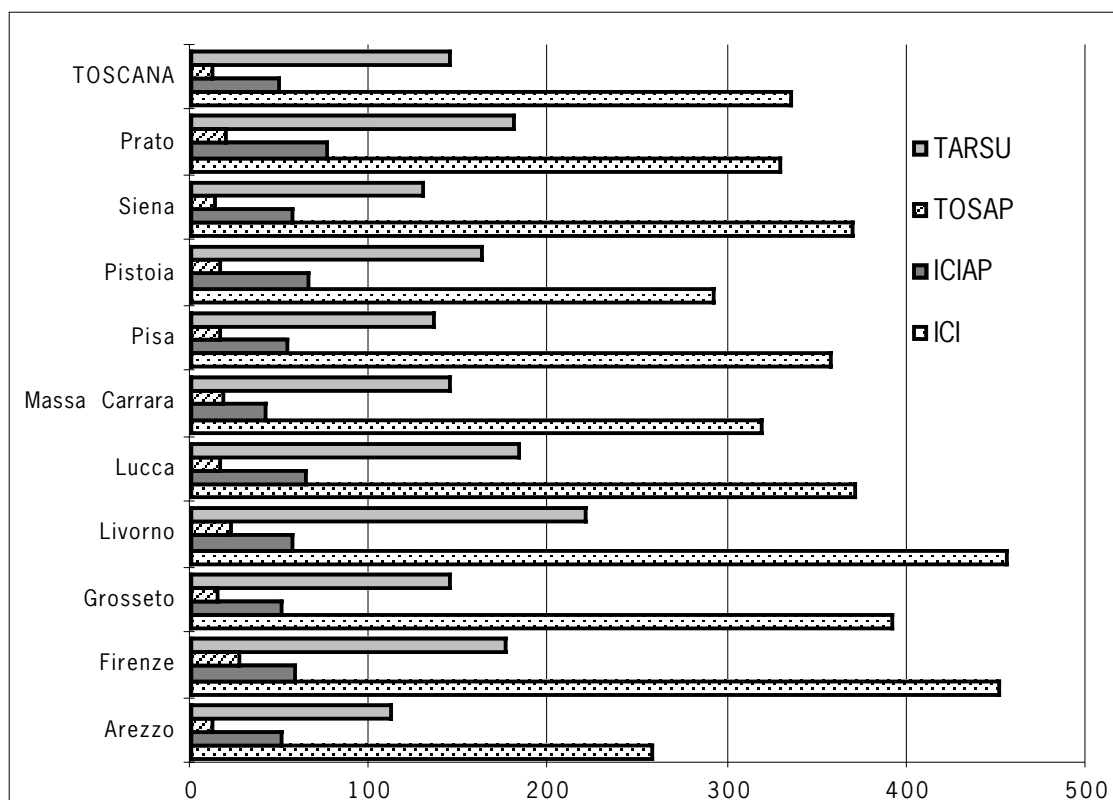
Valori pro capite in migliaia di lire correnti

ICI		TARSU	
<i>Valori massimi</i>		<i>Valori massimi</i>	
ABETONE	1.774	ROSIGNANO MARITTIMO	657
CASTIGLIONE DELLA PESCAIA	1.222	ABETONE	542
CAPOLIVERI	1.215	FORTE DEI MARMI	478
MARCIANA MARINA	1.210	CAPOLIVERI	440
FORTE DEI MARMI	1.191	RIO NELL'ELBA	408
VALORE MEDIO REGIONALE	335	VALORE MEDIO REGIONALE	145
<i>Valori minimi</i>		<i>Valori minimi</i>	
PIEVE FOSCIANA	111	CERTALDO	61
CAMPAGNATICO	109	MONTEPERTOLI	59
STAZZEMA	102	CHIANNI	57
VAGLI SOTTO	77	CORTONA	48
FABBRICHE DI VALLICO	38	PECCIOLI	29

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

Naturalmente, questi valori minimi e massimi non esprimono le effettive differenze di carico impositivo sostenute a livello individuale (per il cui calcolo sarebbe necessario stimare la popolazione pagante e non quella residente in ogni comune), ma danno semplicemente un'idea di come sia diverso il rilievo del gettito ICI e TARSU nei bilanci delle varie amministrazioni comunali.

La stessa considerazione vale anche per i dati comunali aggregati secondo la provincia di appartenenza, che sono significativi soltanto in quanto indicatori della variabilità del fenomeno a livello territoriale: rispetto all'insieme dei tributi considerati, infatti, si rileva che esistono province, come Firenze e Livorno, che presentano valori di incidenza sulla popolazione superiori alla media regionale del 30-40%, accanto ad altre, come in particolare la provincia di Arezzo, in cui la pressione tributaria esercitata complessivamente dall'ICI, dalla TARSU, dall'ICIAP e dalla TOSAP è addirittura più bassa della media toscana di circa il 20%.



Fonte: elaborazione su dati dei CCB

In questa situazione di forte diffomità all'interno della regione, la dimensione demografica dei comuni continua a rappresentare una delle poche caratteristiche dell'ente che influisce in modo regolare sull'intensità del carico impositivo.

Osservando, infatti, la distribuzione di questi tributi secondo la classe dimensionale dei comuni, si evidenziano, come ci si attende, due andamenti diversi, che risentono della diversa natura e del diverso presupposto di ogni tributo comunale considerato:

- nel caso dell'ICI e della TARSU si delinea una curva ad "U" con il minimo nei comuni con 3-5.000 abitanti ed il massimo nei comuni piccolissimi ed in quelli più grandi. Queste imposte, infatti, sono fortemente influenzate dalle diverse condizioni di rendita immobiliare che si possono creare nei comuni a seconda del loro rilievo demografico e della loro attrattività turistica: assumono quindi valori di incidenza più elevata nelle aree urbane (comuni grandi), caratterizzate da alti valori

immobiliari e nelle zone turistiche ove maggiore è la presenza di seconde case (generalmente, comuni di piccole dimensioni);

- per l'ICIAP e la TOSAP, invece, l'andamento è tendenzialmente crescente all'aumentare dell'ampiezza demografica, dato che la dimensione del comune costituisce una buona approssimazione dell'estensione della base imponibile di questi tributi.

2.19

PRINCIPALI IMPOSTE E TASSE COMUNALI IN TOSCANA SECONDO LA CLASSE DIMENSIONALE 1997-98

Valori pro capite in migliaia di lire correnti

			ICI		ICIAP	TOSAP	TARSU
			1997	1998 *	1997	1997	1997
Fino a	500 abitanti		521	562	34	25	247
da	501 a	1.000 ab.	410	493	35	9	179
da	1.001 a	2.000 ab.	275	287	39	8	147
da	2.001 a	3.000 ab.	359	388	48	9	141
da	3.001 a	5.000 ab.	287	307	45	8	120
da	5.001 a	10.000 ab.	351	366	56	11	139
da	10.001 a	20.000 ab.	341	351	61	15	147
da	20.001 a	60.000 ab.	378	390	58	18	168
da	60.001 a	100.000 ab.	340	354	53	20	165
oltre	100.000 abitanti		437	449	65	35	196
VALORE MEDIO REGIONALE			335	356	50	11	145

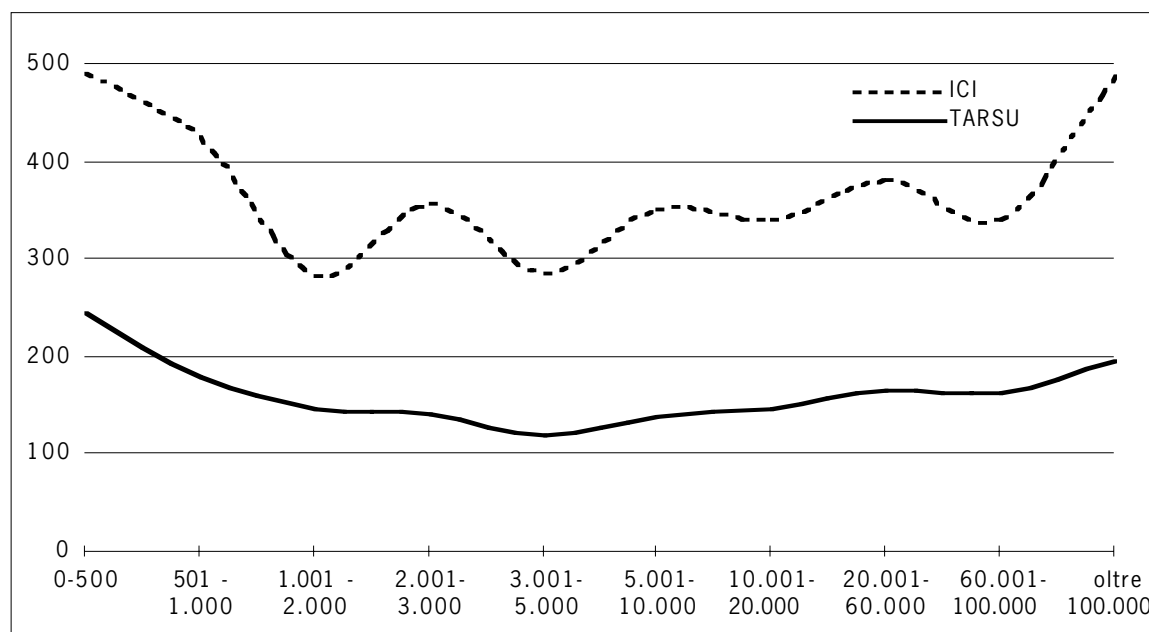
* dati stimati

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

2.20

PRINCIPALI IMPOSTE E TASSE COMUNALI IN TOSCANA SECONDO LA CLASSE DIMENSIONALE 1997

Valori pro capite in migliaia di lire correnti



Fonte: elaborazione su dati dei CCB

Anche per i proventi tariffari, misurati in valori pro capite, si continua a rilevare nel 1997 una varianza elevatissima all'interno della regione, sebbene lievemente inferiore a quella dell'anno precedente: in alcune amministrazioni locali della Toscana il carico medio di tariffe pagate dai cittadini supera il milione di lire a testa, mentre in altre parti della regione la pressione tariffaria è veramente molto più ridotta (i valori più bassi sono pari a poche decine di mila lire). La pressione tariffaria media regionale risulta pari a 225mila lire nel 1997, in crescita rispetto al 1996 (+3,4%), nonostante che nello stesso anno le entrate extra-tributarie nel loro complesso abbiano ridotto il proprio peso sia sulle entrate proprie comunali (33,2%) che sulle entrate totali (15,5%).

Analizzando come varia la pressione tariffaria al variare della dimensione demografica dei comuni, non emerge in Toscana una relazione ben definita; in particolare, la presenza di entrate tariffarie pro capite molto elevate nei comuni piccoli (con meno di 1.000 abitanti) può essere giustificata soltanto da un effetto di scala, considerato che questa categoria di comuni risulta ancora generalmente sottodotata in termini di servizi rispetto ai comuni medio-grandi. E' importante però ricordare che contabilmente le entrate tariffarie, ovviamente assenti in caso di gestione in disavanzo, possono essere al lordo delle spese sostenute per il servizio se la gestione è in economia, oppure al netto di tali spese se la gestione è affidata all'esterno (l'eventuale utile compare in bilancio anche se il servizio è gestito da un'azienda municipalizzata, consortile o privata); si può, certamente, ritenere che la possibilità di esternalizzare la gestione dei servizi pubblici sia maggiore nei comuni grandi rispetto a quelli piccoli (a meno che quest'ultimi non appartengano ad un'area metropolitana), i quali forse anche per questa ragione presentano valori elevati di pressione tariffaria.

2.21

ENTRATE TARIFFARIE DEI COMUNI TOSCANI SECONDO LA CLASSE DIMENSIONALE 1997

Valori pro capite in migliaia di lire correnti, incidenza e variazioni percentuali

		Entrate extra-tributarie su entrate proprie		Proventi per abitante	
		1997	Var. 97/96	1997	Var. 97/96
Fino a	500 abitanti	43,3	3,4	123	-1,5
da	501 a 1.000 ab.	38,0	-5,2	319	7,2
da	1.001 a 2.000 ab.	38,9	-7,7	209	-1,7
da	2.001 a 3.000 ab.	31,1	2,2	187	9,3
da	3.001 a 5.000 ab.	41,7	-9,6	228	-3,7
da	5.001 a 10.000 ab.	30,2	0,6	211	2,7
da	10.001 a 20.000 ab.	32,4	-1,3	233	12,7
da	20.001 a 60.000 ab.	31,3	-3,4	236	1,2
da	60.001 a 100.000 ab.	31,0	1,2	207	19,4
oltre	100.000 abitanti	30,0	-11,1	212	10,7
VALORE MEDIO REGIONALE		33,2	-2,5	225	3,4

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

All'interno della Toscana esistono, quindi, livelli difformi di offerta di servizi da parte dei comuni, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, a cui probabilmente si accompagnano anche valori diversi delle tariffe unitarie dei vari servizi. E' evidente, però, che dall'analisi delle entrate tariffarie non si possono assolutamente trarre valutazioni in merito all'efficienza né tantomeno all'efficacia della fiscalità comunale rispetto alla fornitura dei servizi comunali: i dati finanziari infatti sono fortemente condizionati dalla diversa presenza e dalle diverse forme di gestione dei servizi offerti, come si vedrà meglio nel successivo paragrafo 2.3, dedicato specificatamente all'analisi dei servizi pubblici degli enti locali toscani.

Come si accennava all'inizio del paragrafo, per il 1998 sono ancora troppo scarse le informazioni disponibili per inquadrare in modo completo le modalità di ricorso da parte dei comuni toscani ai vari strumenti impositivi; le uniche previsioni che si possono avanzare, basandosi sulle risultanze del campione di comuni considerato, riguardano la fonte di entrata principale e cioè il gettito versato a titolo di ICI.

Nel 1998 il gettito ICI previsto per la Toscana sulla base delle risultanze campionarie supera complessivamente i 1.385 miliardi di lire (+3,8%), registrando quindi un incremento rispetto alle entrate accertate nel 1997 più contenuto di quello registrato nell'anno precedente (+9%) ma comunque sempre più elevato dell'aumento evidenziato dal complesso delle entrate tributarie (+3%). In termini pro capite l'incidenza dell'ICI passa, quindi, da 335 a 356 mila lire con un innalzamento del carico individuale pari al 6%.

Assumendo come riferimento questa previsione di gettito (si ricordi che la stima si è basata sulle indicazioni fornite da 256 sui 287 comuni toscani ed è altamente significativa) e accostando ad essa la stima per la Toscana che il Consorzio Anci-Cnc ha di recente presentato sull'ammontare regionale delle riscossioni ICI prevedibili per il 1998 (1.368 miliardi di lire, quasi l'11% in più di quelle realizzate nel 1997), si verificherebbe un ridimensionamento dello scarto tra il valore di competenza e quello di cassa: tale differenza ammontava, infatti, a quasi 100 miliardi di lire nel 1997 e scenderebbe a poco più di 17 miliardi nel 1998.

Le stime, seppur riferite ad aggregati ICI diversi (di competenza e di cassa), confermano la dinamica positiva prevista per questa categoria di entrata anche nel 1998, esercizio durante il quale, come abbiamo già detto nelle pagine precedenti, la crescita dell'autonomia finanziaria dei comuni sarà garantita, non solo dall'aumento di risorse

2.22

GETTITO ICI IN TOSCANA 1996-1998

Accertamenti e riscossioni in miliardi di lire

	1996	1997	Var. 97/96	1998	Var.98/97
Accertamenti (a)	1.223,3	1.334,9	9,1	1.385,5 *	3,8
Riscossioni (b)	1.210,9	1.235,4	2,0	1.368,0**	10,7
di cui:					
<i>Riscossioni di competenza</i>	<i>609,8</i>	<i>626,7</i>	<i>2,8</i>		
<i>Riscossioni in conto residui</i>	<i>601,1</i>	<i>608,7</i>	<i>1,3</i>		
Differenza (a) – (b) assoluta	12,4	99,5		17,5	
in % sulle riscossioni	1,0	8,1		1,3	

* stima IRPET

** stima Consorzio ANCI-CNC

sul versante ICI, ma anche da un innalzamento più o meno consistente degli altri tributi e soprattutto dei proventi sui servizi pubblici, per i quali si prevede che nel 1998 la pressione aumenti fino a 335mila lire, registrando un aumento del 3% circa. Assai più incerta risulta invece la previsione sull'evoluzione del gettito della TARSU, dal momento che essa potrebbe divenire determinante nella raccolta delle risorse finanziarie comunali solo se si verificherà il passaggio da tassa a tariffa finalizzato alla copertura totale dei costi del servizio di igiene urbana, da qualche tempo annunciato oltre che previsto dal D.Lgs.22/97 ma ritenuto problematico dagli amministratori locali.

Nessun incremento al livello di autonomia tributaria dei Comuni potrà invece provenire dalla compartecipazione al gettito IRAP (l'imposta regionale sulle attività produttive) della regione di appartenenza, che costituisce il vero elemento di novità per i bilanci 1998 degli enti locali, introdotta con il D.L. 446/97 e inserita nella voce "tributi speciali e altre entrate tributarie proprie". Infatti, la compartecipazione all'IRAP che spetta agli enti locali, nel periodo transitorio di applicazione di tale imposta, risulta esattamente pari al gettito che essi riscuotevano a titolo di ICIAP e di tassa sulle concessioni comunali, entrambe abolite a partire dal 1998.

Nel caso della Toscana la Regione ha trasferito agli enti locali circa 238 miliardi di lire come compartecipazione comunale e provinciale al gettito della nuova imposta regionale sulle attività produttive (pari all'incirca al 7% del gettito IRAP complessivamente attribuito alla Toscana): 218 miliardi sono stati indirizzati ai Comuni a compensazione del 90% delle entrate ICIAP e della tassa di concessione comunale; i restanti 18 miliardi, invece, sono affluiti alle Province in sostituzione del 10% del gettito ICIAP di loro competenza (in realtà, fino ad ora la Regione ha potuto versare agli

enti locali soltanto il 90% dell'ammontare dovuto, essendo essa stessa in attesa di ricevere il trasferimento delle risorse rimanenti da parte dello Stato).

2.23

COMPARTECIPAZIONE AL GETTITO IRAP DA PARTE DEI COMUNI E DELLE PROVINCE TOSCANE. RIEPILOGO PER PROVINCIA 1998

Valori assoluti in milioni di lire

	1997			1998	
	ICIAP* totale (1)	90% ICIAP (2)	Tassa sulle concessioni comunali* (3)	Quota IRAP comunale (2+3)	Quota IRAP provinciale (1-2)
AREZZO	15.954	14.359	3.214	17.573	1.595
FIRENZE	55.184	49.666	10.286	59.952	5.518
GROSSETO	10.405	9.365	2.796	12.161	1.041
LIVORNO	16.210	14.589	4.370	18.959	1.621
LUCCA	22.766	20.490	4.580	25.069	2.277
MASSA	8.430	7.587	2.573	10.160	843
PISA	20.320	18.288	3.690	21.978	2.032
PISTOIA	16.979	15.281	2.987	18.269	1.698
PRATO	17.152	15.436	1.835	17.271	1.715
SIENA	14.541	13.087	3.185	16.272	1.454
TOSCANA	197.941	178.147	39.517	217.664	19.794

* Riscossioni + residui

Fonte: Area Finanza Locale, Dipartimento Organizzazione e Risorse, Regione Toscana

Gli effetti dell'introduzione dell'IRAP sulla finanza locale (al netto degli incrementi che le compartecipazioni subiranno ogni anno per tenere conto del tasso d'inflazione) potranno manifestarsi soltanto nella fase a regime -probabilmente dal 2000 se non verrà prorogato il periodo transitorio-, cioè da quando tale imposta diverrà effettivamente un tributo regionale, con la possibilità da parte delle Regioni di alzare o diminuire la relativa aliquota, differenziandola anche per categorie di soggetti passivi (principalmente per settori di attività economica); nel 1998 la capacità di autofinanziamento dei Comuni, ed anche delle Province, non risulta invece condizionata da questa innovazione tributaria, dal momento che le compartecipazioni degli enti locali sono tali da garantire l'invarianza dei flussi finanziari in entrata rispetto alla situazione "pre-IRAP".

APPROFONDIMENTO 1

Le aliquote ICI applicate dai Comuni toscani nel periodo 1995-1999

L'imposta comunale sugli immobili, introdotta nel 1993, è diventata in pochissimi anni il principale strumento impositivo utilizzato dai Comuni: basta pensare che nella finanza comunale italiana il suo gettito copre in media quasi il 35% delle entrate proprie raccolte dagli enti locali. L'ICI può, quindi, a ragione essere considerata un esempio emblematico di come sia possibile stimolare gli enti locali ad accrescere la propria autonomia finanziaria, offrendo loro l'opportunità di ricorrere ad un "buon" tributo locale, cioè a larga base imponibile (il valore del patrimonio immobiliare) e a bassa aliquota, equo rispetto al principio della capacità contributiva, abbastanza semplice e trasparente per il soggetto passivo ma anche flessibile ed efficace per l'esattore.

L'autonomia impositiva dei Comuni nella gestione dell'ICI è progressivamente aumentata dal 1995 in poi: si sono sempre più diversificate le scelte delle amministrazioni locali in termini di livello e numerosità delle aliquote (per l'abitazione principale, per le unità immobiliari locate e non locate, per i fabbricati non venduti e per le rimanenti categorie di immobili) e di detrazioni concesse per l'abitazione principale del proprietario; i Comuni, infatti, oltre a decidere quante e quali aliquote attivare (comprese tra il 4 ed il 7 per mille, salvo alcuni casi particolari), possono anche deliberare ulteriori detrazioni per l'abitazione principale, al di sopra dell'importo minimo fisso pari a 200mila lire, in favore di specifiche categorie di soggetti passivi, come ad esempio anziani, disabili, disoccupati, oppure in relazione al reddito del nucleo familiare.

Analizzando le aliquote ICI applicate dai Comuni toscani dal 1995 ad oggi, emerge innanzitutto un dato molto significativo: nel 1995 soltanto 15 comuni prevedevano un'aliquota per l'abitazione principale inferiore a quella ordinaria, mentre nel 1999 ben 101 comuni, pari al 35% dell'universo, applicano almeno due aliquote differenziate oltre a quella ordinaria (quella per l'abitazione principale e per le abitazioni non locate, rispettivamente più bassa e più alta di quella standard). E' plausibile che questo processo di "personalizzazione" dell'imposta debba continuare anche nei prossimi anni, considerato che nel 1999 67 comuni toscani non hanno ancora applicato un trattamento ICI più favorevole per la prima casa.

NUMERO DEI COMUNI TOSCANI CHE HANNO APPLICATO ALMENO TRE ALIQUOTE ICI DIFFERENZIATE (ORDINARIA, PER ABITAZIONE PRINCIPALE E PER ABITAZIONI NON LOCATE) E ALIQUOTE MEDIE

	1995	1997	1998	1999
Valori assoluti	-	62	92	101
Incidenza % sul totale	-	21,6	32,1	35,2
Aliquota ordinaria	5,4	5,9	6,1	6,2
Aliquota per abitazione principale	5,0	5,2	5,2	5,2
Aliquota per abitazione non locata	-	6,8	7,4	7,2

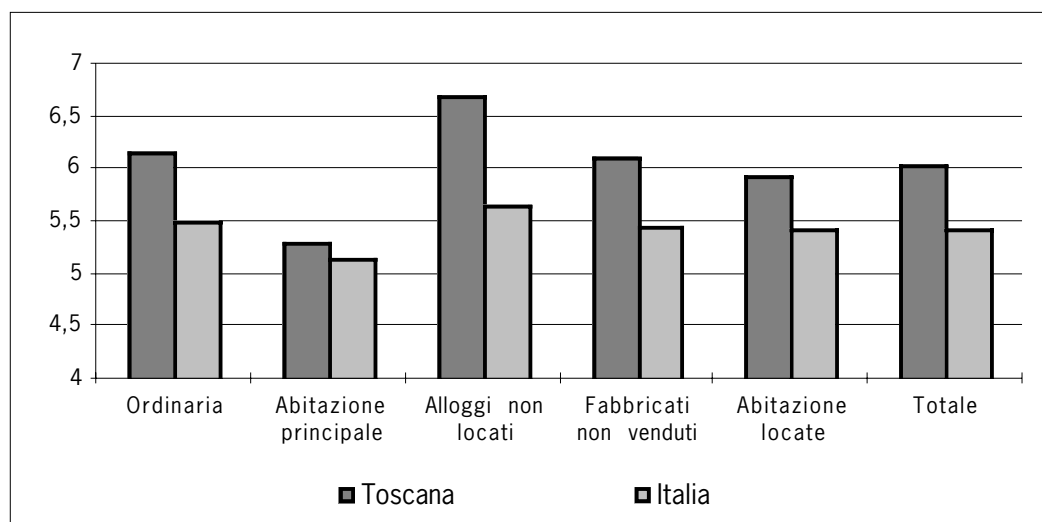
Fonte: elaborazioni su dati Consorzio ANCI-CNC

Da quando l'ICI è stata introdotta tra i tributi comunali, gli enti hanno via via aggiustato i livelli delle aliquote, tendendo nella generalità dei casi ad alleggerire l'imposta per la prima casa e, viceversa, a penalizzare maggiormente la proprietà delle case sfitte.

Relativamente ai comuni della Toscana si rileva che i valori medi sono tendenzialmente aumentati per l'aliquota ordinaria (da 5,4 a 6,2 per mille tra il 1995 ed il 1999) e per quella per le abitazioni non locate (da 6,8 a 7,2 per mille tra il 1997 ed il 1999), mentre è rimasta complessivamente stazionaria quella per l'abitazione principale (5,2 per mille).

E' importante ricordare, a titolo di confronto, che le aliquote medie dei comuni toscani sono tra le più alte applicate nello scenario della finanza locale italiana (i valori più bassi appartengono generalmente alle regioni meridionali): nel 1999 l'aliquota ordinaria adottata in media dagli enti comunali italiani (5,5 per mille) risulta inferiore al corrispondente valore toscano di circa l'11%; tale differenza è presente anche se in misura più limitata nel caso dell'aliquota per l'abitazione principale (5,1 per mille) mentre si allarga ancor di più nel caso degli alloggi non locati (l'aliquota media toscana supera del 19% quella nazionale).

ALIQUOTE MEDIE IN TOSCANA ED IN ITALIA 1999



Fonte: elaborazioni su dati Consorzio ANCI-CNC

Si può inoltre ricordare che nel 1999, in applicazione della L. 431/98, è stata offerta ai Comuni la possibilità di derogare al limite minimo dell'aliquota per gli immobili locati a titolo di abitazione principale ed anche di derogare al limite massimo per una misura non superiore al 2 per mille soltanto per gli immobili non locati (da almeno due anni). Nel complesso la reazione dei comuni italiani ha mostrato la netta volontà di non inasprire ulteriormente la pressione impositiva che ricade sui cittadini: soltanto 81 comuni italiani, infatti, hanno deciso di deliberare un'aliquota superiore al 7 per mille (di cui 54 al 9 per mille), ma 26 di questi appartengono alla Toscana (e quasi tutti –23 per l'esattezza– con aliquota al 9 per mille) a conferma dell'accentuata propensione da parte degli enti comunali toscani a sfruttare i margini impositivi resi loro disponibili (a titolo di informazione, solo 4 comuni italiani hanno invece adottato un'aliquota ridotta e uno di questi è un comune toscano, che ha scelto un'aliquota pari al 3,5 per mille).

La superiorità delle aliquote ICI applicate in media dai comuni toscani deriva principalmente dal fatto che durante gli ultimi anni un numero sempre maggiore di comuni ha scelto aliquote elevate, ed un numero sempre più ridotto, invece, ha applicato aliquote basse; quindi, la distribuzione percentuale dei comuni toscani rispetto alle classi di aliquota (ordinaria e non) si è progressivamente spostata verso l'alto.

In Toscana nel 1999 quasi il 76% dei comuni ha scelto un'aliquota ICI ordinaria superiore al 6 per mille; il 90% dei 121 comuni che hanno applicato un'aliquota specifica per le abitazioni non locatate (corrispondenti al 42% della totalità delle amministrazioni) ha stabilito un livello maggiore o uguale al 7 per mille; anche nel caso dell'aliquota per l'abitazione principale, per sua natura più bassa delle altre, si registra che quasi la metà dei 219 comuni interessati ricade nella classe compresa tra il 5 ed il 6 per mille e soltanto il 23% di essi nella prima classe di aliquota, quella inferiore al 5 per mille.

DISTRIBUZIONE DEI COMUNI TOSCANI PER CLASSI DI ALIQUOTA 1995-99

Aliquota ordinaria (per mille)

	Numero di comuni				Distribuzione %			
	1995	1997	1998	1999	1995	1997	1998	1999
da 4 a 4,9	38	15	9	8	13,2	5,2	3,1	2,8
da 5 a 5,9	163	97	75	62	56,8	33,8	26,1	21,6
da 6 a 6,9	79	146	158	158	27,5	50,9	55,1	55,0
7	7	29	45	59	2,4	10,1	15,7	20,6
Totale comuni toscani	287	287	287	287	100	100	100	100

Aliquota per abitazione principale (per mille)

	Numero di comuni			Distribuzione %		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999
da 4 a 4,9	49	55	65	17,1	19,2	22,6
da 5 a 5,9	121	131	130	42,2	45,6	45,3
da 6 a 6,9	19	23	24	6,6	8,0	8,4
Totale	189	209	219	65,9	72,8	76,3
Totale comuni toscani	287	287	287	100	100	100

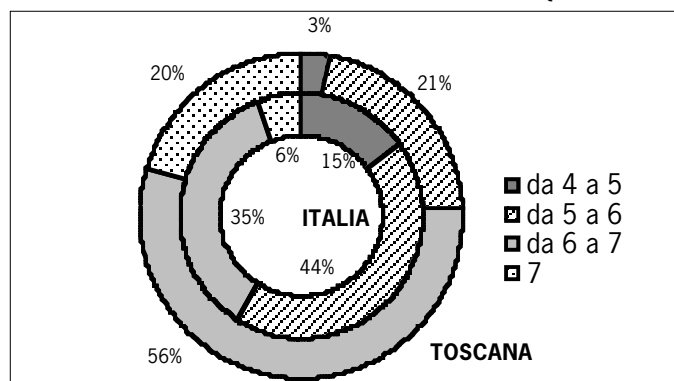
Aliquota per abitazione non locata (per mille)

	Numero di comuni			Distribuzione %		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999
minore di 7	14	19	12	4,9	6,6	4,2
uguale a 7	55	85	89	19,2	29,6	31,0
maggiore di 7	-	-	20	-	-	7,0
Totale	69	104	121	24,0	36,2	42,2
Totale comuni toscani	287	287	287	100	100	100

Fonte: elaborazioni su dati Consorzio ANCI-CNC

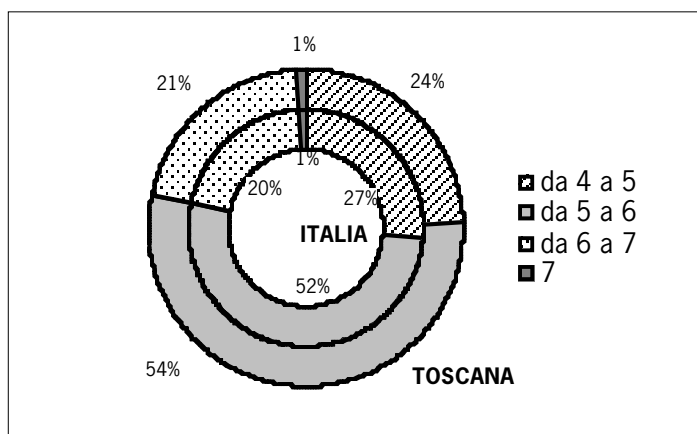
Per avere un'idea di come la gestione dell'ICI in termini di aliquote in Toscana si sia differenziata dagli andamenti medi rilevabili a livello nazionale, basta verificare come sia stata meno frequente tra le amministrazioni comunali italiane la scelta in favore delle aliquote più alte: nel 1999 soltanto il 41% dei comuni italiani infatti ha imposto un'aliquota ordinaria superiore al 6 per mille (di cui meno del 6% ha superato il 7 per mille). Maggiormente simili appaiono invece le scelte delle aliquote per l'abitazione principale, anche se la classe inferiore, quella tra il 4 e il 5 per mille, risulta in Italia più affollata che in Toscana (27% dei comuni italiani contro il 24% dei comuni toscani).

DISTRIBUZIONE DEI COMUNI ITALIANI E TOSCANI PER CLASSI DI ALIQUOTA ORDINARIA 1999



Fonte: elaborazioni su dati Consorzio ANCI-CNC

DISTRIBUZIONE DEI COMUNI ITALIANI E TOSCANI PER CLASSI DI ALIQUOTA DELL'ABITAZIONE PRINCIPALE 1999



Fonte: elaborazioni su dati Consorzio ANCI-CNC

Concentrando l'attenzione esclusivamente sulle due aliquote ICI più importanti, si nota poi che nella realtà comunale toscana emerge una relazione tra il livello medio di aliquota applicato e l'ampiezza demografica del comune: si delinea una curva ad "U" per l'aliquota ordinaria e, invece, un andamento tendenzialmente discendente per quella sull'abitazione principale.

ALIQUOTE ICI MEDIE PER CLASSI DI AMPIEZZA DEMOGRAFICA DEI COMUNI TOSCANI 1995-99

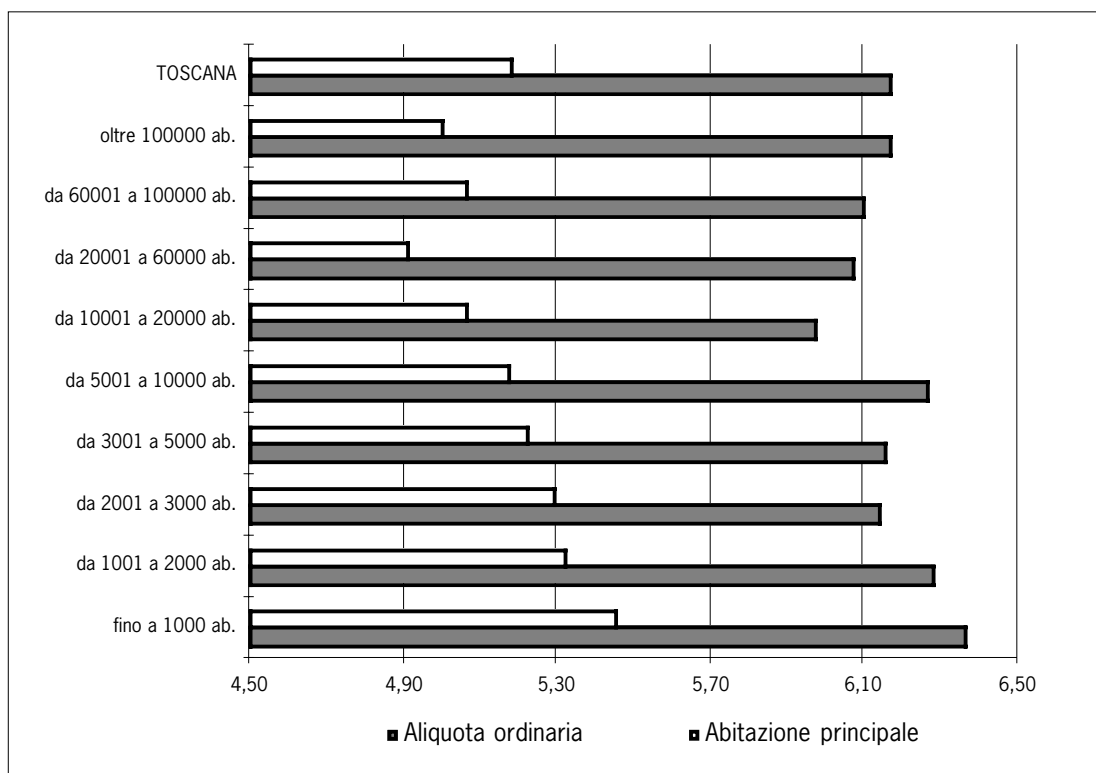
	Numero comuni	1995 Aliquota ordinaria	1997		1998		1999	
			Aliquota ordinaria	Abitaz. princip.	Aliquota ordinaria	Abitaz. princip.	Aliquota ordinaria	Abitaz. princip.
fino a 1000 ab.	19	5,7	6,1	5,4	6,2	5,4	6,4	5,4
da 1001 a 2000 ab.	40	5,5	5,9	5,3	6,1	5,3	6,3	5,3
da 2001 a 3000 ab.	33	5,5	5,9	5,2	6,1	5,2	6,1	5,3
da 3001 a 5000 ab.	53	5,3	5,8	5,2	6,0	5,3	6,1	5,2
da 5001 a 10000 ab.	65	5,4	6,0	5,2	6,2	5,3	6,3	5,2
da 10001 a 20000 ab.	42	5,3	5,7	5,2	5,9	5,1	6,0	5,1
da 20001 a 60000 ab.	25	5,2	5,8	5,0	6,0	5,0	6,1	4,9
da 60001 a 100000 ab.	7	5,6	5,9	4,9	6,0	5,1	6,1	5,1
oltre 100000 ab.	3	5,1	5,9	4,9	6,2	5,0	6,2	5,0
TOSCANA	287	5,4	5,9	5,2	6,1	5,2	6,2	5,2

Fonte: elaborazione su dati Consorzio ANCI-CNC

Soltanto i comuni di minori dimensioni (al di sotto dei 5mila abitanti) presentano, dunque, livelli superiori alla media regionale per entrambe le aliquote; d'altro canto, nei comuni più grandi risulta più elevata la differenza tra l'aliquota ordinaria e quella per la prima casa.

Queste tendenze, evidenziate dalla finanza comunale toscana, sembrano assumere toni diversi nel panorama nazionale, nel quale risulta molto più spiccata rispetto a quanto accade in Toscana la propensione da parte dei comuni medio-grandi ad applicare aliquote ICI ordinarie elevate: basta osservare che nella classe di aliquota più alta (7 per mille), la quota di abitanti residenti soggetti al regime ICI più

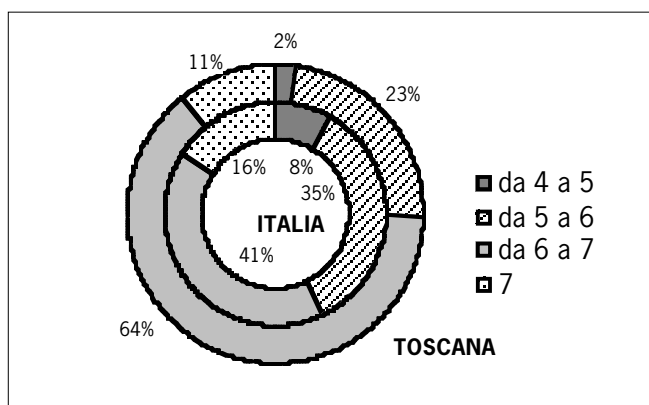
ALIQUOTE ICI MEDIE PER CLASSI DI AMPIEZZA DEMOGRAFICA DEI COMUNI TOSCANI 1999



Fonte: elaborazione su dati Consorzio ANCI-CNC

sfavorevole risulta in Italia pari al 16% contro l'11% del valore toscano, sebbene la numerosità relativa dei comuni che in Toscana hanno scelto il valore massimo di aliquota sia –come abbiamo visto poc'anzi– ben più consistente di quello nazionale (20% delle amministrazioni comunali toscane contro il 6% di quelle italiane).

DISTRIBUZIONE DEGLI ABITANTI RESIDENTI NEI COMUNI ITALIANI E TOSCANI PER CLASSI DI ALIQUOTA ORDINARIA 1999



Fonte: elaborazione su dati Consorzio ANCI-CNC

Le scelte dei governi locali sembrano, quindi, condizionate dall'estensione della comunità che devono amministrare: nelle classi dimensionali più basse, infatti, il fabbisogno di spesa da un lato impone per

esigenze di gettito aliquote ICI ordinarie elevate, che spesso ricadono su proprietari non residenti come nel caso dei piccoli comuni turistici; dall'altro, non consente di abbassare "troppo" l'aliquota per l'abitazione principale che investe i proprietari residenti nel comune. Nei capoluoghi e nei comuni più grandi (al di sopra dei 10mila abitanti), invece, che possono contare su un patrimonio immobiliare più ampio e soprattutto su valori molto più elevati di rendita urbana, gli amministratori sono maggiormente inclini a favorire i propri elettori (o almeno una buona parte di essi), prevedendo trattamenti fiscali agevolati per coloro che devono pagare l'ICI sulla propria abitazione.

Occorre ricordare, però, che i comuni possiedono un altro strumento per alleviare il carico fiscale che ricade sui cittadini proprietari, potendo autonomamente decidere di applicare una detrazione per l'abitazione principale superiore a quella minima obbligatoria. Nel 1999 61 comuni toscani (il 21% del totale) hanno concesso una detrazione ICI superiore alle 200mila lire: i valori massimi, pari a 500mila lire, sono quelli applicati dai comuni di Capoliveri e di Marciana (seguiti da Grosseto, Castiglion della Pescaia, Bibbona, Marciana Marina e l'Abetone con valori compresi tra 350-400mila lire).

DISTRIBUZIONE DEI COMUNI TOSCANI CHE HANNO APPLICATO UNA DETRAZIONE ICI SUPERIORE A 200MILA LIRE PER CLASSI DIMENSIONALI 1999

	n° comuni	Distribuzione %	Distribuzione %
fino a 1000 ab.	4	1,4	6,6
da 1001 a 2000 ab.	4	1,4	6,6
da 2001 a 3000 ab.	6	2,1	9,8
da 3001 a 5000 ab.	14	4,9	22,9
da 5001 a 10000 ab.	10	3,5	16,4
da 10001 a 20000 ab.	13	4,5	21,3
da 20001 a 60000 ab.	6	2,1	9,8
da 60001 a 100000 ab.	4	1,4	6,6
oltre 100000 ab.	-	-	-
Totale	61	21,2	100,0
Totale comuni toscani	287	100,0	

Fonte: elaborazione su dati Consorzio ANCI-CNC

Si deduce, quindi, che è prevalsa tra i comuni toscani una logica di compensazione tra il livello di aliquota per l'abitazione principale e l'importo della detrazione sull'imposta dovuta da essi applicati (il coefficiente di correlazione calcolato su tutti i comuni toscani assume infatti valore negativo). Positivamente correlate tra loro risultano, invece, l'aliquota ordinaria, quella per l'abitazione principale e quella per le unità immobiliari non locate adottate dalle amministrazioni (il coefficiente di correlazione in questo caso è sempre maggiore di zero), a dimostrazione di come domini una coerenza di fondo nelle scelte di prelievo compiute dai comuni.

Come è stato affermato in varie parti di questo Rapporto, il comportamento finanziario dei governi locali –sul lato delle entrate così come su quello delle spese– è influenzato da molteplici caratteristiche di natura demografica, economico-sociale e gestionale dell'ente stesso ed è difficilmente interpretabile; in questo senso l'analisi sulle scelte compiute dai comuni toscani in termini di aliquote ICI dimostra che:

- per valutare la politica di prelievo operata tramite l'ICI è sempre necessario considerare l'insieme delle modalità applicative stabilite dal comune (aliquote e detrazioni varie);
- la gestione di questo tributo comunale si è progressivamente differenziata nelle varie parti della regione, in linea con il processo di diversificazione delle varie forme di intervento dei governi locali in atto da qualche anno;

- nella maggior parte dei casi gli amministrazioni comunali hanno assunto in tema di ICI decisioni tra loro coordinate e univoche, mirate a mantenere la pressione tributaria sul livello desiderato (talvolta più alto, talvolta più basso).

2.2

La spesa

2.2.1 *La struttura economica della spesa*

Nel 1997 la spesa corrente complessivamente sostenuta dai comuni toscani ha sfiorato i 5.100 miliardi di lire, mentre quella in conto capitale ha raggiunto all'incirca i 2.100 miliardi (rispettivamente +2,2% e +10% rispetto al 1996); la spesa totale, comprensiva dei rimborsi per prestiti e delle spese per conto terzi, ammonta a quasi 8.400 miliardi di lire (+4,8%). Per il 1998, invece, si stima una crescita della spesa totale più contenuta di quella registrata nel 1997 (solo +1,7%), anche se la parte corrente continua ad aumentare al tasso del 2% (si veda la tabella 2.1 all'inizio del capitolo): rispettivamente, la spesa totale e quella corrente, in valori stimati, risultano pari a 8.500 e 5.200 miliardi di lire.

Dai dati di bilancio aggregati si può notare che, rispetto al 1996, la composizione della spesa comunale ha registrato una netta diminuzione di incidenza delle spese correnti (da 68,3 a 66,6%) a fronte di un recupero di quelle in conto capitale (da 26,2 a 27,4%); la voce residua di spesa, quella dei rimborsi per prestiti, seguendo l'andamento degli investimenti, ha subito anch'essa un aumento in termini di peso percentuale sul totale (in termini relativi la quota di spesa destinata ad investimenti è aumentata e l'onere del rimborso è cresciuto con maggiore intensità).

Sulla base di queste valutazioni, quindi, si potrebbe ritenere che stia proseguendo la tendenza da parte dei comuni toscani a riallinearsi alla composizione media della spesa comunale italiana, nella quale -come si ricorderà- ben il 35% delle spese totali è costituito da investimenti.

In realtà questo risultato, che emerge dal bilancio aggregato di tutte le amministrazioni comunali, risulta smentito quando si prende in considerazione il comportamento di spesa dei singoli enti, ovvero quando si calcola la struttura "media" degli impieghi dei comuni toscani. In questo caso i dati 1997 rivelano che in media la tendenza seguita è ben diversa, e tale da evidenziare una crescita di peso della parte

corrente (da 65,5 a quasi 70%) ed un ridimensionamento di quella in conto capitale (da 29,4 a 25,5%). In sostanza il fenomeno di sostituzione della spesa corrente in spesa capitale non è stato generalizzato nella finanza locale toscana, così come poteva apparire dall'analisi dei dati aggregati, ma anzi ha riguardato soltanto un insieme molto ristretto di comuni, costituito dai comuni molto grandi. In particolare si ripercuote sui valori elevati della classe di comuni oltre 100.000 abitanti l'investimento del Comune di Firenze per il Palazzo di Giustizia; senza questo valore gli investimenti totali dei comuni toscani si posizionerebbero addirittura al di sotto del corrispondente dato del 1996.

2.24

SPESA COMUNALE CORRENTE ED IN CONTO CAPITALE SECONDO LA CLASSE DIMENSIONALE 1996-97

Incidenza percentuale sulle spese totali al netto delle partite di giro

	SPESE C/ CAPITALE		SPESE CORRENTI	
	1996	1997	1996	1997
fino a 1000	39,6	30,6	56,9	65,6
da 1001 a 2000	29,2	27,4	66,3	68,5
da 2001 a 3000	34,8	27,2	60,8	67,6
da 3001 a 5000	31,3	24,1	63,6	69,4
da 5001 a 10000	25,6	27,9	68,2	66,5
da 10001 a 20000	26,6	23,5	67,4	69,8
da 20001 a 60000	27,3	23,7	68,5	69,6
da 60001 a 100000	24,8	27,2	70,4	67,7
oltre 100000	22,3	24,0	72,5	70,6
VALORE MEDIO TOSCANO	29,4	26,0	65,5	68,0

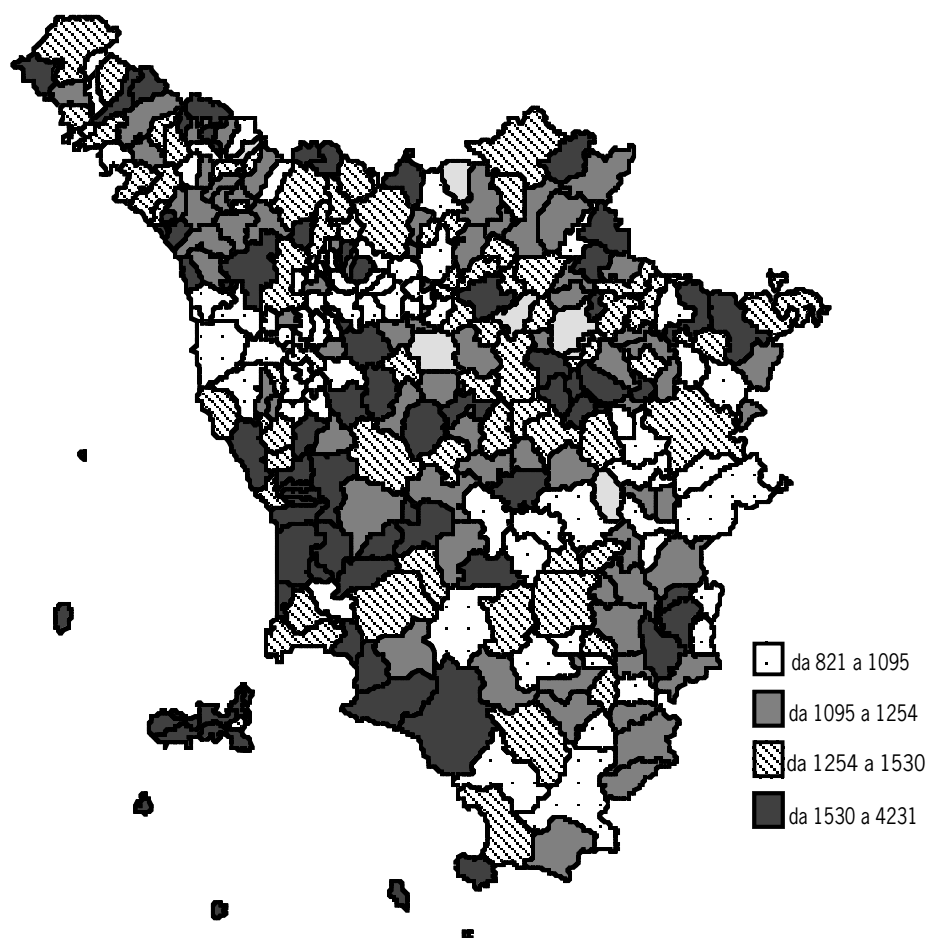
Fonte: elaborazione su dati dei CCB

Ma il dato più significativo per valutare la dinamica della spesa comunale è senz'altro quello pro capite, che meglio di ogni altro può esprimere l'impatto dell'intervento dell'amministrazione sulla collettività locale.

Mediamente in Toscana la spesa corrente per abitante risulta pari a 1,3-1,4 milioni di lire nel periodo 1996-98, evidenziando tassi di crescita annui del 2-3%; quella per investimenti ammonta in media nel 1997 a 600mila lire, quasi il 13% circa in meno rispetto all'anno precedente (come media dei valori comunali di incidenza pro capite della spesa comunale): in totale, quindi, i comuni toscani spendono all'incirca 2 milioni per ogni abitante, un valore nettamente al di sopra della media italiana (come è stato già visto nel primo capitolo) anche se tendenzialmente in diminuzione nell'ultimo anno considerato.

Naturalmente l'incidenza pro capite della spesa, sia corrente che in conto capitale, varia molto da comune a comune, mostrando un andamento fortemente condizionato

2.25
SPESA CORRENTE PRO CAPITE NEI COMUNI DELLA TOSCANA 1997

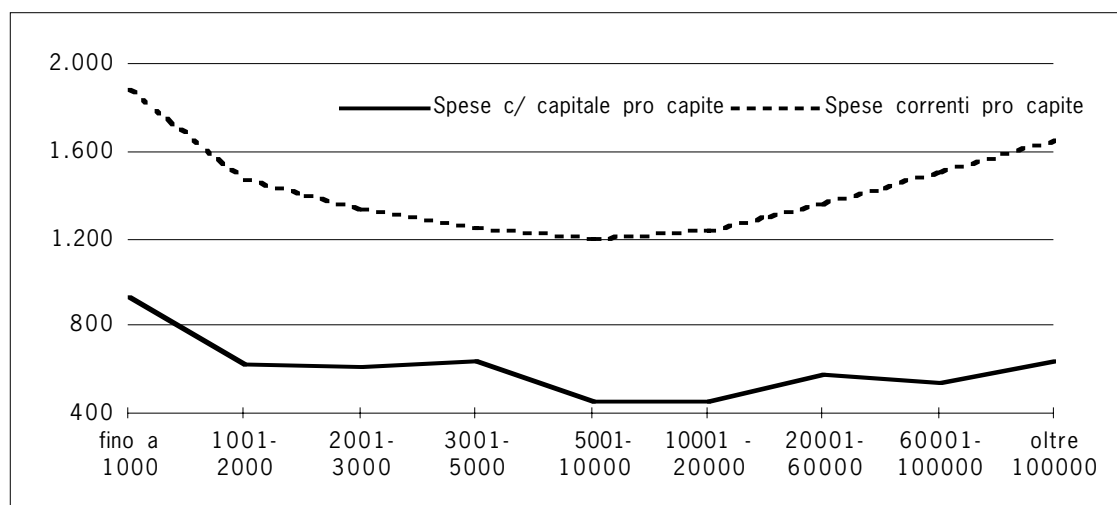


—come ci si attende— dalla dimensione demografica. Il valore pro capite delle spese correnti assume, infatti, valori più elevati nelle classi dimensionali minori, si abbassa nelle classi intermedie per effetto delle economie di scala, per poi crescere di nuovo per diseconomie dimensionali e per la maggior complessità delle funzioni affidate ai comuni più grandi, anche a beneficio dei comuni confinanti (effetto di “spill-over”); la spesa per investimenti mostra, invece, una relazione decrescente all’aumentare della classe dimensionale del comune.

2.26

SPESA COMUNALE CORRENTE ED IN CONTO CAPITALE SECONDO LA CLASSE DIMENSIONALE 1997

Valori pro capite in migliaia di lire correnti



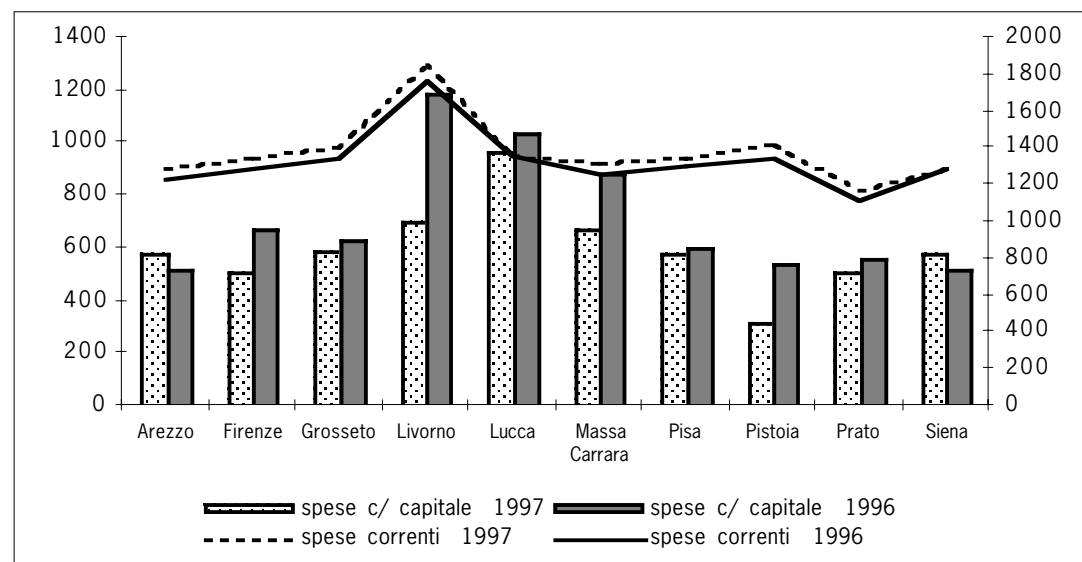
Fonte: elaborazione su dati dei CCB

Anche l'aggregazione della spesa comunale sulla base della provincia di appartenenza mette in evidenza una certa variabilità nei dati pro capite, dovuta prevalentemente alla disomogenea distribuzione della spesa in conto capitale, che per sua natura è caratterizzata da forte fluttuabilità. Così si spiegano le consistenti flessioni che si registrano, ad esempio, per l'insieme dei comuni in provincia di Livorno, Massa Carrara e Pistoia nel 1997 rispetto all'anno precedente.

2.27

SPESA COMUNALE CORRENTE ED IN CONTO CAPITALE SECONDO L'AGGREGAZIONE PROVINCIALE 1996-97

Valori pro capite in migliaia di lire correnti



Fonte: elaborazione su dati dei CCB

Ma il forte divario esistente nei livelli di spesa comunale risulta ancora più evidente se si osservano i valori massimi e minimi che la spesa corrente assume in alcuni comuni della Toscana: si va, infatti, da valori superiori ai 4 milioni a testa in comuni come Abetone e Capraia a valori appena superiori alle 800mila lire.

Il campo di variazione coperto è dunque molto ampio (il rapporto max/min è pari a 5,1) ma si può segnalare che l'intensità della dispersione dei valori rilevabile nel 1997 è più bassa, anche se di poco, a quella presente nel 1996 (gli indici di variabilità assumono valori lievemente più contenuti).

2.28
SPESA CORRENTE IN ALCUNI COMUNI TOSCANI 1997
Valori pro capite in migliaia di lire correnti

<i>Valori massimi</i>	
CAPRAIA ISOLA	4.231
ABETONE	4.004
MONTAIONE	3.260
CAPOLIVERI	2.857
FORTE DEI MARMI	2.699
CASTIGLIONE DELLA PESCAIA	2.621
VALORE MEDIO REGIONALE	1.356
<i>Valori minimi</i>	
CHIUSI	885
CAPANNOLI	875
TORRITA DI SIENA	865
VAIANO	862
BUGGIANO	856
CALCI	821

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

Definite, quindi, le tendenze di fondo che hanno caratterizzato la struttura economica della spesa comunale della Toscana nel 1997, resta da verificare se sono emersi alcuni cambiamenti di rilievo nella destinazione funzionale delle risorse disponibili; ci si riferisce, in particolare, a due aspetti: al grado di rigidità delle spese comunali e alla distribuzione delle risorse correnti tra i vari settori d'intervento.

2.2.2 *La rigidità della spesa corrente*

Per quanto riguarda la rigidità strutturale della spesa comunale, vengono proposti tre diversi indicatori, come si può vedere nella tabella successiva, calcolati in modo da scorporare l'incidenza sulla totalità delle entrate ordinarie delle diverse componenti di costo considerate più invarianti, cioè il costo del personale, quello delle quote di rimborso capitale dei mutui e quello degli interessi passivi. E' evidente che tanto più

bassa è la quota di queste spese correnti sulle entrate correnti, tanto maggiore è la flessibilità operativa di cui può godere l'ente per rispondere in modo più tempestivo ed adeguato alle variazioni della domanda di servizi.

Mediamente nel 1997 nella finanza comunale toscana quasi il 50% delle entrate correnti risulta assorbito dall'insieme di queste categorie di spesa scarsamente flessibili: in particolare per il 35% dal costo per il personale, per il 6% dalle rate di ammortamento dei mutui contratti dall'ente e infine per l'8% dall'onere degli interessi passivi.

2.29

RIGIDITA' STRUTTURALE DELLA SPESA CORRENTE COMUNALE PER CLASSE DIMENSIONALE 1997

Valori percentuali

			<u>Rigidità strutturale (1)</u>		<u>Rigidità strutturale (2)</u>		<u>Rigidità strutturale (3)</u>	
			1997	Var. 97/96	1997	Var. 97/96	1997	Var. 97/96
Fino a	500 abitanti		41,3	-10,5	33,4	1,5	31,5	1,7
da	501 a	1.000 ab.	52,0	1,2	44,7	1,6	40,2	2,1
da	1.001 a	2.000 ab.	49,8	1,3	41,5	0,9	35,4	1,3
da	2.001 a	3.000 ab.	50,3	3,5	42,2	2,0	36,7	1,6
da	3.001 a	5.000 ab.	47,1	3,5	40,1	3,3	34,6	3,0
da	5.001 a	10.000 ab.	48,1	5,3	40,4	2,5	34,6	2,5
da	10.001 a	20.000 ab.	44,9	2,4	37,1	1,1	31,6	1,4
da	20.001 a	60.000 ab.	49,4	11,5	40,7	3,3	34,5	2,8
da	60.001 a	100.000 ab.	49,1	6,6	40,3	1,3	33,4	0,8
oltre	100.000 abitanti		51,8	12,7	44,2	3,6	36,8	4,2
VALORE MEDIO REGIONALE			49,1	5,6	41,1	1,8	35,4	1,8

(1) Spesa personale + quote amm.to mutui + interessi passivi su entrate ordinarie

(2) Spesa personale + quote amm.to mutui su entrate ordinarie

(3) Spesa personale su entrate ordinarie

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

Si rileva immediatamente che rispetto al 1996 la rigidità strutturale della spesa corrente dei comuni toscani ha registrato un aumento, particolarmente elevato per la componente degli interessi passivi. L'aumento del 5,6% del grado di rigidità nella sua versione più ampia (indicatore 1) dipende, infatti, per il 3,8% dalla crescita degli interessi passivi, che hanno evidenziato tassi di crescita annua molto alti soprattutto nei comuni di medio-grandi dimensioni, e per l'1,8% da quella del costo del personale, il cui peso sulle entrate correnti è passato in media dal 33,6% nel 1996 al 35,4% nel 1997; il rimborso dei prestiti non ha invece esercitato alcun effetto sul livello di rigidità strutturale della spesa comunale.

E' importante ricordare che questa crescita della rigidità nelle spese dei comuni toscani va ad invertire una tendenza al ribasso che aveva, invece, caratterizzato gli anni precedenti: basta pensare che la rigidità qui denominata (2) soltanto qualche anno fa

superava il 50% e che il guadagno finanziario di cui i comuni hanno potuto beneficiare nella prima metà degli anni novanta nel pagamento delle rate dei mutui (e solo, in minima parte, la minor incidenza della spesa per il personale) aveva consentito di incrementare in misura consistente il grado di flessibilità della spesa.

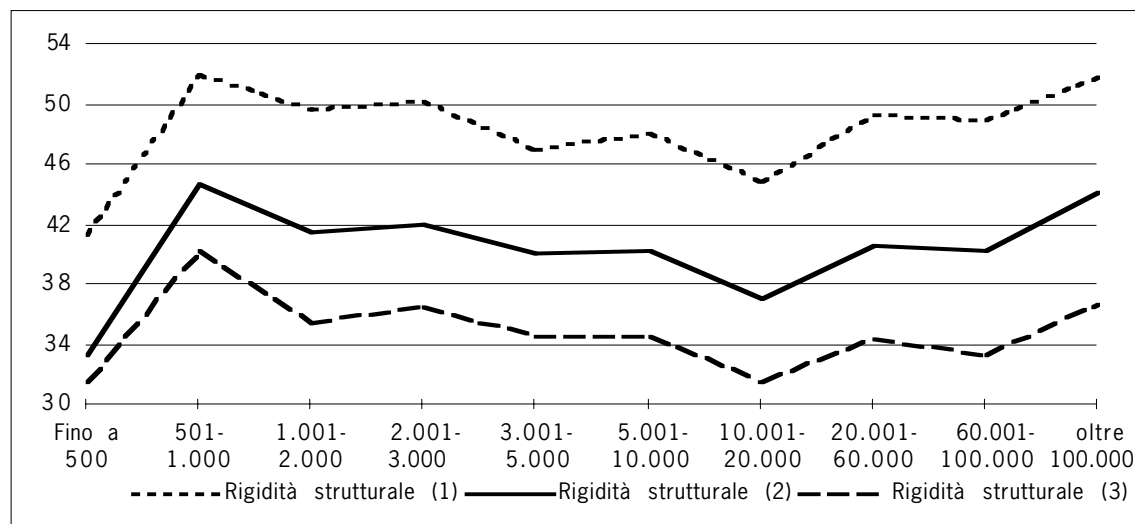
Come abbiamo più volte rilevato per molti altri fenomeni della finanza locale, anche per la rigidità strutturale della spesa corrente si osserva che la variabilità che essa assume nell'ambito delle varie amministrazioni comunali della Toscana è molto elevata: l'incidenza della spesa per il personale ad esempio in alcuni enti oltrepassa il 50% mentre in altre realtà costituisce soltanto un sesto delle entrate correnti; se al costo del lavoro si aggiunge l'onere capitale e corrente dell'ammortamento dei mutui i valori minimi all'interno della regione non raggiungono il 20% mentre quelli massimi oltrepassano addirittura il 70% delle entrate ordinarie. Anche in questo caso, così come accadeva per la spesa corrente pro capite, si deve però constatare che la varianza degli indicatori nel 1997 si è abbassata rispetto quella rilevabile nel 1996.

Infine, l'ampiezza dimensionale del comune sembra condizionare il grado di rigidità strutturale della spesa corrente, dato che valori di questo indicatore più elevati della media regionale possono essere associati generalmente ai comuni che appartengono alle classi dimensionali o più piccole o più grandi, nei quali risulta relativamente più incidente la spesa per il personale dipendente.

2.30

RIGIDITÀ STRUTTURALE DELLA SPESA CORRENTE COMUNALE PER CLASSE DIMENSIONALE 1997

Valori percentuali



(1) Spesa personale + quote amm.to mutui + interessi passivi su entrate ordinarie

(2) Spesa personale + quote amm.to mutui su entrate ordinarie

(3) Spesa personale su entrate ordinarie

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

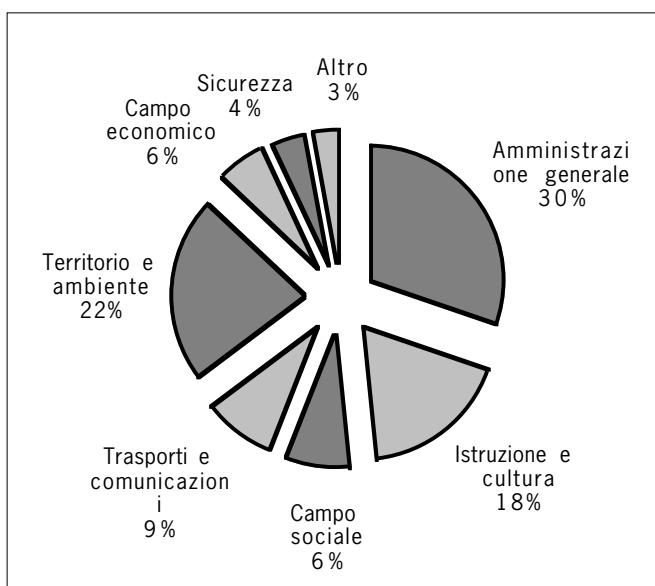
2.2.3 La destinazione funzionale della spesa

Dal punto di vista della destinazione funzionale della spesa corrente dei comuni (valutata secondo la classificazione adottata nei nuovi schemi contabili di bilancio), si può notare che la spesa corrente dei comuni toscani continua, in linea di massima, ad essere impiegata prevalentemente nell'amministrazione generale (30% circa), nella gestione del territorio e dell'ambiente (più del 22%) e nella cultura e nell'istruzione (quasi 18%); quote molto più basse sono attribuibili al settore dei trasporti e delle comunicazioni (poco al di sotto del 9%), al campo sociale (8%) ed infine al campo economico (meno del 6%).

Rispetto al 1996 assumono un maggiore rilievo gli impegni di spesa destinati all'amministrazione generale, al settore dell'istruzione e della cultura e al campo sociale; per tutti gli altri la quota ricoperta sul totale delle spese correnti rimane sostanzialmente invariata.

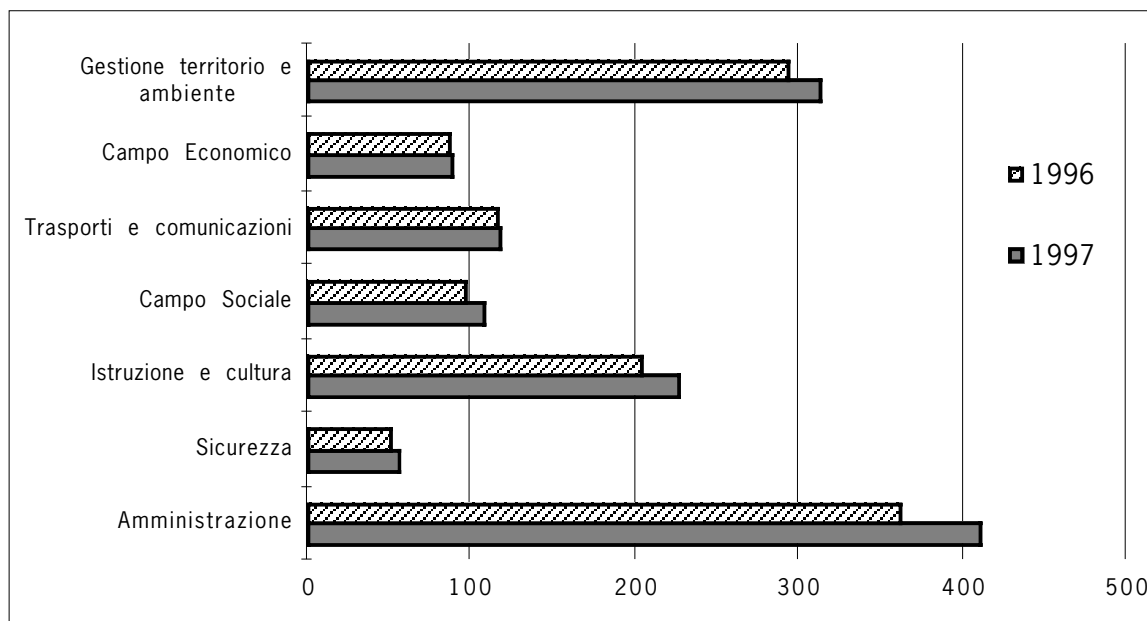
2.31

PRINCIPALI DESTINAZIONI DELLA SPESA CORRENTE DEI COMUNI TOSCANI 1997
Composizione percentuale



Fonte: elaborazione su dati dei CCB

Relativamente all'incidenza della spesa sulla popolazione, si rileva che i valori pro capite della spesa corrente nel 1997 subiscono un aumento in tutti i principali settori d'intervento; ciò avviene particolarmente per l'amministrazione generale, per l'istruzione e la cultura e per la gestione del territorio e dell'ambiente. In altri settori,



Fonte: elaborazione su dati dei CCB

come quello economico e quello dei trasporti, gli incrementi sono così contenuti da costituire impegni di spesa decrescenti in termini reali.

E' importante ricordare che la spesa corrente pro capite rappresenta un indicatore importante, ma che, forse più di qualsiasi altro, non deve essere caricato di eccessivo significato: meccanicamente nella maggior parte dei casi, non sarebbe corretto interpretare l'intensità del dato di spesa esclusivamente come maggiore o minore importanza che il comune attribuisce ai vari settori d'impiego; la distribuzione funzionale delle spese di ogni comune dipende sempre da un insieme complesso di fattori e ragioni.

A riprova di ciò, si può osservare la diversa distribuzione delle principali funzioni di spesa rispetto alla classe dimensionale, che conferma le tendenze tradizionali condizionate, a seconda dei casi, da economie o diseconomie di scala: si evidenzia, infatti, una relazione nettamente decrescente per le spese di amministrazione e per quelle del settore trasporti e comunicazioni; una relazione viceversa crescente per la spesa scolastica e culturale e per quella sociale in senso stretto; un andamento ad U per la spesa per sicurezza e per la gestione del territorio e dell'ambiente ed, infine,

un'assenza di relazione per gli interventi di natura economica legati in modo imprescindibile alle specifiche esigenze locali.

2.33

PRINCIPALI DESTINAZIONI DELLA SPESA CORRENTE COMUNALE PER CLASSE DIMENSIONALE 1997

Valori pro capite in migliaia di lire

		Amm.ne Generale	Sicurezza	Istruzione cultura	Campo Sociale	Trasporti comunic.	Campo Economico	Territorio ambiente
Fino a	500 abitanti	809	109	230	50	263	233	798
da	501 a 1.000 ab.	756	76	218	97	178	132	368
da	1.001 a 2.000 ab.	514	58	231	80	170	116	287
da	2.001 a 3.000 ab.	438	58	224	91	131	84	352
da	3.001 a 5.000 ab.	379	48	211	131	103	62	267
da	5.001 a 10.000 ab.	334	51	225	104	91	66	299
da	10.001 a 20.000 ab.	320	45	231	109	89	97	309
da	20.001 a 60.000 ab.	336	57	251	116	99	109	349
da	60.001 a 100.000 ab.	381	77	255	129	101	101	366
oltre	100.000 abitanti	411	79	354	216	117	39	388
TOSCANA		411	55	227	107	118	88	314

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

2.2.4 *L'indebitamento e gli investimenti*

Nell'analizzare l'attività di investimento dei comuni toscani è più che mai necessario sottolineare i limiti interpretativi dell'analisi congiunturale presentata in questo Rapporto: da un lato, la fonte informativa utilizzata, rappresentata unicamente dai Certificati consuntivi di bilancio, non è sufficiente per valutare l'attività di investimento realizzata dall'ente comunale (sarebbe necessario disporre di molti altri documenti, tra i quali il conto del patrimonio, la relazione tecnica, la relazione della Giunta ecc.); dall'altro, il metodo degli indicatori sintetici adottato nell'analisi, come è già stato più volte rilevato, non può essere considerato soddisfacente per comprendere a fondo le scelte di bilancio compiute dagli enti locali. Tra l'altro, gli indicatori utilizzati in questa parte del lavoro, che esprimono rispettivamente il livello di indebitamento del comune e l'intensità degli investimenti effettuati rispetto alla popolazione residente, presentano una forte variabilità da un comune all'altro: essi, infatti, per loro natura, costituiscono voci del bilancio particolarmente soggette a cambiamenti e fluttuazioni che non sono soltanto "congiunturali" in quanto dipendono anche dalla imputazione contabile di alcuni rilevanti investimenti ad uno specifico esercizio finanziario.

Come abbiamo già messo in evidenza, la spesa per investimenti effettuata dai comuni toscani è diminuita tra il 1996 e il 1997, attestandosi sulle 600mila lire in valori pro capite. Di contro, l'indebitamento medio dei comuni (misurato come incidenza degli

interessi passivi sull'indebitamento patrimoniale e del rimborso prestiti sulle entrate ordinarie) è aumentato passando dal 12,9 al 13,7%. In calo, dunque, l'attività di investimento, anche se pur sempre finanziata con indebitamento.

Anche se non in modo sistematico, dai risultati articolati secondo la dimensione demografica dei comuni emerge una relazione proporzionale tra intensità di investimento e onere dell'indebitamento, coerentemente alle attese, anche se talvolta l'onere dell'indebitamento cresce relativamente di più proprio laddove l'investimento si è maggiormente ridimensionato. Inoltre, il livello di indebitamento aumenta all'aumentare della dimensione demografica del comune mentre l'investimento pro capite mostra un andamento tendenzialmente decrescente.

2.34

ONERI DELL'INDEBITAMENTO E INVESTIMENTI DEI COMUNI TOSCANI SECONDO LA CLASSE DIMENSIONALE 1996-97
Valori percentuali e pro capite in migliaia di lire

			Oneri di indebitamento*		Investimenti pro capite	
			1996	1997	1996	1997
fino a	500 ab.		16,3	9,8	5.738	3.967
da	501 a	1.000 ab.	13,3	11,8	1.336	934
da	1.001 a	2.000 ab.	15,0	14,4	681	631
da	2.001 a	3.000 ab.	13,5	13,7	851	621
da	3.001 a	5.000 ab.	13,9	12,5	735	645
da	5.001 a	10.000 ab.	13,6	13,5	450	460
da	10.001 a	20.000 ab.	13,7	13,3	500	456
da	20.001 a	60.000 ab.	12,7	15,0	540	584
da	60.001 a	100.000 ab.	13,5	15,7	582	543
oltre	100.000 abitanti		13,4	15,0	485	647
VALORE MEDIO REGIONALE			12,9	13,7	690	603

* interessi passivi + rimborso prestiti su entrate ordinarie

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

La concomitanza della crescita dell'onere dell'indebitamento da un lato e della flessione degli investimenti dall'altro risulta quindi in certa misura contraddittoria: la spiegazione al riguardo non è né immediata né univoca, sia perché il dato medio regionale "nasconde" sempre la varietà delle situazioni locali sottostanti, sia perché molteplici sono i fattori in ogni singola realtà possono aver influito sulle decisioni di investimento e di indebitamento.

Sembra, comunque, di poter affermare che si è esaurito il periodo, coincidente con gli anni centrali del decennio, in cui le amministrazioni locali traevano vantaggi dal punto di vista finanziario da una serie di fattori congiunturali favorevoli, tra cui la tendenziale diminuzione del costo del denaro, la possibilità di finanziare l'investimento

con l'avanzo di amministrazione e, soprattutto, la possibilità di rinegoziare i mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti (a questa prima rinegoziazione del 1996 ne seguirà un'altra che interesserà i mutui che i governi comunali hanno contratto con altri enti).

Nel 1996, ad esempio, lo stimolo all'investimento proveniente dall'operazione di ridefinizione delle condizioni di indebitamento con la Cassa Depositi e Prestiti è risultato più determinante della disponibilità di consistenti avanzi di amministrazione, se si considera che l'andamento dell'avanzo di amministrazione registrato dall'insieme degli enti comunali toscani nell'ultimo triennio non evidenzia un punto di massimo in corrispondenza del 1996, bensì nel 1997, cioè quando la spesa in conto capitale ha mostrato una flessione.

L'avanzo di amministrazione per i comuni toscani è ammontato, infatti, a 278, 283 e 247 miliardi di lire rispettivamente nel 1996, 1997 e 1998: mediamente ogni comune in questo ultimo triennio ha contribuito con circa 8-900 milioni di avanzo d'amministrazione, ma per molti di essi tale avanzo ha superato anche il miliardo di lire (la quasi totalità dei comuni toscani ha presentato nel 1998 un rendiconto positivo: soltanto 4 comuni sono in disavanzo; tre sono in pareggio; i 4 comuni che avevano dichiarato il dissesto hanno concluso la procedura di risanamento e soltanto un comune presenta debiti fuori bilancio).

2.35

AVANZO DI AMMINISTRAZIONE NEI COMUNI TOSCANI 1996-98

	Valori assoluti			Valore medio per comune		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998
AREZZO	10.378	8.308	11.029	273	219	290
FIRENZE	54.578	82.504	49.886	1.240	1.875	1.134
GROSSETO	29.772	26.484	22.034	1.063	946	787
LIVORNO	41.872	19.681	24.078	2.094	984	1.204
LUCCA	42.076	22.576	42.895	1.202	645	1.226
MASSA CARRARA	14.788	21.515	7.483	870	1.266	440
PISA	25.383	28.731	28.382	651	737	728
PISTOIA	12.713	18.447	19.938	578	838	906
PRATO	30.600	37.860	28.723	4.371	5.409	4.103
SIENA	15.873	17.394	12.635	441	483	351
TOSCANA	278.033	283.500	247.083	969	988	861

Fonte: Certificati Consuntivi di Bilancio e Comitato Regionale di Controllo

Risultati così confortanti dal punto di vista finanziario e contabile, che solo fino a qualche anno fa erano impensabili per la finanza locale della Toscana, sono stati

senz'altro raggiunti grazie all'incremento delle entrate fornite dai tributi propri, ma probabilmente sono stati resi possibili anche da una politica di spesa corrente particolarmente accorta, oltre che dalla confermata bassa propensione all'investimento. Nel 1997, quindi, le scelte di impiego da parte delle amministrazioni locali hanno mirato innanzitutto a stabilizzare o consolidare l'avanzo di amministrazione, rinunciando ad utilizzarlo per nuove spese di investimento e confermando la tipica predisposizione della finanza comunale toscana a privilegiare la spesa di parte corrente.

Volendo azzardare una previsione si potrebbe affermare che, partendo da questi presupposti, se nei prossimi anni l'impatto del Patto di stabilità dovesse risultare "neutrale" per la finanza dei comuni toscani, si creerebbe una situazione molto favorevole per un rilancio dell'attività di investimento e per un ottimale finanziamento del funzionamento degli enti locali.

2.3

I servizi pubblici erogati

Nel rapporto sulla situazione relativa all'anno 1996 erano state evidenziate le caratteristiche principali del processo di riforma che sta interessando il comparto dei servizi pubblici locali: da un lato il ridimensionamento delle gestioni dirette da parte degli enti locali, dall'altro la riarticolazione territoriale di erogazione dei servizi attraverso la definizione di bacini di produzione mediamente più ampi rispetto a quelli preesistenti. Era stato anche segnalato però che questo processo, pur avviato e plausibilmente irreversibile, mostra i suoi frutti in maniera molto lenta e graduale. L'ingresso dei soggetti privati nella gestione dei servizi è, spesso, l'effetto dell'applicazione di norme di legge più che della decisione autonoma degli enti e lo stesso si può dire dell'ampliamento della dimensione territoriale dei bacini di utenza di riferimento.

Rispetto a questi due aspetti, l'esame dei dati relativi ai servizi per l'anno 1997 fornisce un'ulteriore conferma; in effetti, i due fenomeni richiamati continuano a manifestarsi in maniera continuativa ma senza significativi salti nella loro entità quantitativa; peraltro una forte spinta propulsiva è da attribuire ancora una volta ai provvedimenti normativi che si propongono di sollecitare i comuni italiani (soprattutto quelli di piccole dimensioni) a ripensare il proprio operato in modo da valorizzare sia le

esperienze di collaborazione tra enti locali che tra enti e soggetti terzi (privato profit e non profit). E' stata infatti approvata un'importante norma di riforma della legge sulle autonomie locali che dà nuovo rilancio a forme di aggregazione dei comuni finalizzate alla gestione associata di funzioni e di servizi (L.265/99, "Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142"). Ed è in discussione al Parlamento il Disegno di legge n. 4014 (Modifica degli articoli 22 e 23 della legge 8.6.99 n. 142, in materia di riordino dei servizi pubblici locali e disposizioni transitorie) che ridefinisce i principi e le modalità istituzionali per la gestione dei servizi, prevedendo, ad esempio, che l'affidamento gestionale dei servizi "a rilevanza industriale" avvenga tramite gara, che i soggetti gestori affidatari possano essere solo società di capitale, introducendo in tutti i casi i contratti di servizio. Anche questa norma favorisce l'aggregazione degli enti locali per ambiti territoriali al fine di consentire migliori condizioni erogative.

Già in passato è stato possibile registrare, attraverso l'esame delle Certificazioni dei conti consuntivi, come la Toscana ha dato segno di questi cambiamenti. E la stessa cosa tenteremo di fare in seguito, proponendo un aggiornamento dei principali indicatori di dotazione, di gestione e finanziari. Occorre tuttavia segnalare due aspetti che si riferiscono al metodo di rilevazione dei dati.

Il primo, già segnalato in altre parti del presente rapporto, è che, per l'anno 1997, a seguito del cambiamento del modello di compilazione dei certificati, è stata data la possibilità ai comuni di scegliere tra la compilazione del vecchio e del nuovo modello; l'adozione di schemi contabili diversi ha determinato alcune difficoltà di confronto a causa dei diversi criteri di aggregazione dei servizi, ma anche a causa delle diverse voci rilevate dai modelli per i singoli servizi (su un totale di 54 servizi sono risultati possibili i confronti su 33; se, come previsto, per i dati relativi al 1998, verranno utilizzati da tutti i comuni i nuovi moduli, sarà possibile realizzare l'analisi comparata completa relativa all'anno; non sarà invece del tutto agevole, come non lo è in questa occasione, il confronto intertemporale delle performances). Le brevi note che seguono sono quindi il tentativo di sintetizzare gli aspetti di maggior rilievo sullo stato gestionale dei servizi attraverso i confronti consentiti dalla duplice modalità di rilevazione.

Un secondo e più generale aspetto da segnalare si riferisce alla natura delle informazioni di base per l'analisi. Fino ad oggi le certificazioni hanno costituito un "data-base" in grado di rappresentare, seppur in maniera approssimativa, lo stato dei servizi pubblici locali proprio in virtù del monopolio pubblico che è sempre prevalso.

Con la progressiva esternalizzazione dei servizi ed il conseguente minor ruolo pubblico nella fase di gestione, c'è il rischio che vada persa una fonte articolata di informazioni sul complesso del comparto dei servizi; infatti progressivamente verranno a mancare le informazioni relative alle gestioni esterne. Questo in parte è già successo nel caso dei servizi idrici integrati: vi sono alcune realtà provinciali in cui vi è una significativa presenza di imprese private di gestione in corrispondenza delle quali risultano del tutto assenti le informazioni sulla corrispondente gestione finanziaria. Se quindi in passato la rendicontazione dell'operato dei comuni consentiva, come secondo prodotto, l'analisi dei servizi, la crescente esternalizzazione renderà questo strumento del tutto inefficace allo scopo. E' auspicabile perciò pensare a quale procedura di raccolta informativa potrà garantire la continuità d'analisi e di valutazione di un comparto complesso ed eterogeneo come quello in questione; proprio in una fase di decentramento funzionale in cui il ruolo di regolazione, di controllo, e più in generale, di governo avrebbe trovato in un siffatto sistema informativo uno degli strumenti più validi.

2.3.1 La dotazione di servizi

La prima difficoltà di valutazione si incontra nel considerare gli usuali indicatori di dotazione: il numero medio di servizi presenti in ogni comune e il numero medio di comuni in cui è presente un servizio. Il primo indicatore non è stato calcolato perché la diversa aggregazione dei servizi rende impossibile il calcolo automatico. E' stato invece possibile calcolare il secondo indicatore in corrispondenza di un sottoinsieme (piuttosto consistente) di servizi. I risultati in termini percentuali sono quelli riportati nel grafico seguente.

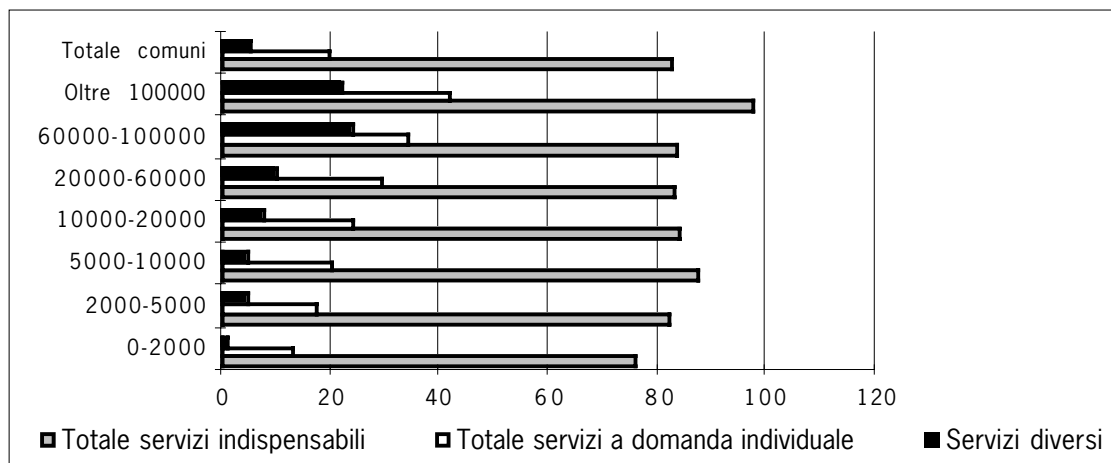
Complessivamente considerati, i servizi essenziali sono presenti in circa l'80% dei comuni toscani, qualunque sia la dimensione demografica. Diverso è il caso dei servizi a domanda individuale e dei servizi diversi, presenti invece in percentuali molto più basse e differenziate per classi dimensionali. In entrambi i casi, infatti, la presenza cresce chiaramente col crescere della dimensione demografica: nel caso dei servizi a domanda individuale si passa dal 13% dei comuni più piccoli al 42% di quelli maggiori; nel caso dei servizi diversi, dall' 1% al 22%, rispettivamente.

Questi dati evidenziano da un lato, seppur in modo approssimativo, che i servizi essenziali hanno per loro natura una diffusione molto ampia e omogenea, mentre negli altri casi la scelta di attivare o meno il servizio da parte dei singoli enti locali dipende da fattori generalmente legati alla disponibilità di risorse (e/o al grado di efficienza

economica con cui i servizi stessi possono essere attivati) e al livello della domanda potenziale (è evidente che in alcuni piccoli comuni non viene superata la soglia minima necessaria per l'attivazione del servizio stesso).

2.36

PRESENZA MEDIA DI SERVIZI ESSENZIALI, A DOMANDA INDIVIDUALE E SERVIZI DIVERSI NEI COMUNI DELLA TOSCANA 1997
Percentuale dei comuni in cui sono presenti i servizi



Fonte: elaborazione sui dati dei CCB

D'altro lato, dall'esame più dettagliato dei dati emerge che il maggior o minor livello di presenza non è un dato interpretabile in modo univoco. In generale, la maggior percentuale di presenza sta a significare che il servizio è stato attivato in un numero maggiore di comuni; rispetto al 1996 questo è avvenuto, ad esempio, nel caso degli asili nido, delle colonie e dei soggiorni, dei corsi extrascolastici, ecc. Al contrario, una diminuzione del tasso di presenza può significare che la gestione del servizio è stata affidata ad un soggetto esterno (alcuni comuni, infatti, quando affidano all'esterno le gestioni, non solo non registrano più il costo del servizio, in quanto non è un costo sostenuto direttamente, ma non registrano neppure la presenza, le forme di gestione o altre informazioni corrispondenti, ragione per cui il servizio risulta assente): è il caso dei servizi idrici, della nettezza urbana, degli impianti sportivi.

La percentuale di comuni in cui i servizi sono presenti costituisce dunque solo un'indicazione del grado di diffusione sul territorio delle diverse categorie considerate.

2.3.2 Le forme di gestione

Rispetto al 1996 è stata confermata la tendenza, lieve ma inequivocabile, di progressivo riassetto delle gestioni. Il fenomeno interessa la maggior parte dei servizi, da quelli

2.37

PRESENZA MEDIA DEI SERVIZI NEI COMUNI DELLA TOSCANA 1997

Percentuale di comuni in cui è presente il servizio per classi di dimensione demografica

	0-2000	2000-5000	5000-10000	10000-20000	20000-60000	60000-100000	oltre 100000	Totale Comuni
Servizio necroscopico e cimiteriale	88,9	96,3	98,4	100,0	96,2	85,7	100,0	95,5
Servizi tecnici	100,0	98,8	100,0	95,5	100,0	85,7	100,0	98,6
Anagrafe	92,1	97,5	100,0	97,7	100,0	85,7	100,0	96,9
Servizio statistico	0,0	6,3	17,2	13,6	34,6	57,1	100,0	13,2
Polizia locale	90,5	98,8	100,0	95,5	100,0	85,7	100,0	96,5
Scuola materna	84,1	91,3	95,3	95,5	92,3	100,0	100,0	91,6
Istruzione elementare	93,7	96,3	95,3	95,5	92,3	100,0	100,0	95,1
Istruzione media	66,7	86,3	95,3	95,5	96,2	100,0	100,0	86,8
Acquedotto	77,8	70,0	73,4	45,5	30,8	42,9	66,7	64,5
Fognatura e depurazione	84,1	76,3	81,3	72,7	69,2	71,4	100,0	78,0
Nettezza urbana	98,4	98,8	100,0	97,7	96,2	71,4	100,0	97,9
Viabilità ed illuminazione pubblica	90,5	96,3	98,4	97,7	96,2	85,7	100,0	95,5
Parchi	57,1	71,3	84,4	79,5	73,1	100,0	100,0	73,5
Biblioteche	41,3	67,5	82,8	90,9	88,5	100,0	100,0	71,8
TOTALE SERVIZI INDISPENSABILI	76,1	82,2	87,3	83,8	83,2	83,7	97,6	82,5
Asili nido	0,0	10,0	34,4	70,5	96,2	85,7	100,0	33,1
Alberghi diurni	0,0	3,8	1,6	9,1	7,7	28,6	66,7	4,9
Convitti campeggi case vacanze	4,8	5,0	15,6	2,3	7,7	14,3	33,3	7,7
Soggiorni termali	12,7	23,8	25,0	36,4	42,3	0,0	33,3	24,7
Corsi extrascolastici	12,7	20,0	31,3	29,5	30,8	42,9	66,7	24,4
Giardini zoologici	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	14,3	33,3	0,7
Impianti sportivi	49,2	58,8	51,6	56,8	61,5	57,1	100,0	55,4
Mattatoi pubblici	4,8	8,8	10,9	9,1	11,5	14,3	0,0	8,7
Mense	9,5	6,3	10,9	4,5	15,4	0,0	0,0	8,4
Mense scolastiche	79,4	87,5	98,4	97,7	96,2	85,7	100,0	90,6
Mercati e fiere	0,0	3,8	6,3	6,8	42,3	85,7	100,0	10,5
Pesa pubblica	9,5	7,5	0,0	6,8	3,8	28,6	0,0	6,3
Servizi turistici	3,2	7,5	10,9	9,1	11,5	14,3	0,0	8,0
Spurgo pozzi neri	1,6	2,5	3,1	4,5	7,7	14,3	0,0	3,5
Trasporto carni macellate	3,2	1,3	1,6	0,0	3,8	0,0	0,0	1,7
Auditorium	17,5	27,5	17,2	43,2	26,9	57,1	33,3	26,1
TOTALE SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE	13,0	17,1	19,9	24,1	29,1	33,9	41,7	19,7
Distribuzione gas	1,6	12,5	14,1	22,7	26,9	42,9	66,7	14,6
Centrale del latte	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	14,3	0,0	0,3
Distribuzione energia elettrica	1,6	1,3	0,0	0,0	3,8	14,3	0,0	1,4
TOTALE SERVIZI DIVERSI	1,1	4,6	4,7	7,6	10,3	23,8	22,2	5,5

	1997				1996			
	Gest. in econ.	Gest. privata	Imp. e cons. pubblici	Altro	Gest. in econ.	Gest. privata	Imp. e cons. pubblici	Altro
Servizio necroscopico e cimiteriale	69,0	10,2	1,1	19,7	92,2	3,6	1,1	3,2
Servizi tecnici	95,4	0,0	0,4	4,2	93,7	0,0	0,7	5,6
Anagrafe	99,3	0,0	0,0	0,7	100,0	0,0	0,0	0,0
Servizio statistico	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0
Polizia locale	98,9	0,0	0,0	1,1	100,0	0,0	0,0	0,0
Scuola materna	96,6	0,4	0,0	3,0	100,0	0,0	0,0	0,0
Istruzione elementare	96,3	0,4	0,0	3,3	100,0	0,0	0,0	0,0
Istruzione media	93,2	0,0	0,4	6,4	100,0	0,0	0,0	0,0
Acquedotto	71,9	7,0	13,5	7,6	71,0	6,9	12,4	9,7
Fognatura e depurazione	67,0	8,9	12,5	11,6	73,1	7,8	10,4	8,6
Nettezza urbana	54,1	13,9	18,9	13,2	60,8	12,6	13,3	13,3
Viabilità ed illuminazione pubblica	95,3	1,1	0,7	2,9	100,0	0,0	0,0	0,0
Parchi	89,6	2,8	0,9	6,6	91,3	2,1	0,4	6,2
Asili nido	85,3	3,2	1,1	10,5	87,0	2,2	3,3	7,6
Alberghi diurni	50,0	21,4	0,0	28,6	58,8	41,2	0,0	0,0
Convitti campeggi case vacanze	54,5	22,7	9,1	13,6	37,0	44,4	3,7	14,8
Soggiorni termali	59,2	14,1	1,4	25,4	70,8	12,3	0,0	16,9
Corsi extrascolastici	82,9	2,9	1,4	12,9	83,3	3,0	3,0	10,6
Impianti sportivi	49,7	15,7	1,9	32,7	52,7	17,7	2,7	26,9
Mattatoi pubblici	60,0	8,0	24,0	8,0	70,3	5,4	21,6	2,7
Mense	41,7	25,0	0,0	33,3	60,0	20,0	0,0	20,0
Mense scolastiche	66,9	16,2	1,2	15,8	69,1	14,5	2,0	14,5
Mercati e fiere	80,0	6,7	0,0	13,3	75,0	3,1	3,1	18,8
Spesa pubblica	55,6	38,9	0,0	5,6	62,5	33,3	0,0	4,2
Servizi turistici	95,7	4,3	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0
Spurgo pozzi neri	50,0	30,0	20,0	0,0	55,6	16,7	22,2	5,6
Distribuzione gas	21,4	21,4	40,5	16,7	21,4	32,1	33,9	12,5

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

indispensabili a quelli a domanda individuale, ma assume connotazioni diverse a seconda dei servizi presi in esame.

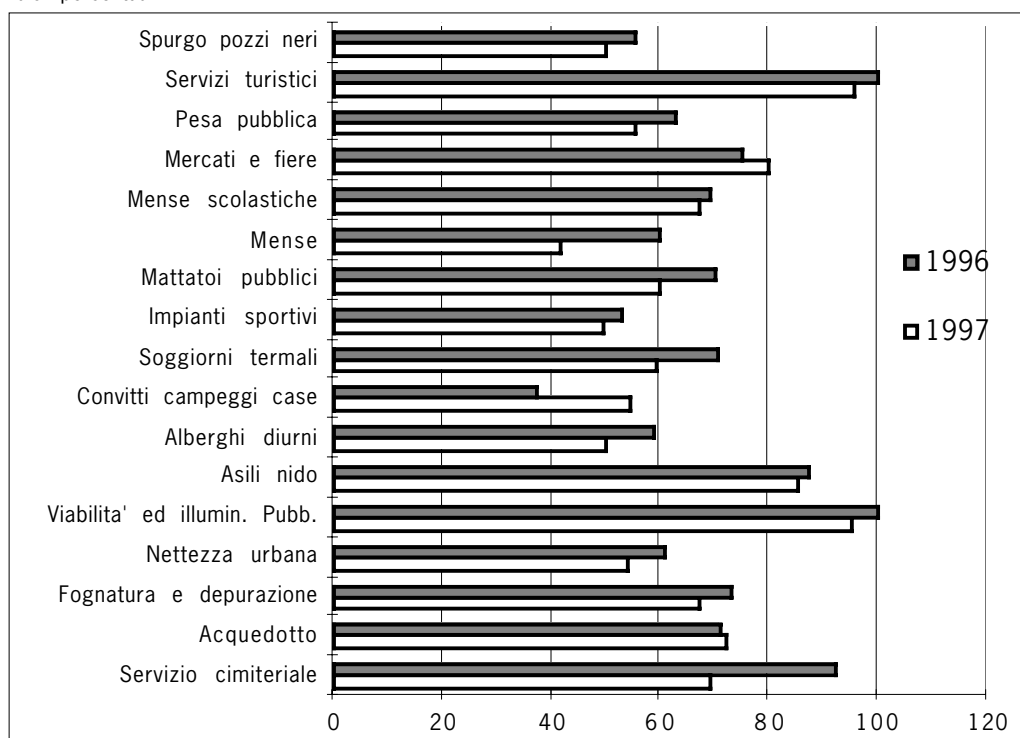
In alcuni casi, tra cui i servizi cimiteriali, i servizi idrici, quelli di nettezza urbana, lo spurgo dei pozzi neri, si rileva piuttosto chiaramente il processo di esternalizzazione delle gestioni; aumentano infatti le percentuali delle gestioni private. In altri casi, tra cui molti servizi indispensabili, si rileva invece un fenomeno che assume dimensioni contenute ma molto significato nel processo di riordino della pubblica amministrazione: si registra, rispetto all'anno precedente, l'incremento delle "altre" forme di gestione e quest'incremento -a cui corrisponde un effetto speculare sul lato delle gestioni in economia- sarebbe per lo più da ricondurre all'esercizio associato, da parte di più enti locali contermini, delle attività in questione. I servizi interessati a questo fenomeno sono

quelli anagrafici, il servizio statistico, quello tecnico, la polizia locale e i servizi collegati alla scuola; infatti, il riordino di queste attività è fortemente connesso all'individuazione di scale produttive che garantiscano il miglioramento dei risultati di efficacia e di efficienza economica, piuttosto che a forme di esternalizzazione gestionale vere e proprie. Si tratta di servizi generali, aventi il carattere di beni pubblici propri, non remunerativi, dunque poco appetibili sul mercato; ma sono generalmente suscettibili di importanti recuperi di risorse attraverso la riorganizzazione delle forme erogative e l'ampliamento delle dimensioni dei relativi bacini di utenza. Per dare risposta a questo tema, alcune comunità montane, composte generalmente da comuni di piccole dimensioni, hanno attivato forme di collaborazione per la gestione associata di servizi generali (anagrafe, tributi, ecc.), dell'ufficio tecnico, per il coordinamento dei servizi socio-assistenziali. Peraltro, com'è noto, il riordino territoriale è oramai un fatto compiuto nel caso dei servizi idrici e del ciclo dei rifiuti, per i quali sono stati istituiti i relativi ambiti territoriali ottimali; nel caso dei servizi idrici, si stanno in questi mesi avviando le procedure per i primi affidamenti gestionali esterni. Di questi cambiamenti sarà, comunque, possibile dare più ampio inquadramento nei prossimi anni.

2.39

LA GESTIONE IN ECONOMIA DEI PRINCIPALI SERVIZI PUBBLICI LOCALI IN TOSCANA 1996-1997

Valori percentuali



Fonte: elaborazione su dati dei CCB

E' importante segnalare, in ogni caso, che nella quasi totalità dei servizi considerati si è rilevato, rispetto alla situazione dello scorso anno, un ridimensionamento delle gestioni in economia. Fanno eccezione i servizi connessi a mercati e fiere e a convitti e campeggi.

Si può, tuttavia, osservare che l'entità delle trasformazioni gestionali è, in termini assoluti, piuttosto contenuta.

2.40
TRASFORMAZIONE DELL'ASSETTO GESTIONALE IN ALCUNI SERVIZI 1996-1997
Valori assoluti in unità

	Gestioni in economia 1996	Trasformazioni di gestione 1997			Nuove gestioni in economia
		Imprese private	Imprese e consorzi pubblici	Altre forme di gestione	
NETTEZZA URBANA	174	7	15	14	9
ACQUEDOTTO	154	7	15	9	-
SERVIZIO NECROSCOPICO	262	5	-	15	4

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

Ad esempio, nei casi più significativi, rappresentati dal servizio d'acquedotto e di nettezza urbana, si rileva che, del numero di comuni che nel 1996 gestivano i servizi in economia (rispettivamente 174 e 154), 7 comuni hanno affidato il servizio ad imprese private, 15 comuni li hanno affidati ad imprese pubbliche, infine, 14 comuni nel caso della nettezza urbana e 9 nel caso dell'acquedotto hanno attivato "altre" forme gestionali non specificate. Si noti, peraltro, che nel caso dei servizi di igiene urbana si registrano nel 1997 9 nuove gestioni in economia.

I due esempi riportati costituiscono, come si è detto, l'insieme che registra i segnali più chiari della trasformazione, anche in ragione delle innovazioni istituzionali e normative già segnalate. In tutti gli altri casi il fenomeno del riassetto gestionale risulta meno evidente in un'analisi congiunturale come quella qui proposta.

2.3.3 La spesa nei servizi

Anche l'analisi della spesa è stata condotta su un sottoinsieme del totale dei servizi. La spesa complessiva registrata non corrisponde perciò al totale della spesa impegnata sull'intero comparto. Il valore stimato di questo aggregato, ottenuto ipotizzando che tra il 1996 e il 1997 la variazione della spesa complessiva sia stata pari alla variazione media rilevata per i servizi trattati, è di circa 3.400 miliardi di lire.

2.41

SPESA TOTALE E PRO CAPITE NEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI IN TOSCANA 1997

Spesa totale in milioni di lire, spesa pro capite in lire, variazioni % 1997/1996

	Spesa totale	Spesa pro capite*	Var. % 97/96
Spurgo pozzi neri	1.049	5.794	-79,7
Giardini zoologici	348	1.398	-74,7
Viabilità ed illuminazione pubblica	178.512	53.171	-51,5
Pesa pubblica	94	391	-46,8
Servizio statistico	3.012	1.949	-39,7
Servizi tecnici	193.232	56.705	-15,1
Istruzione media	38.404	11.383	-14,2
Impianti sportivi	59.475	24.488	-13,3
Istruzione elementare	173.492	51.144	-11,1
Servizi turistici	3.092	9.574	-9,6
Mattatoi pubblici	3.056	9.097	-4,9
Mercati e fiere	10.320	6.173	-4,5
Polizia locale	187.142	55.044	-4,5
Scuola materna	154.081	45.701	-2,8
Corsi extrascolastici	13.579	9.651	0,3
Biblioteche	37.254	11.865	2,6
Alberghi diurni	1.581	1.794	2,9
Fognatura e depurazione	160.720	59.250	4,1
Nettezza urbana	656.404	197.953	6,3
Asili nido	112.322	42.787	6,5
Servizio necroscopico e cimiteriale	48.886	14.439	8,0
Mense scolastiche	132.626	39.799	8,3
Acquedotto	198.728	106.845	11,5
Convitti campeggi case vacanze	3.916	5.907	22,9
Distribuzione gas	127.775	104.660	25,6
Parchi	66.055	22.289	29,7
Soggiorni termali	16.191	13.355	90,2
Altri servizi	217.166	3.878	-
TOTALE SPESA SERVIZI COMPUTATI*	2.798.514	818.600	0,7
TOTALE SPESA SERVIZI (STIMA)**	3.430.352	972.156	0,7

* La spesa pro capite dei singoli servizi è stata calcolata sul totale della popolazione dei comuni effettivamente serviti.

**Questo totale si riferisce a tutti i servizi per i quali è stato possibile confrontare il dato con quello relativo al 1996 e di cui quelli riportati in tabella sono i più importanti

*** Questo totale costituisce invece la stima del totale complessivo dei servizi per il 1997, nell'ipotesi che la variazione percentuale rispetto al 1996 sia uguale a quella effettivamente rilevata in corrispondenza del totale parziale precedente.

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

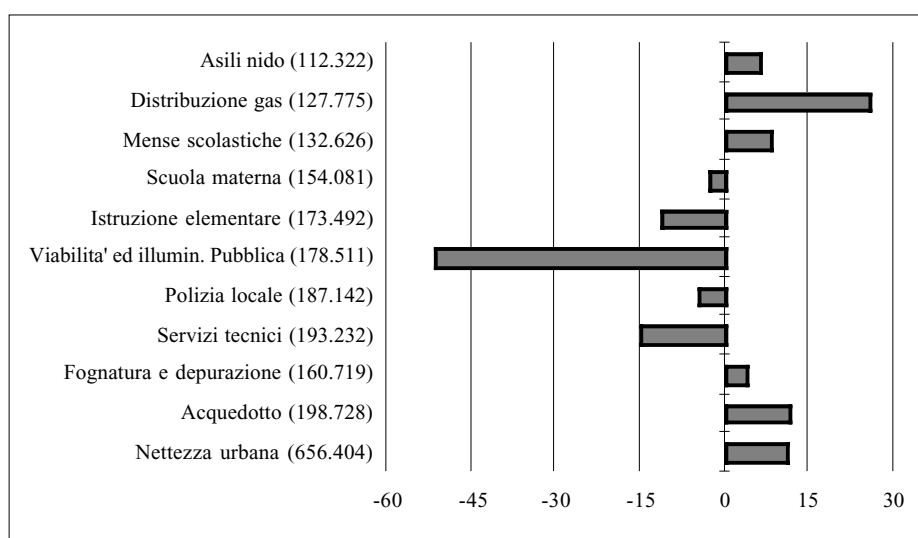
Le dinamiche annuali delle spese risultano anche nel 1997 fortemente differenziate; il campo di variazione è amplissimo, infatti, rispetto ad un aumento medio complessivo molto contenuto, pari allo 0,7% si passa da diminuzioni di oltre il 70% a incrementi del 90%. Tra i servizi con le diminuzioni più elevate (superiori al 40%) vi sono lo spurgo dei pozzi neri, i giardini zoologici, l'illuminazione pubblica, la pesa pubblica; e questa forte diminuzione potrebbe rappresentare un segno di quanto è stato anticipato in premessa, e cioè che con l'esternalizzazione delle gestioni, alcuni comuni registrano la presenza del servizio ma non il sostenimento del costo corrispondente.

Tra i servizi per cui si rilevano variazioni intorno alla media vi sono gli alberghi diurni, la fognatura e la depurazione, gli asili nido, il servizio necroscopico e cimiteriale, le mense scolastiche.

Infine, gli incrementi più marcati corrispondono ai convitti, campeggi e case vacanza, alla distribuzione del gas, ai parchi, ai soggiorni termali. In analogia con quanto detto in corrispondenza delle diminuzioni di spesa, è il caso di segnalare che alcuni servizi sociali che in passato venivano gestiti tramite affidamenti esterni (e per i quali non veniva rilevata la spesa) sono stati, negli anni più recenti, riportati nell'ambito dei servizi gestiti direttamente dai comuni (i quali registrerebbero ora il sostenimento diretto del costo) e questo spiegherebbe il marcato incremento di spesa in questi settori; questa situazione potrebbe essersi verificata nel caso dei soggiorni termali, dei convitti e dei campeggi.

Nel grafico successivo sono state riportate le variazioni percentuali di spesa, avvenute rispetto allo scorso anno, nei servizi più importanti dal punto di vista della spesa impegnata (nei casi in cui tale spesa risulta superiore ai 100 miliardi).

2.42
SPESA IMPEGNATA NEI PIÙ IMPORTANTI SERVIZI IN TOSCANA 1997
Variazione percentuale 1997/1996 e, tra parentesi, spesa totale in milioni



Fonte: elaborazione su dati dei CCB

Tra questi servizi si collocano quelli tecnologico-ambientali (servizi idrici, nettezza urbana, distribuzione del gas) che raggiungono complessivamente i 1.100 miliardi di lire (e questa cifra sottovaluta certamente l'entità delle risorse impegnate in questi

settori poiché, come si è detto, non include la maggior parte delle spese sostenute dai gestori privati); alcuni servizi generali (polizia locale, servizi tecnici, viabilità e illuminazione pubblica) che impegnano circa 560 miliardi; i servizi di istruzione (materne, scuole elementari, mense scolastiche), per un totale di 460 miliardi; infine, gli asili nido, la cui spesa ammonta a 112 miliardi.

La distribuzione della spesa totale dei comuni per classi di dimensione demografica è piuttosto disomogenea. Sia nel caso dei servizi indispensabili che nel caso di quelli a domanda individuale, oltre l'80% del totale può essere ricondotto ai comuni con oltre 10.000 abitanti. Per quanto riguarda poi i servizi diversi, tale percentuale sale addirittura al 90% del totale.

2.43

SPESA DEI COMUNI TOSCANI PER SERVIZI PUBBLICI LOCALI NELLE DIVERSE CATEGORIE DIMENSIONALI 1997

Valori assoluti in milioni, incidenza percentuale sul totale della spesa

	<u>Servizi Indispensabili</u>		<u>A domanda individuale</u>		<u>Servizi diversi</u>	
	val. ass.	%	val. ass.	%	val. ass.	%
Fino a 2000 ab.	60.620	2,3	13.382	3,2	1.531	0,5
da 2000 a 5000 ab	170.987	6,4	18.950	4,5	7.138	2,2
da 5000 a 10000 ab	297.404	11,1	39.260	9,2	19.963	6,2
da 10000 a 60000 ab	1.118.201	41,7	172.880	40,7	78.344	24,3
Oltre 60000 ab	1.036.787	38,6	180.072	42,4	214.832	66,8
TOSCANA	2.683.998	100	424.544	100	321.809	100

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

Come è stato rilevato anche nel Rapporto precedente, la spesa pro capite relativa ai servizi indispensabili e a quelli a domanda individuale assume un andamento decrescente nelle prime classi dimensionali e crescente in corrispondenza dei comuni più grandi, mentre la spesa pro capite relativa ai servizi diversi aumenta nettamente col crescere della dimensione dei comuni.

Positivamente correlata con la dimensione demografica risulta anche la spesa media dei comuni, considerato che gli enti locali più piccoli attivano generalmente un numero molto inferiore di servizi perché spesso, soprattutto in relazione ai servizi a domanda individuale, non raggiungono la soglia minima di domanda per la loro attivazione. In questo Rapporto non è stato possibile effettuare il conteggio automatico del numero di servizi attivati dai singoli comuni per le ragioni dette prima, connesse alla compilazione dei due diversi modelli di bilancio. E' opportuno ricordare, però, che relativamente al 1996 era stato rilevato che il numero dei servizi generali passava da 17 a 26,

rispettivamente, nei comuni più piccoli e in quelli più grandi; analogamente, i servizi a domanda individuale passavano da 2 a 11; infine quelli a carattere produttivo, da 1 a 3.

2.44

SPESA PRO CAPITE E SPESA MEDIA PER COMUNE IN TOSCANA SECONDO LA DIMENSIONE DEMOGRAFICA 1997

Valori in migliaia e in milioni di lire

	Spesa pro capite (mgl. lire)			Spesa media per comune (mil lire)		
	Serv. indisp.	A dom. ind.	Serv. diversi	Serv. indisp.	A dom. ind.	Serv. diversi
Fino a 2000 ab	754	166	19	962	212	24
da 2000 a 5000 ab	621	69	26	2.137	237	89
da 5000 a 10000 ab	630	83	42	4.647	613	312
da 10000 a 60000 ab	785	121	55	15.974	2.470	1.119
oltre 60000 ab	813	141	168	103.679	18.007	21.483
TOSCANA	761	120	91	9.352	1.479	1.121

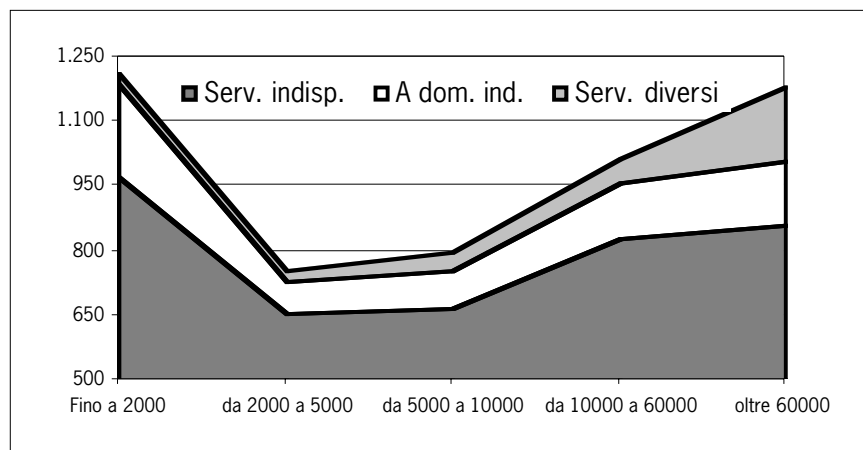
Fonte: elaborazione su dati dei CCB

L'andamento del totale della spesa pro capite nelle diverse classi dimensionali dei comuni assume la tipica forma ad "U". La più elevata spesa registrata dai comuni più piccoli è naturalmente spiegata dalla maggior incidenza dei costi fissi relativi ai servizi generali, quelli comunque presenti e che gravano su quote di popolazione più ristrette. Il maggior livello della spesa nella classi di dimensione più ampie è invece spiegato (come si è detto) dal maggior numero di servizi attivati ma anche da maggiori inefficienze gestionali dovute anche a fenomeni di congestione e di saturazione dei servizi erogati.

2.45

SPESA MEDIA PER ABITANTE NEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI IN TOSCANA 1997

Valori in migliaia di lire



Fonte: elaborazione su dati dei CCB

2.3.3 Il grado di copertura della spesa

Il rapporto di copertura delle spese nei diversi servizi non ha subito, rispetto all'anno precedente, variazioni di rilievo. Si conferma innanzitutto la forte variabilità dei livelli in dipendenza della diversa tipologia dei servizi: coperture molto alte si rilevano nei servizi di tipo industriale (servizi idrici, nettezza urbana, distribuzione del gas) ed in alcuni servizi di mercato come quelli turistici, lo spurgo dei pozzi neri, i convitti e i campeggi; i più bassi livelli di copertura si rilevano invece in corrispondenza dei servizi di asilo nido e negli impianti sportivi.

2.46

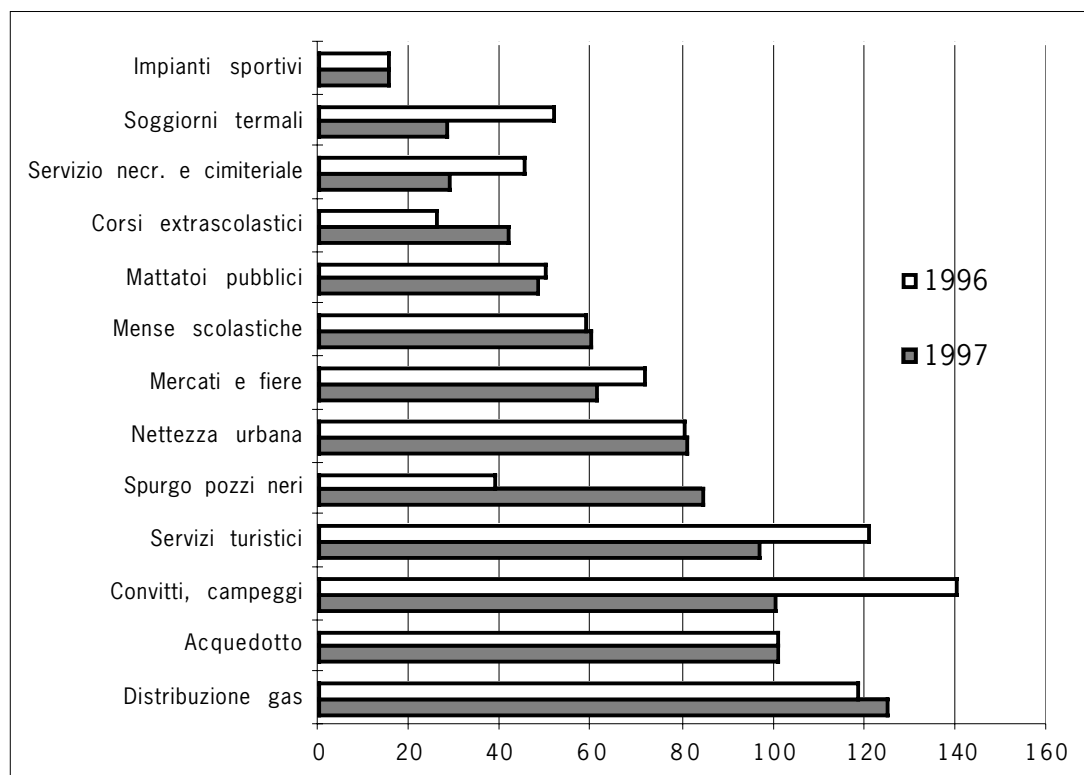
GRADO DI COPERTURA DEI COSTI NEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI IN TOSCANA 1996-97

Proventi e spese in milioni, grado di copertura percentuale

	1997			1996		
	Proventi	Spese	Grado di copertura	Proventi	Spese	Grado di copertura
Nettezza urbana	531.816	656.404	81,0	496.817	617.329	80,5
Acquedotto	199.767	198.728	100,5	179.152	178.220	100,5
Mense scolastiche	79.403	132.626	59,9	72.005	122.422	58,8
Distribuzione gas	159.272	127.775	124,6	120.580	101.765	118,5
Asili nido	20.951	112.322	18,7	23.257	105.427	22,1
Impianti sportivi	8.942	59.475	15,0	10.346	68.626	15,1
Servizio necr. e cimiteriale	14.091	48.886	28,8	20.369	45.250	45,0
Soggiorni termali	4.550	16.191	28,1	4.404	8.511	51,7
Corsi extrascolastici	5.618	13.579	41,4	3.511	13.544	25,9
Mercati e fiere	6.269	10.320	60,7	7.730	10.809	71,5
Convitti, campeggi	3.920	3.916	100,1	4.471	3.186	140,3
Servizi turistici	2.999	3.092	97,0	4.131	3.422	120,7
Mattatoi pubblici	1.471	3.056	48,1	1.596	3.215	49,6
Mense	927	2.523	36,7	578	1.078	53,6
Alberghi diurni	502	1.581	31,8	377	1.537	24,5
Spurgo pozzi neri	883	1.049	84,2	1.993	5.158	38,6
<i>Media dei servizi considerati</i>	<i>1.020.944</i>	<i>1.371.076</i>	<i>74,5</i>	<i>949.325</i>	<i>1.284.343</i>	<i>73,9</i>

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

La copertura media dei servizi considerati è del 74,5%, lievemente superiore alla copertura dello scorso anno (73,0%). Tuttavia, singolarmente esaminati, si rileva una sostanziale stazionarietà di copertura nei servizi più importanti dal punto di vista finanziario, mentre risultano piuttosto numerosi i servizi più piccoli rispetto ai quali il rapporto proventi/spese “sarebbe” peggiorato; è il caso dei soggiorni termali, del servizio cimiteriale, dei mercati e fiere, dei servizi turistici. In questi casi il condizionale è d'obbligo, perché probabilmente la minor copertura è spiegata dalla mancata registrazione dei proventi dovuta al maggior affidamento esterno dei servizi.



Fonte: elaborazione su dati dei CCB

APPROFONDIMENTO 2

La nuova tariffa per i servizi di igiene urbana in Toscana

Con il D.Lgs n. 22 del 5.2.97 è stata prevista l'abolizione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti e la sua sostituzione mediante l'istituzione di una tariffa, ovvero di un prezzo pubblico inteso come il corrispettivo per la prestazione di un servizio. Sostanzialmente, attraverso la nuova forma di finanziamento si vuole riconoscere non solo la natura pubblica del servizio (ribadita peraltro dalla conferma dell'ente locale come titolare e soggetto che garantisce e controlla l'erogazione del servizio stesso), ma si vuole anche far emergere la sua connotazione privata. I servizi di igiene urbana rispondono infatti ad un essenziale bisogno della comunità di vivere in condizioni igienico-ambientali adeguate; e, a tal fine, è necessario che la comunità nella sua interezza si accoli il costo necessario per garantire questo obiettivo (indipendentemente dalle volontà dei singoli individui). Al tempo stesso, ogni singolo individuo o impresa grava sullo stato di igiene pubblica attraverso la propria produzione di rifiuti e contribuisce (o può contribuire) ad allentare le pressioni su tale stato adottando misure mirate alla riduzione dell'impatto sull'ambiente; per questa ragione è opportuno individuare dei corrispettivi individuali che tengano conto dei comportamenti sia di aggravio che di sollievo delle pressioni sul ciclo dei rifiuti.

L'introduzione della tariffa, e in particolare l'introduzione di una tariffa costituita da due componenti, una fissa e una variabile, consente di coniugare questi due principi di finanziamento: la quota fissa costituisce la parte indistinta che ogni contribuente deve sostenere indipendentemente dalla quantità di rifiuti prodotta; la parte variabile è invece la parte commisurata non solo alla quantità prodotta (e che risulterà in molti casi una quantità presunta) ma anche alla disponibilità dei soggetti a perseguire risultati ecologici attraverso la cernita e il conferimento differenziato dei rifiuti.

Occorre aggiungere che la tariffa è anche un prezzo pubblico: è un prezzo poiché costituisce il ricavo unitario attraverso cui si coprono tutti i costi di produzione dei servizi; è pubblico perché, diversamente da quelli privati, deve realizzare il pareggio di bilancio piuttosto che un profitto. Quest'aspetto è importante perché costituisce il fattore che maggiormente incide sulle modalità e sui tempi di applicazione del nuovo sistema di finanziamento. Si ricordi, infatti, che il settore dell'igiene urbana viene sussidiato dai bilanci comunali per una parte compresa mediamente tra il 15 e il 20%.

Il regolamento attuativo di questa riforma (D.P.R. n. 158 del 27.4.99) -che introduce le norme per l'elaborazione del metodo normalizzato con cui definire la tariffa stessa- stabilisce che la sua entrata in vigore "a regime" avvenga gradualmente, in modo da consentire ai comuni di raggiungere la piena copertura dei costi di produzione entro un periodo che sarà determinato sulla base del livello di copertura registrato dai comuni stessi nell'anno 1999 (è peraltro notizia di questi giorni che le difficoltà applicative per la sostituzione della TARSU hanno determinato un ulteriore spostamento della data di entrata in vigore al gennaio del 2001). Il decreto stabilisce, più in particolare, che l'applicazione della nuova tariffa avvenga: entro tre anni per i comuni che nell'anno in corso realizzeranno una copertura superiore all'85%; entro cinque anni per quelli che realizzeranno una copertura compresa tra il 55% e l'85%; entro otto anni per i comuni che realizzeranno invece un livello inferiore al 55% o abbiano meno di 5.000 abitanti. E' previsto inoltre che gli enti locali che nel 1999 avranno superato un rapporto di copertura del 90% possano sperimentare da subito (gennaio 2000) l'applicazione della tariffa.

E' interessante dunque verificare, seppure in relazione ai dati relativi al 1997, quale sia la situazione dei comuni toscani rispetto ai suddetti parametri. In generale il quadro delle coperture risulta molto diversificato. Se si considera, ad esempio, la dimensione demografica degli enti si nota che, rispetto ad una media dell'81%, il grado di copertura risulta più elevato nei comuni con popolazione fino a 20.000 abitanti (82-89%) e più contenuto negli altri comuni (78-79%).

GRADO DI COPERTURA DEI SERVIZI DI IGIENE URBANA - ARTICOLAZIONE PER CLASSI DIMENSIONALI DEI COMUNI TOSCANI
Valori percentuali minimi, massimi e medi

	Min.	Media	Max
Fino a 5.000 ab.	40,0	83,7	>110
5.001-10.000 ab.	56,6	82,4	>110
10.001-20.000 ab.	55,3	89,3	>110
20.001-60.000 ab.	52,8	78,3	101,7
oltre 60.000 ab.	61,0	78,9	100,8
TOSCANA	40,0	81,0	>110

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

Rispetto all'applicazione del metodo normalizzato, il primo dato da segnalare è che su 287 comuni, ben 111 (37,6%) supererebbe la soglia di copertura del 90%; di questi però 59 hanno meno di 5.000 abitanti, per cui i comuni ad attivare per primi la tariffa potrebbero essere circa 50.

Dei rimanenti comuni, 28 registrano coperture comprese tra l'85% e il 90%, 149 comuni hanno gradi di copertura compresi tra il 55% e l'85% e 7 comuni sono al di sotto della soglia del 55%.

In termini economici, questo significa che dei circa 660 miliardi di spesa impegnati nel settore vengono ancora sussidiati dagli enti locali circa 132 miliardi (il 20%); di questi, circa il 90%, sono riconducibili ai comuni appartenenti alla categoria di copertura intermedia (55-85%).

Al fine di raggiungere la piena copertura della spesa, mediamente, i comuni della Toscana dovrebbero incrementare le proprie entrate di 446 milioni di lire, corrispondenti ad un aumento di spesa per abitante pari a 37mila lire.

GRADO DI COPERTURA DEI SERVIZI DI IGIENE URBANA IN TOSCANA - COPERTURE DI RIFERIMENTO AI FINI DELL'APPLICAZIONE
D.P.R. N. 158/99
Numero dei comuni, spesa impegnata, spesa da coprire (valori in milioni)

	N. comuni		Spesa servizio		Spesa da coprire	
	val. ass.	inc. %	val. ass.	inc. %	val. ass.	inc. %
Copertura < 55%	7	2,4	3.432	0,5	1.685	1,3
Copertura 55-85%	149	50,5	447.695	68,2	116.963	88,9
Copertura 85-90%	28	9,5	55.149	8,4	6.976	5,3
Copertura oltre 90%	111	37,6	150.128	22,9	5.970	4,5
Media regionale (81%)	295	100	656.404	100	131.594	100

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

Riguardo alla situazione dei comuni capoluogo si rileva che solo 2 (Livorno e Lucca) registrano nel 1997 una copertura superiore al 90%, il comune di Grosseto ha una copertura dell'88%, mentre per tutti gli altri si rilevano coperture inferiori. L'impatto dell'incremento dei proventi mirato alla totale copertura

GRADO DI COPERTURA DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA NEI CAPOLUOGHI TOSCANI 1997
Proventi, spese, margine da coprire (milioni) e incremento pro capite (migliaia)

	Popolazione	Proventi	Spese	Grado di copertura	Margine da coprire	Incremento di spesa pro capite
MASSA	68.005	10.076	15.326	65,7	5.251	77
AREZZO	91.590	10.827	15.712	68,9	4.886	53
PISTOIA	86.118	13.364	18.175	73,5	4.811	56
SIENA	54.669	7.207	9.618	74,9	2.411	44
FIRENZE	379.687	79.336	105.005	75,6	25.669	68
PISA	93.280	19.205	24.597	78,1	5.392	58
PRATO	169.927	28.824	34.484	83,6	5.660	33
GROSSETO	72.539	6.568	7.425	88,5	857	12
LIVORNO	163.073	26.650	28.304	94,2	1.654	10
LUCCA	85.657	19.573	19.419	100,8	-	-
Media capoluoghi	1.264.545	221.630	278.066	79,7	56.437	45

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

dei costi dovrebbe quindi risultare, nei centri maggiori, molto differenziato: rispetto ad un aumento medio del provento per abitante di 45mila lire, per un cittadino di Lucca, a parità di costo, non vi sarà alcun incremento, mentre un cittadino di Massa dovrà sopportare un incremento della tariffa di 77mila lire e un fiorentino un ricarico di 68mila lire.

3.

LA FINANZA DELLE PROVINCE E DELLE COMUNITA' MONTANE IN TOSCANA

3.1

Le entrate e le spese delle amministrazioni provinciali

Il bilancio aggregato delle province toscane per l'anno 1997 mostra un lieve incremento delle risorse disponibili al netto delle accensioni di prestiti e delle partite di giro (+4,7% di poco superiore al tasso di inflazione), aumento che si sostanzia in circa 40 miliardi attribuibili per circa 15 miliardi all'incremento delle entrate tributarie (la voce più dinamica) e per il restante all'aumento dei trasferimenti, dimensionalmente più rilevanti.

3.1

ENTRATE E SPESE DELLE PROVINCE IN TOSCANA
Accertamenti e impegni in miliardi di lire

	Valori assoluti		Var. 97/96	Composizione %	
	1996	1997		1996	1997
ENTRATE					
Tributarie	136,2	150,8	10,7	12,2	12,4
Extratributarie	48,6	42,4	-12,9	4,4	3,5
Trasferimenti correnti	566,7	595,5	5,1	50,8	49,1
di cui dalla Regione	202,6	233,7	15,4	18,1	19,3
In C.to capitale	105,9	109,8	3,7	9,5	9,1
Accensioni prestiti	149,5	207,6	38,9	13,4	17,1
Entrate c.to terzi	109,7	107,2	-2,3	9,8	8,8
TOTALE	1.116,6	1.213,2	8,6	100,0	100,0
SPESE					
Correnti	712,7	726,6	1,9	61,6	58,3
In c.to capitale	298,8	376,2	25,9	25,8	30,2
Rimborso prestiti	32,9	35,2	7,0	2,8	2,8
Altro	112	107,9	-3,7	9,7	8,7
TOTALE	1.156,4	1.245,9	7,7	100,0	100,0

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

I trasferimenti, infatti, restano per le amministrazioni provinciali la voce più consistente di approvvigionamento di risorse finanziarie; ciò è particolarmente vero per la Toscana dove l'amministrazione regionale utilizza diffusamente l'articolazione istituzionale della provincia per la delega di funzioni. Si può verificare, infatti, quanto siano ancora significativi i trasferimenti erariali, che si aggirano mediamente su valori vicini alle 100

mila lire per abitante, e soprattutto quanto siano dinamici i trasferimenti provenienti dalla Regione Toscana, passati in soli due anni da 58mila a oltre 80mila lire pro-capite.

3.2

ENTRATE DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI TOSCANE 1997

Valori assoluti in miliardi di lire

	AR	FI	GR	LI	LU	MC	PI	PT	PO	SI	Totale
Entrate tributarie	12,9	39,8	8,4	11,8	14,0	8,4	15,6	15,4	10,9	13,6	150,8
Entrate extratributarie	1,5	11,7	9,6	1,7	2,6	2,7	5,4	3,8	0,7	2,8	42,4
Totale entrate proprie	14,3	51,5	18,0	13,5	16,6	11,2	21,0	19,1	11,7	16,4	193,2
Trasferimenti correnti	55,1	108,2	49,7	56,7	58,6	60,8	78,1	43,7	30,5	54,2	595,5
di cui dalla Regione	23,9	36,7	15,5	19,8	24,2	33,9	27,7	17,2	13,7	21,0	233,7
Entrate in conto capitale	8,0	14,4	0,8	3,7	18,7	7,4	18,2	9,6	2,2	26,8	109,8
TOTALE ENTRATE	77,4	174,0	68,5	73,8	93,9	79,4	117,3	72,4	44,4	97,5	898,4

Valori percentuali

	AR	FI	GR	LI	LU	MC	PI	PT	PO	SI	Totale
Entrate tributarie	16,7	22,9	12,2	16,0	15,0	10,6	13,3	21,2	24,6	14,0	16,8
Entrate extratributarie	1,9	6,7	14,0	2,3	2,8	3,5	4,6	5,2	1,6	2,9	4,7
Totale entrate proprie	18,5	29,6	26,2	18,3	17,7	14,1	17,9	26,4	26,3	16,8	21,5
Trasferimenti correnti	71,2	62,2	72,6	76,8	62,4	76,6	66,6	60,3	68,7	55,7	66,3
di cui dalla Regione	10,5	5,3	0,0	11,3	13,6	10,9	7,6	12,1	0,0	8,9	8,2
Entrate in c.to capitale	10,3	8,3	1,1	5,0	19,9	9,3	15,6	13,3	5,0	27,6	12,2
TOTALE ENTRATE	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

3.3

ENTRATE DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI TOSCANE 1998

	AR	FI	GR	LI	LU	MC	PI	PT	PO	SI	Totale
<i>Valori assoluti in miliardi di lire</i>											
Entrate tributarie	15,0	41,8	9,1	13,3	15,7	6,9	17,2	16,4	11,8	14,1	161,5
Entrate extratributarie	1,7	9,8	3,0	5,4	3,8	1,4	5,2	2,7	0,8	2,6	36,3
TOTALE ENTRATE PROPRIE	16,7	51,7	12,1	18,7	19,5	8,3	22,4	19,1	12,6	16,7	197,8

Variazioni percentuali 1997-98

Entrate tributarie	16,2	5,2	8,7	12,9	12,4	-18,2	10,2	6,5	8,3	3,9	7,1
Entrate proprie	16,2	0,4	-32,7	38,7	17,4	-25,6	6,9	-0,3	8,4	2,2	2,4

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

Le entrate tributarie costituiscono peraltro una voce sempre più importante nei bilanci provinciali, come accade in Italia da qualche anno per tutti i livelli di governo decentrati. Già nel 1997 questa componente contribuiva al 17% delle entrate nella media delle province toscane, ma questo valore superava il 20% nelle province metropolitane della Toscana centrale (25% il valore massimo della nuova provincia di Prato).

Dai dati provvisori sul 1998 si può verificare che il processo di crescita non si è arrestato anche se il tasso di aumento è diminuito dal 10,7% del 1996-97 al 7% dell'anno successivo. Si deve segnalare che a partire dal 1998 in questa voce viene incluso anche il trasferimento compensativo dei tributi aboliti in occasione della istituzione dell'IRAP.

3.4

TRASFERIMENTI STATALI E REGIONALI RICEVUTI DALLE PROVINCE TOSCANE 1996-98
Valori pro capite in migliaia di lire

	Trasferimenti statali			Trasferimenti regionali		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998
Arezzo	96	93	98	7	75	134
Firenze	69	68	72	38	39	55
Grosseto	155	154	148	83	72	72
Livorno	85	86	93	74	59	66
Lucca	84	83	89	82	65	80
Massa Carrara	114	126	116	69	169	111
Pisa	97	92	94	81	72	90
Pistoia	92	91	93	43	64	56
Prato	73	67	77	52	61	55
Siena	112	110	107	88	83	87
TOSCANA	91	89	99	58	66	81

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

Questo aumento dell'attività tributaria (e in misura minore anche tariffaria) delle amministrazioni provinciali si può percepire anche attraverso il carico gravante su ogni cittadino: al 1998 il carico per abitante è ormai pari a 46mila lire per la parte tributaria, ammontare che sale a 56mila se si tiene conto anche delle entrate extratributarie.

3.5

AUTONOMIA FINANZIARIA E TRIBUTARIA DELLE PROVINCE TOSCANE 1996-98
Valori percentuali

	Autonomia tributaria			Autonomia finanziaria		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998
Arezzo	14,9	18,6	16,4	23,9	20,7	18,3
Firenze	23,5	24,9	23,1	29,3	32,2	28,5
Grosseto	9,9	12,4	13,2	23,5	26,5	17,5
Livorno	16,2	16,8	15,3	20,3	19,2	21,5
Lucca	17,0	18,6	17,9	21,3	22,1	22,2
Massa Carrara	14,5	11,7	13,0	17,5	15,6	15,7
Pisa	16,6	15,7	17,8	23,0	21,2	23,2
Pistoia	24,9	24,5	27,1	30,6	30,5	31,5
Prato	25,9	25,9	27,6	27,1	27,7	29,4
Siena	15,7	19,3	20,3	25,0	23,2	24,0
TOSCANA	18,1	19,1	19,2	24,6	24,5	23,2

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

Un ultimo accenno meritano, poi, le principali voci di entrata tributaria che per le province sono, come è noto, l'addizionale sul consumo dell'energia elettrica e l'imposta per l'iscrizione dei veicoli nel PRA. Dai valori disponibili sul gettito 1997 si può rilevare che entrambe le fonti di entrata hanno manifestato una crescita consistente rispetto all'anno precedente e che l'addizionale sull'energia elettrica è particolarmente importante per le aree a notevole presenza industriale (si veda a questo proposito l'importo della provincia di

3.6

PRESSIONE FINANZIARIA E TRIBUTARIA ESERCITATA DALLE PROVINCE TOSCANE 1996-98

Valori pro capite in migliaia di lire

	Pressione tributaria			Pressione finanziaria		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998
Arezzo	34	40	47	55	45	52
Firenze	38	42	43	47	54	54
Grosseto	31	39	41	74	83	55
Livorno	34	35	40	42	40	56
Lucca	38	37	42	47	44	52
Massa Carrara	33	42	35	40	56	42
Pisa	40	40	44	55	54	58
Pistoia	52	58	61	63	72	71
Prato	47	49	53	49	52	56
Siena	45	54	56	71	65	66
TOSCANA	39	43	46	53	55	56

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

Prato); è evidente che in questo caso il valore pro-capite è da interpretare più come contributo che ogni cittadino dell'area può ricevere tramite l'impiego del gettito di questo tributo piuttosto che come carico tributario individuale, essendo evidente che il soggetto passivo è frequentemente una impresa manifatturiera.

3.7

GETTITO DEI PRINCIPALI TRIBUTI PROVINCIALI 1997

	Addizionale Energia Elettrica			Tassa Iscrizione al PRA		
	Val. Ass. (mil. lire)	Val. per ab. (lire)	Var. 96-97 (%)	Val. Ass. (mil. lire)	Val. per ab. (lire)	Var. 96-97 (%)
Arezzo	4.200	13.352	-6,1	5.967	18.969	32,4
Firenze	14.558	15.048	6,6	19.856	20.524	13,8
Grosseto	2.788	12.907	7,2	3.743	17.328	24,3
Livorno	3.902	11.591	1,3	4.853	14.417	-0,9
Lucca	5.198	13.784	1,6	6.025	15.977	4,5
Massa Carrara	2.776	13.858	33,8	3.752	18.731	26,3
Pisa	6.000	15.573	1,7	7.200	18.687	9,1
Pistoia	4.677	17.674	9,5	5.795	21.899	22
Prato	6.495	29.897	10,0	4.072	18.744	-4,6
Siena	3.943	15.725	1,7	5.817	23.199	24,9
TOSCANA	54.538	15.450	5,4	67.079	19.013	13,9

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

Siena, Pistoia e anche Firenze sono invece le province che traggono le maggiori risorse per abitante dall'imposta sull'iscrizione dei veicoli.

Spostando ora lo sguardo sull'impiego delle risorse, ovvero sul lato della spesa, il fatto più significativo del 1997 è certamente la crescita degli impegni di parte capitale, che hanno manifestato un tasso di crescita veramente rilevante (+26%); questa tendenza, insieme alla

sostanziale stabilità della spesa corrente (+2%), induce a ritenere che sia stato imboccato un percorso virtuoso in linea con le prescrizioni del Patto di stabilità interno.

Questo risultato è importante anche perché il grado di rigidità della spesa a livello provinciale risulta ancora abbastanza elevato nel 1997 (in media un terzo della spesa corrente è vincolata dalla spesa per il personale e dalla quota capitale di rimborso mutui, ma in alcune amministrazioni si supera il 40%), mostrando una buona correlazione con l'ammontare del personale dipendente. Come si può osservare dai dati provinciali, il numero dei dipendenti appare molto variabile rispetto all'ampiezza della comunità amministrata: si va infatti da un valore inferiore ad un dipendente per abitante della nuova provincia di Prato (oppure di 1,3 in provincia di Lucca) ad un valore di 2,5 della provincia di Grosseto.

3.8

PERSONALE E RIGIDITA' DELLA SPESA CORRENTE NELLE PROVINCE
TOSCANE 1997

	Dipendenti	Dipendenti per 1000 ab.	Rigidità spesa corrente (%)
Arezzo	467	1,5	37,6
Firenze	907	1,0	30,6
Grosseto	543	2,5	40,7
Livorno	515	1,5	41,6
Lucca	494	1,3	37,9
Massa Carrara	346	1,7	26,4
Pisa	601	1,5	30,9
Pistoia	382	1,4	34,2
Prato	184	0,8	20,2
Siena	448	1,8	33,7
TOSCANA	4.887	1,5	37,4

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

La stessa forte variabilità può essere riscontrata nella distribuzione funzionale della spesa corrente delle varie province, in parte attribuibile alle scelte autonome delle amministrazioni, in parte dovuta alla tipologia di trasferimenti ricevuti dai livelli superiori di governo che si concentrano generalmente su specifici territori e su specifici settori, come accade, ad esempio, nel caso dei programmi del Fondo sociale europeo. E' probabilmente questa la causa dei livelli particolarmente elevati di spesa della provincia di Massa Carrara che risulta pari quasi al doppio della media regionale sia in alcuni settori (come quello dell'istruzione-formazione) che nei valori totali.

3.9

DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA CORRENTE PROVINCIALE IN TOSCANA 1997

Valori pro capite in migliaia di lire

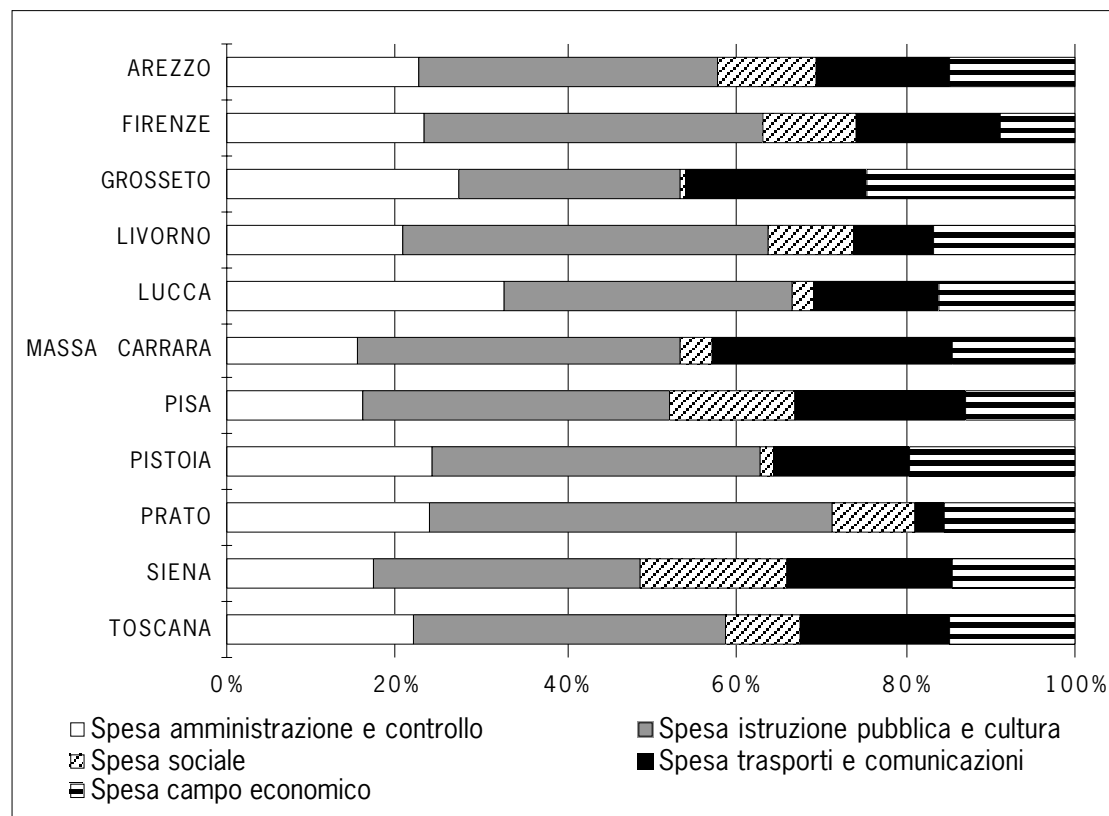
	Spesa amministrazione e controllo	Spesa istruzione pubblica e cultura	Spesa sociale	Spesa trasporti e comunicazioni	Spesa campo economico	TOTALE
Arezzo	45	68	23	31	29	196
Firenze	35	59	16	25	13	148
Grosseto	60	77	2	63	73	275
Livorno	42	85	20	19	33	199
Lucca	61	65	5	28	31	190
Massa Carrara	53	133	13	99	51	349
Pisa	40	89	36	49	32	246
Pistoia	43	86	4	36	44	213
Prato	31	61	13	5	20	130
Siena	46	82	46	51	38	263
TOSCANA 1997	43	75	18	36	31	203
TOSCANA 1996	42	61	5	38	44	190

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

3.10

SPESA CORRENTE PER DESTINAZIONE FUNZIONALE NELLE PROVINCE TOSCANE 1997

Composizione percentuale



Fonte: elaborazione su dati dei CCB

Resta, infine, da notare che rispetto alla distribuzione funzionale della spesa registrata nell'anno precedente (si confronti in proposito per i dettagli provinciali il Rapporto Finanza locale relativo al 1996) proprio la spesa per istruzione, ma più ancora quella sociale, hanno assunto un peso molto più ampio a scapito di quella per trasporti e in campo economico, sia dal punto di vista degli impieghi correnti che da quello degli investimenti.

3.11

DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA PROVINCIALE IN TOSCANA 1996-97
Composizione percentuale

	<u>Spesa corrente</u>		<u>Spesa c.to capitale</u>	
	1996	1997	1996	1997
Amministrazione generale	21,9	21,2	11,0	11,7
Istruzione pubblica	31,8	36,8	11,0	24,7
Trasporti e comunicazioni	19,9	17,6	45,2	24,2
Azioni ed interventi nel campo economico	22,7	15,1	30,2	30,6
Azioni ed interventi nel campo sociale	2,5	8,9	0,3	8,5
Oneri non ripartibili	1,2	0,4	2,3	0,3
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

3.2

I principali risultati finanziari delle Comunità Montane

Le Comunità Montane della Toscana hanno gestito lo scorso anno un ammontare di risorse superiore ai 230 miliardi, la maggior parte delle quali derivano da trasferimenti, in larga misura di provenienza regionale (74 miliardi solo di parte corrente).

A differenza infatti di quanto accade nei comuni, infatti, le risorse direttamente tratte dai cittadini non superano il 10% del totale e derivano da proventi di beni o di servizi pubblici.

Da rilevare che la composizione della spesa differisce da quella dell'entrata: le entrate in conto capitale sono inferiori alle spese della stessa natura a dimostrazione dell'esistenza di un avanzo di parte corrente che viene impiegato per il finanziamento degli investimenti che, nonostante la flessione subita rispetto all'anno precedente, costituiscono una quota non irrilevante rispetto, ad esempio, all'analogo dato delle amministrazioni provinciali.

3.12

ENTRATE E SPESE DELLE COMUNITA' MONTANE IN TOSCANA

Accertamenti e Impegni in miliardi di lire

	1997	1996	Variazioni %
ENTRATE			
Extratributarie	18,8	16,3	15,3
Trasferimenti correnti	98,8	60,1	64,4
<i>di cui dalla Regione</i>	74,1	41,2	79,9
In c.to capitale	73,2	82,1	-10,8
Accensione prestiti	4,2	11,3	-62,8
Entrate in c.to terzi	35,2	28,4	23,9
TOTALE	230,2	198,2	16,1
SPESE			
Correnti	110,2	72,7	51,6
C.to capitale	85,6	97,4	-12,1
Rimborso prestiti	1,5	1,5	0,0
TOTALE	232,6	200,0	16,3
<i>Spese in conto corrente</i>			
Amministrazione generale	25,8	23,4	10,3
Azioni ed interventi nel campo sociale	54,7	17,8	207,3
Azioni ed interventi nel campo economico	28,6	30,4	-5,9
Oneri non ripartibili	1,1	1,0	10,0
<i>Spese in conto capitale</i>			
Amministrazione generale	11,3	7,7	46,8
Azioni ed interventi nel campo sociale	28,0	30,9	-9,4
Azioni ed interventi nel campo economico	46,3	58,8	-21,3

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

3.13

ENTRATE E SPESE DELLE COMUNITA' MONTANE IN TOSCANA 1997

Composizione percentuale

	%
ENTRATE	
Extratributarie	8,2
Trasferimenti correnti	42,9
<i>di cui dalla Regione</i>	32,2
Entrate in c.to capitale	31,8
Altro	17,1
TOTALE	100,0
SPESE	
Correnti	47,4
In c.to capitale	36,8
Altro	15,8
TOTALE	100,0

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

Passando ad un esame più articolato delle singole comunità si può notare l'ampio margine di variabilità della spesa corrente per abitante, tipico indicatore di confronto del

livello di attività svolta. E' necessario ricordare che in questo caso le differenze sono direttamente riconducibili ai diversi insiemi di competenze e funzioni esercitate dalle varie Comunità: l'eterogeneità e la variabilità delle attività svolte dalle Comunità Montane sono, infatti, notevolmente più elevate di quelle che si riscontrano a livello provinciale e comunale.

La variabilità è elevata sia nella parte corrente che in quella in conto capitale. Gli interventi nel settore sociale sono prevalenti nella spesa corrente, assorbendo circa la metà della spesa delle Comunità montane, ma la quota ricoperta da questo settore è molto elevato in alcuni casi, più ridotto in altre (Arcipelago toscano, Colline del Fiora).

Ogni comunità, infatti, interviene in misura differenziata nei diversi settori di competenza delle amministrazioni comunali, a seconda delle strategie di gestione associata dei servizi. In alcuni casi, quindi, la gestione dei servizi ambientali (raccolta e smaltimento rifiuti, acquedotti) assume peso determinante, in altri sono prevalenti invece le attività legate al supporto al sistema produttivo (agricoltura, forestazione). C'è infine da rilevare che la rilevante quantità di risorse presente nei bilanci della Comunità montana dell'Alta Versilia va attribuita agli interventi connessi alle calamità naturali verificatesi in quella zona.

Altrettanto pronunciate, come si è detto, le differenziazioni nella spesa di investimento: in questo caso sono gli interventi in campo economico che prevalgono, ma vale anche qui quanto detto in precedenza, perché a Comunità che concentrano la totalità della spesa di investimento in questo settore (Area lucchese, Pratomagno, Arcipelago Toscano) si contrappongono altre (Appennino pistoiese, Versilia, Colline Metallifere, Cetona) che hanno compiuto la scelta di concentrarsi sui settori sociali (che, ricordiamo, hanno in questi bilanci una accezione molto ampia).

3.14

COMUNITÀ MONTANE TOSCANE: PARAMETRI DI INTERVENTO 1997

Incidenza sulla popolazione montana in migliaia di lire correnti

	Amministrazione generale	Interventi nel campo sociale	Interventi nel campo economico	Oneri correnti non ripartibili	TOTALE
<i>Spese correnti</i>					
Lunigiana	51	133	57	0	241
Garfagnana	111	34	88	0	233
Media valle del serchio	69	35	0	0	104
Alto mugello val di sieve	36	56	21	0	113
Alta val di cecina	28	66	57	0	151
Casentino	40	68	11	0	119
Valtiberina toscana	69	62	36	0	167
Amiata grossetano	82	397	69	8	556
Amiata senese	51	259	141	10	461
Elba e capraia	35	2	344	10	381
Alta versilia	27	1.301	0	0	1.328
Area lucchese	89	0	23	0	112
Appennino pistoiese	65	1	0	5	71
Val di bisenzio	47	60	0	0	107
Pratomagno	128	0	32	5	165
Colline metallifere	118	21	70	1	210
Colline del fiore	67	85	192	0	344
Cetona	97	2	3	119	221
MEDIA REGIONALE	67	143	64	8	282
<i>Spese in conto capitale</i>					
Lunigiana	11	19	34	0	64
Garfagnana	7	146	178	0	331
Media valle del serchio	0	42	31	0	73
Alto mugello val di sieve	2	1	59	0	62
Alta val di cecina	16	78	360	0	454
Casentino	0	49	292	0	341
Valtiberina toscana	3	169	109	0	281
Amiata grossetano	31	20	36	0	87
Amiata senese	161	2	173	0	336
Elba e capraia	0	0	87	0	87
Alta versilia	1	93	0	0	94
Area lucchese	0	0	107	0	107
Appennino pistoiese	322	305	0	0	627
Val di bisenzio	2	39	0	0	41
Pratomagno	0	0	231	4	235
Colline metallifere	11	129	14	0	154
Colline del fiore	5	23	8	0	36
Cetona	0	267	0	0	267
MEDIA REGIONALE	32	77	95	0	204

Fonte: elaborazione su dati dei CCB

4.

ALCUNE CONSIDERAZIONI IN PROSPETTIVA

Allo stato attuale della riforma si può prevedere che almeno tre saranno le novità che influenzeranno maggiormente le vicende della finanza locale nei prossimi anni:

- la prima si colloca nell'ambito dell'aumento dell'autonomia tributaria degli enti locali ed è costituita dall'addizionale provinciale e comunale all'IRPEF;
- la seconda si inserisce, invece, nel dibattito tra federalismo e solidarietà e consiste nella revisione del meccanismo di perequazione che verrà applicata al sistema di finanziamento degli enti decentrati;
- la terza, infine, riguarda il rapporto tra le entrate e le uscite dei bilanci dei governi locali ed è rappresentata dall'applicazione del Patto di Stabilità Interno.

Le addizionali e le compartecipazioni ad imposte erariali sono state espressamente previste dalla L. 142 come possibili fonti di entrata degli enti locali; con il D.Lgs. 360/1998 ed il successivo collegato alla Finanziaria 1999 sono state rispettivamente istituite *un'addizionale comunale ed un'addizionale provinciale sul reddito delle persone fisiche*. Il percorso logico che ha condotto a tale scelta è noto a tutti: inizialmente la normativa (D.Lgs. 446/1997) prevedeva che i Comuni e le Province potessero istituire proprie addizionali all'IRAP in modo da compensare la perdita di gettito dei tributi locali aboliti con l'introduzione dell'imposta regionale sulle attività produttive (come l'ICIAP e le tasse di concessione comunale). Questa soluzione, però, avrebbe contraddetto uno dei principi fondamentali della riforma IRAP, cioè la semplificazione fiscale, comportando, tanto per l'esattore quanto per il contribuente, complicazioni notevoli negli adempimenti di pagamento (soprattutto nel calcolo della base imponibile). Le addizionali IRPEF sono nate, quindi, come soluzione alternativa alle addizionali IRAP, con lo scopo di fornire ai governi locali un nuovo strumento di reperimento di risorse tributarie proprie.

La normativa stabilisce che l'addizionale IRPEF, con decorrenza dal 1° gennaio 1999, sia applicata con una duplice aliquota:

- una aliquota fissata in modo uniforme dallo Stato, che comprende sia una quota da destinare ai Comuni che un'altra da indirizzare alle Province, e che presenta la natura della compartecipazione. Questa parte di aliquota viene stabilita a livello

centrale in rapporto alle funzioni che la Bassanini (e i decreti successivi) ha trasferito a livello locale, con il criterio di garantire la neutralità finanziaria dei bilanci degli enti periferici fino al 2001; per le Province, però, esiste anche un vincolo di destinazione del gettito perché il testo di legge dichiara che l'addizionale provinciale deve essere finalizzata esclusivamente al finanziamento delle funzioni e dei compiti trasferiti all'ente;

- una aliquota facoltativa, riservata solo ai Comuni, che non può superare lo 0,2% annuo né oltrepassare lo 0,5% nell'arco di un triennio; entro il 31 dicembre ogni singolo comune, se lo ritiene opportuno, deve deliberare l'eventuale variazione dell'aliquota per l'anno successivo (per il 1999 –anno di inizio– tale termine è stato spostato in corso d'anno cioè entro marzo 1999).

Per avere un'idea di massima della portata di questa novità fiscale, si consideri che il gettito che si prevede di raccogliere a livello comunale è pari all'incirca a mille miliardi di lire per ogni decimo di punto percentuale di addizionale IRPEF (2mila miliardi quindi se tutti i comuni deliberassero l'addizionale al valore massimo dello 0,2%; 5mila miliardi al terzo anno se l'aliquota salisse allo 0,5%), che costituisce quasi il 2% degli incassi correnti dei Comuni e delle Province italiane nel 1998 (circa 85mila miliardi di lire). Prevedibile, quindi, che rilevanti saranno gli effetti dell'introduzione dell'addizionale IRPEF sul lato delle entrate comunali.

Nell'ambito di questa analisi è parso interessante verificare quali sono state le decisioni dei Comuni italiani e toscani relativamente alla componente opzionale dell'addizionale IRPEF. Innanzitutto, 74 sono le amministrazioni comunali che in Toscana hanno deliberato un'addizionale IRPEF aggiuntiva per il 1999, cioè quasi il 26% del totale: questa incidenza è inferiore a quella che si riscontra nel panorama nazionale, in cui il 31% dei comuni italiani ha assunto questa decisione.

Differenziata appare anche la frequenza dei comuni "deliberanti" a livello provinciale: a Prato nessun comune ha effettuato questa scelta, a Grosseto soltanto il 7% delle amministrazioni comunali ha colto questa opportunità, mentre a Firenze, Arezzo, Lucca e Siena le percentuali superano abbondantemente il 30%.

Non sembra, quindi, fino ad ora particolarmente esteso il favore incontrato da questa addizionale comunale, anche se si deve osservare che in Toscana la maggior parte dei Comuni che ha istituito l'addizionale ha deciso di applicare l'aliquota massima, mentre soltanto il 16% di essi ha istituito addizionali più basse.

4.1

ADDIZIONALE COMUNALE IRPEF 1999: DELIBERE ADOTTATE PER REGIONI

	Comuni deliberanti	Totale comuni	% sul totale
Friuli Venezia Giulia	7	219	3,2
Trentino Alto Adige	16	339	4,7
Emilia Romagna	51	341	15,0
Sardegna	67	377	17,8
TOSCANA	74	287	25,8
Lombardia	426	1.546	27,5
Molise	39	136	28,7
Liguria	68	235	28,9
TOTALE	2.514	8.025	31,3
Piemonte	400	1.206	33,2
Basilicata	45	131	34,3
Abruzzo	108	305	35,4
Calabria	145	409	35,4
Puglia	103	258	39,9
Veneto	233	580	40,2
Umbria	37	92	40,2
Campania	234	551	42,5
Marche	108	246	43,9
Lazio	167	377	44,3
Sicilia	186	390	47,7

Fonte: Ministero delle finanze

4.2

ADDIZIONALE COMUNALE IRPEF 1999: DELIBERE ADOTTATE PER PROVINCIA IN TOSCANA

	Comuni deliberanti	Totale comuni	Incidenza %
Arezzo	14	39	35,9
Firenze	16	44	36,4
Grosseto	2	28	7,1
Livorno	2	20	10,0
Lucca	12	35	34,3
Massa Carrara	3	17	17,6
Pisa	9	39	23,1
Pistoia	4	22	18,2
Prato	-	7	-
Siena	12	36	33,3
TOTALE	74	287	25,8

Fonte: elaborazioni su dati da Il Sole 24ore,1999

4.3

ADDIZIONALE COMUNALE IRPEF 1999: LIVELLO DELLA MAGGIORAZIONE DELLE ALIQUOTE IN TOSCANA

Maggiorazione IRPEF	Numero comuni
0,05	2
0,1	9
0,15	1
0,2	62
Totale	74

Fonte: elaborazioni su dati Il Sole 24ore,1999

Dunque, “pochi” comuni hanno fatto ricorso a questa innovazione, ma chi lo ha fatto ha utilizzato al massimo i margini di autonomia possibili

Questa scelta impositiva è probabilmente collegata ad altri aspetti ricavabili dalla gestione delle entrate da parte dei vari Comuni: infatti, sia la pressione tributaria complessiva (circa 570mila lire) che l’incidenza pro capite dell’ICI (300mila lire) nei comuni toscani che hanno deliberato l’addizionale IRPEF risultano nel 1997 più basse dei corrispondenti valori medi regionali; coincidenti con le medie toscane, invece, le aliquote e le detrazioni applicate da queste amministrazioni nel 1999 per l’imposizione immobiliare.

4.4

PRESSIONE TRIBUTARIA E INCIDENZA ICI NEI COMUNI TOSCANI CHE HANNO DELIBERATO L’ADDIZIONALE IRPEF NEL 1999

	Valori medi dei comuni deliberanti	Valori medi regionali
Pressione tributaria 1997 (lire)	576.000	617.000
ICI pro capite 1997 (lire)	304.000	355.000
Detrazione ICI (lire)	251.000	254.000
Aliquota ICI ordinaria (per mille)	6,3	6,2
Aliquota ICI abitazione principale (per mille)	5,2	5,2
Aliquota ICI abitaz.ione non locata (per mille)	7,4	7,2

Fonte: elaborazioni su dati dei CCB e del Consorzio ANCI-CNC

Sembra, quindi, plausibile ipotizzare che all’addizionale IRPEF abbiano fatto ricorso, per primi, proprio i governi comunali che maggiormente avevano bisogno di reperire risorse finanziarie e che, fino ad oggi, avevano mantenuto livelli di pressione tributaria inferiori a quelli mediamente imposti dalle altre amministrazioni comunali della regione. Stando a questi dati, l’addizionale IRPEF comunale dovrebbe, quindi, consentire in Toscana un innalzamento dell’autonomia tributaria mediamente registrata dall’insieme dei Comuni.

Anche sul lato delle entrate “derivate”, si attendono alcuni cambiamenti in funzione della revisione che subirà il *meccanismo perequativo* di trasferimento delle risorse erariali, adottato in Italia per riequilibrare le differenze esistenti a livello locale nelle basi imponibili e/o nei costi di produzione e di offerta dei servizi.

Come è noto, infatti, una qualche forma di perequazione sul territorio, verticale o orizzontale che sia, è sempre necessaria quando i livelli di governo ‘inferiori’ non sono in grado di fornire ai cittadini un livello equivalente di servizi, se non imponendo livelli differenziati di carico fiscale. E i meccanismi di perequazione, nonostante la varietà dei

modelli esistenti, si ispirano sempre o al principio della perequazione dei fabbisogni di spesa o a quello della perequazione delle capacità fiscali (o dei fabbisogni di entrata) oppure –e preferibilmente– ad entrambi. Per *perequazione dei fabbisogni di spesa* si intende un sistema di allocazione delle risorse che mira a garantire l’offerta uniforme sul territorio di un livello standard di servizi pubblici, tenendo conto dei diversi bisogni della popolazione. Le risorse destinate ad ogni ente decentrato sono, quindi, pari alla differenza tra il fabbisogno standard (individuato tramite un’analisi dei determinanti della spesa locale) e il gettito effettivo realizzato con i tributi propri. Per *perequazione delle capacità fiscali* si intende, invece, un modello di trasferimenti che ha l’obiettivo di riequilibrare le differenze nelle basi imponibili, cioè la diversa capacità contributiva (e non il diverso fabbisogno di spesa). Questo secondo principio perequativo può essere applicato in vario modo, a seconda di quanto si intenda premiare lo sforzo fiscale dei governi decentrati (si può, infatti, utilizzare il concetto di capacità fiscale detto “di riferimento”, definito sulla base di un’aliquota standard, oppure di capacità fiscale “potenziale”, calcolato sull’aliquota effettivamente scelta dall’ente locale).

Proprio in questi giorni è in corso di approvazione il decreto legislativo sul federalismo fiscale che, sulla base dei criteri direttivi contenuti nella legge delega 133/99 (“Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale”), stabilisce le modalità di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario e del meccanismo di perequazione interregionale. E’ evidente che le scelte effettuate per il finanziamento delle Regioni condizioneranno anche quelle che riguarderanno il riordino del sistema di trasferimenti erariali agli enti locali, per il quale al momento esistono soltanto alcune proposte e ipotesi.

Occorre ricordare che, nel nuovo assetto di rapporti finanziari tra lo Stato e i governi periferici –Regioni, Province o Comuni che siano-, i trasferimenti erariali sono giustificati soltanto in due casi: per esprimere l’interesse nazionale sull’offerta di determinati servizi (come avviene ad esempio a livello regionale per i servizi sanitari) oppure per rispondere ad esigenze di perequazione fiscale. I trasferimenti erariali ordinari sono, quindi, destinati a finanziare un livello prestabilito (garantito) di offerta dei servizi ritenuti indispensabili; tutte le altre spese, necessarie per offrire i servizi indispensabili ad un livello superiore a quello garantito oppure i servizi sui quali non esiste un interesse nazionale, dovranno essere coperte con entrate proprie dell’ente di governo e/o con trasferimenti perequativi (provenienti dallo Stato o da altre regioni).

Attualmente il sistema dei trasferimenti correnti erariali in favore dei Comuni e delle

Province, disciplinato prima dal D. Lgs. 504/92 e successivamente dal D. Lgs. 244/97 secondo i principi fissati dalla L. 142/90, si fonda essenzialmente sul funzionamento di due fondi (esiste anche un terzo fondo chiamato Consolidato, costituito solamente da eventuali contributi per interventi specifici):

- un Fondo Ordinario destinato a finanziare i servizi indispensabili sulla base di un “fabbisogno standardizzato”, calcolato su una serie di determinanti della spesa distinti per classe demografica di appartenenza dell’ente locale e corretti tramite appositi parametri locali di correzione;
- ed un Fondo Perequativo degli squilibri della fiscalità locale, assegnato per circa il 16% alle Province e per il restante 84% ai Comuni, che mira a riequilibrare in massima parte le differenze nelle basi imponibili (per circa l’80%) e le differenze in termini di sforzo fiscale e sforzo tariffario (per la restante quota del 20%).

L’art. 10 della suddetta L. 133/99 aveva delegato il Governo ad emanare entro febbraio 2000, ma la scadenza è stata recentemente rinviata a luglio 2000, provvedimenti tesi a revisionare questo sistema dei trasferimenti locali in funzione delle nuove esigenze di perequazione conseguenti all’aumento dell’autonomia impositiva e alla capacità fiscale dell’ICI oltre che alla compartecipazione all’IRPEF non facoltativa. La legge delega stabilisce che “la perequazione deve basarsi su quote pro capite definite in relazione alle caratteristiche territoriali, demografiche e infrastrutturali, nonché alle situazioni economiche e sociali e può essere effettuata, per un periodo transitorio, anche in funzione dei trasferimenti storici”. Si ipotizza, quindi, una graduale applicazione del principio del fabbisogno insieme ad un graduale abbandono del criterio della spesa storica.

E’ evidente che dalla scelta del modello perequativo dipenderà fortemente la disponibilità di risorse finanziarie, sia a livello regionale che locale. In particolare, la componente di perequazione che mira ad incentivare gli sforzi fiscali e tariffari compiuti dai governi locali costituisce una assoluta novità per l’esperienza italiana, sulla quale sarà opportuno riflettere attentamente, anche osservando quanto accade in altri paesi, prima di individuare le soluzioni operative più appropriate, tenendo conto che il sistema attuale di trasferimenti non è ancora sufficientemente trasparente né prevedibile e che presenta una capacità di adattamento alle preferenze locali ancora troppo bassa.

Infine, l’altro evento di grande rilievo per la finanza decentrata italiana, ampiamente dibattuto negli ultimi tempi, è quello dell’applicazione del *Patto di Stabilità Interno*, approvato nel giugno 1997 dal Consiglio Europeo di Amsterdam, in base al quale i

paesi che partecipano al progetto Euro si impegnano reciprocamente a contenere gli ammontari di deficit e di debito pubblico, pena sanzioni in caso di disavanzo eccessivo.

In Italia il Patto di Stabilità Interno, richiamato dal DPEF 1999-2001, è stato disciplinato nel Collegato alla Legge Finanziaria 1999 (art. 28), nel quale si stabilisce che ogni ente decentrato -Regioni, Province, Comuni e Comunità Montane- è tenuto a contribuire al mantenimento degli impegni assunti dal governo centrale in sede europea, garantendo comportamenti virtuosi che influiranno favorevolmente sui saldi della finanza pubblica complessiva.

Il primo obbiettivo da raggiungere nel 1999 è una riduzione del disavanzo annuo pari almeno allo 0,1% del PIL, mentre nel biennio successivo il rapporto disavanzo/PIL deve rimanere costante. Varie sono le politiche di bilancio adottabili a livello locale che vengono suggerite dal Patto per ridurre il disavanzo: esse riguardano sia il lato dell'entrata che quello della spesa, ma tra queste non compare la diminuzione della spesa per investimento che non è quindi annoverata tra le possibili strategie di risanamento dei bilanci locali (sebbene l'elencazione di queste politiche non sia vincolante per l'ente locale).

Il secondo obbiettivo è costituito dalla riduzione dell'incidenza del debito (costituito dalla quota capitale dei mutui e dei prestiti obbligazionari) sul PIL, anche se in questo caso non è stato fissato alcun parametro di riferimento: la riduzione del debito, che deve essere garantita nell'arco di un triennio, deriva ovviamente dal contenimento del disavanzo annuo ed anche dagli eventuali proventi ricavati dalla dismissione di partecipazioni mobiliari. Accolta con favore dagli enti locali è, poi, la previsione di un "premio" sulle condizioni di rimborso dei prestiti contratti con la Cassa Depositi e Prestiti riservato a coloro che hanno presentato un piano pluriennale di rientro dal debito accettato dal Ministero del Tesoro, anche se le richieste avanzate dall'ANCI a tale proposito erano inizialmente più ampie (era stata richiesta infatti, come contropartita dell'adesione al Patto, una rinegoziazione ai tassi attuali dei mutui con la Cassa DD.PP. per tutti i Comuni con l'eliminazione della penale).

In effetti, l'impegno richiesto agli enti locali dal Patto di Stabilità non va assolutamente sottovalutato: secondo le previsioni ufficiali, in termini di cassa, gli enti locali dovrebbero ridurre l'1% della loro spesa corrente complessiva pari, nel 1998, a circa 820 miliardi di lire. Occorre tenere presente, inoltre, che per raggiungere questo obbiettivo si rende necessario per alcuni enti di diminuire tendenzialmente il proprio

saldo finanziario negativo (entrate proprie – uscite correnti al netto degli interessi) e per altri, addirittura, di aumentare il proprio saldo positivo.

L'impatto del Patto di Stabilità Interno sui bilanci degli enti locali non è per il momento in alcun modo prevedibile né a livello italiano né, tantomeno, a scala regionale, ma l'analisi dei comportamenti messi in atto dai governi locali per rispettare i vincoli imposti dagli accordi europei costituirà nei prossimi anni la verifica più significativa da effettuare negli studi di finanza locale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ANCI-CNC (1999), *Le aliquote ICI. Dati sul gettito 1998*, Top Colors srl, Pomezia

ANCI-CNC (1999), *Federalismo fiscale e squilibri impositivi*, Top Colors srl, Pomezia

ARMSTRONG M., COWAN S., VICKERS J. (1995), *Regulatory Reform. Economic Analysis and British Experience*, The MIT Press

BOYNE G. (1997), "Comparing the Performance of Local Authorities; An Evaluation of the Audit Commission Indicators", *Local Government Studies*, vol.23, 4

BROSIO G., MARCHESE C. (1998), "Le politiche di bilancio dei Comuni capoluogo", *Amministrare*, 3, Il Mulino, Bologna

BULCKAEN F., CAMBINI C., (a cura di), (1998), *La regolamentazione delle Public Utilities*, Edizioni ETS

COGNO R. (1998), "Comuni & Diversi. 39 municipalità a confronto", *Quaderni di ricerca n. 85*, IRES Piemonte

CORTE DEI CONTI (1999), *Relazione al Parlamento sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali per l'esercizio 1997*, Volume I

EMILIANI N. (1997), "Amministrazioni comunali: un excursus sulla evoluzione normativa e quantitativa degli ultimi venti anni", *Quaderni di economia e finanza*, Anno VI, .3

FORMEZ (1992), "Perequazione e finanza locale. Esperienze europee a confronto", *Quaderno n. 17*, Il Mulino, Bologna

FRASCHINI A. (1999), "Finanza locale: autonomia e vincoli", in *La finanza pubblica italiana. Rapporto 1999*, Bernardi L. (a cura di), Il Mulino, Bologna

ENEA-Nomisma (1998), *Rapporto sui servizi pubblici locali in Italia*

GIARDA (1996), "Alcune proprietà di un sistema di federalismo fiscale", *Federalismo*, Giardina et al. (a cura di) SIEP, FrancoAngeli, Milano

ISTAT (1999), "Finanza locale: entrate e spese dei bilanci consuntivi (comuni, province e regioni)", Anno 1996, Annuario n. 5

LIBERATI P. (1999), *Il federalismo fiscale. Aspetti teorici e pratici*, HOEPLI, Milano

PICA (1990), *Manuale di finanza locale*, MAGGIOLI Ed., Rimini

PIPERNO S. (1998), “Un quarto di secolo di finanza comunale in Italia (1971-1996)”, *Amministrare* n..3, Il Mulino, Bologna

POLA G. (1997), “Una visione comparata della finanza decentrata nei paesi dell’Unione Europea: ci sono lezioni da apprendere ?”, *Mercato, stato e giustizia sociale*, Scritti in onore di G.Mazzocchi

REGIONE TOSCANA (1999), *La finanza e i servizi degli enti locali in Toscana. Rapporto 1992-1997*, *Collana Finanza Locale*, 1

SOBBRIO G., (a cura di), (1998), *Federalismo fiscale e bilancio per obiettivi*, Giuffrè Editore, Milano

ELENCO DI TABELLE E GRAFICI

INTRODUZIONE

- IL GRADO DI DECENTRAMENTO IN ALCUNI STATI EUROPEI
- ENTRATE E SPESE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI DELLA TOSCANA 1996-97
- DISTRIBUZIONE DEI COMUNI TOSCANI RISPETTO AL VALORE MEDIO DI AUTONOMIA TRIBUTARIA
- AUTONOMIA TRIBUTARIA DEI COMUNI TOSCANI CHE HANNO CAMBIATO POSIZIONE IN GRADUATORIA DAL 1961 AL 1996
- SPESA PROVINCIALE E COMUNALE IN ALCUNE REGIONI ITALIANE DAGLI ANNI SESSANTA AD OGGI
- SPESA CORRENTE COMUNALE 1996
- SPESA CORRENTE PROVINCIALE 1996
- ENTRATE CORRENTI COMUNALI 1996
- COMPORTAMENTO FISCALE DEI GRUPPI

1.

LA TOSCANA NEL QUADRO DELLA FINANZA LOCALE ITALIANA

- 1.1 - STRUTTURA DELLE ENTRATE DEI COMUNI IN ALCUNE REGIONI ITALIANE 1996
- 1.2 - ENTRATE CORRENTI DEI COMUNI IN TOSCANA ED IN ITALIA 1996
- 1.3 - PRINCIPALI ENTRATE PROPRIE DEI COMUNI IN TOSCANA E IN ITALIA 1996
- 1.4 - ENTRATE CORRENTI COMUNALI 1996
- 1.5 - GETTITO PRO CAPITE DELLE PRINCIPALI FONTI TRIBUTARIE COMUNALI IN ALCUNE REGIONI ITALIANE 1996
- 1.6 - STRUTTURA DELLE SPESE DEI COMUNI IN ALCUNE REGIONI ITALIANE 1996
- 1.7 - SPESA IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI IN ALCUNE REGIONI ITALIANE MEDIA 1992 - 1996
- 1.8 - SPESA CORRENTE COMUNALE 1996
- 1.9 - FUNZIONI DI SPESA DEI COMUNI IN TOSCANA E IN ITALIA 1996
- 1.10 - ARTICOLAZIONE SETTORIALE DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI IN ALCUNE REGIONI ITALIANE MEDIA 1992-1996
- 1.11 - STRUTTURA DELLE ENTRATE DELLE PROVINCE IN ALCUNE REGIONI ITALIANE 1996
- 1.12 - AUTONOMIA E PRESSIONE TRIBUTARIA DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI IN ALCUNE REGIONI ITALIANE 1996-1997
- 1.13 - ENTRATE CORRENTI DELLE PROVINCE IN TOSCANA E IN ITALIA 1996
- 1.14 - PRINCIPALI ENTRATE PROPRIE DELLE PROVINCE IN TOSCANA E IN ITALIA 1996
- 1.15 - STRUTTURA DELLE SPESE DELLE PROVINCE IN ALCUNE REGIONI ITALIANE 1996
- 1.16 - FUNZIONI DI SPESA DELLE PROVINCE IN TOSCANA E IN ITALIA 1996
- 1.17 - SPESA CORRENTE PROVINCIALE IN ALCUNE REGIONI ITALIANE 1996
- 1.18 - SPESA IN CONTO CAPITALE PROVINCIALE IN ALCUNE REGIONI ITALIANE 1996
- 1.19 - CARATTERISTICHE DELLE COMUNITÀ MONTANE IN TOSCANA 1996
- 1.20 - ENTRATE DELLE COMUNITÀ MONTANE IN TOSCANA ED IN ITALIA 1996
- 1.21 - STRUTTURA DELLE SPESE DELLE COMUNITÀ MONTANE IN TOSCANA ED IN ITALIA 1996
- 1.22 - FUNZIONI DI SPESA DELLE COMUNITÀ MONTANE IN TOSCANA E IN ITALIA 1996

2.

LA POLITICA DI BILANCIO E DEI SERVIZI NEI COMUNI TOSCANI

- 2.1 - ENTRATE E SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI IN TOSCANA 1996-98
- 2.2 - DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLE SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI IN TOSCANA 1996-97
- 2.3 - CAMPIONE DEI COMUNI TOSCANI 1998: DISTRIBUZIONE DI FREQUENZA PER AMPIEZZA DEMOGRAFICA
- 2.4 - FONTI DI ENTRATA DEI COMUNI IN TOSCANA 1996-98
- 2.5 - I TRASFERIMENTI AI COMUNI TOSCANI SECONDO LA CLASSE DIMENSIONALE 1997-1998

- 2.6 - I TRASFERIMENTI STATALI AI COMUNI TOSCANI 1997-98
- 2.7 - I TRASFERIMENTI STATALI IN ALCUNI COMUNI TOSCANI 1997
- 2.8 - AUTONOMIA FINANZIARIA E TRIBUTARIA NEI COMUNI DELLA TOSCANA PER CLASSE DIMENSIONALE 1996-98
- 2.9 - PRESSIONE FINANZIARIA E TRIBUTARIA NEI COMUNI DELLA TOSCANA PER CLASSE DIMENSIONALE. 1996-98
- 2.10 - SPESA CORRENTE, TRASFERIMENTI E ENTRATE PROPRIE: ANDAMENTO TEORICO PER AMPIEZZA DEMOGRAFICA DEI COMUNI
- 2.11 - AUTONOMIA TRIBUTARIA NEI COMUNI DELLA TOSCANA 1997
- 2.12 - PRESSIONE TRIBUTARIA NEI COMUNI DELLA TOSCANA 1997
- 2.13 - PRESSIONE E AUTONOMIA TRIBUTARIA IN ALCUNI COMUNI TOSCANI 1997
- 2.14 - PRESSIONE FINANZIARIA E TRIBUTARIA DEI COMUNI TOSCANI SECONDO L'AGGREGAZIONE PROVINCIALE 1996-97
- 2.15 - MISURA DELLA VARIANZA DELLA PRESSIONE FINANZIARIA DEI COMUNI TOSCANI SECONDO L'AGGREGAZIONE PROVINCIALE 1996-97
- 2.16 - GETTITO DEI PRINCIPALI TRIBUTI E DEI PROVENTI NELLA FINANZA COMUNALE TOSCANA 1996-97
- 2.17 - GETTITO ICI E TARSU IN ALCUNI COMUNI TOSCANI 1997
- 2.18 - PRINCIPALI ENTRATE TRIBUTARIE DEI COMUNI SECONDO L'AGGREGAZIONE PROVINCIALE 1997
- 2.19 - PRINCIPALI IMPOSTE E TASSE COMUNALI IN TOSCANA SECONDO LA CLASSE DIMENSIONALE 1997-98
- 2.20 - PRINCIPALI IMPOSTE E TASSE COMUNALI IN TOSCANA SECONDO LA CLASSE DIMENSIONALE 1997
- 2.21 - ENTRATE TARIFFARIE DEI COMUNI TOSCANI SECONDO LA CLASSE DIMENSIONALE 1997
- 2.22 - GETTITO ICI IN TOSCANA. 1996-1998
- 2.23 - COMPARTECIPAZIONE AL GETTITO IRAP DA PARTE DEI COMUNI E DELLE PROVINCE TOSCANI. RIEPILOGO PER PROVINCIA 1998

APPROFONDIMENTO 1

- NUMERO DEI COMUNI TOSCANI CHE HANNO APPLICATO ALMENO TRE ALIQUOTE ICI DIFFERENZIATE (ORDINARIA, PER ABITAZIONE PRINCIPALE E PER ABITAZIONI NON LOCATE) E ALIQUOTE MEDIE
 - ALIQUOTE MEDIE IN TOSCANA ED IN ITALIA 1999
 - DISTRIBUZIONE DEI COMUNI TOSCANI PER CLASSI DI ALIQUOTA 1995-99
 - DISTRIBUZIONE DEI COMUNI ITALIANI E TOSCANI PER CLASSI DI ALIQUOTA ORDINARIA 1999
 - DISTRIBUZIONE DEI COMUNI ITALIANI E TOSCANI PER CLASSI DI ALIQUOTA DELL'ABITAZIONE PRINCIPALE 1999
 - ALIQUOTE ICI MEDIE PER CLASSI DI AMPIEZZA DEMOGRAFICA DEI COMUNI TOSCANI 1995-99
 - ALIQUOTE ICI MEDIE PER CLASSI DI AMPIEZZA DEMOGRAFICA DEI COMUNI TOSCANI 1999
 - DISTRIBUZIONE DEGLI ABITANTI RESIDENTI NEI COMUNI ITALIANI E TOSCANI PER CLASSI DI ALIQUOTA ORDINARIA 1999
 - DISTRIBUZIONE DEI COMUNI TOSCANI CHE HANNO APPLICATO UNA DETRAZIONE ICI SUPERIORE A 200MILA LIRE PER CLASSI DIMENSIONALI 1999
-
- 2.24 - SPESA COMUNALE CORRENTE ED IN CONTO CAPITALE SECONDO LA CLASSE DIMENSIONALE 1996-97
 - 2.25 - SPESA CORRENTE PRO CAPITE NEI COMUNI DELLA TOSCANA 1997
 - 2.26 - SPESA COMUNALE CORRENTE ED IN CONTO CAPITALE SECONDO LA CLASSE DIMENSIONALE 1997
 - 2.27 - SPESA COMUNALE CORRENTE ED IN CONTO CAPITALE SECONDO L'AGGREGAZIONE PROVINCIALE 1996-97
 - 2.28 - SPESA CORRENTE IN ALCUNI COMUNI TOSCANI 1997
 - 2.29 - RIGIDITÀ STRUTTURALE DELLA SPESA CORRENTE COMUNALE PER CLASSE DIMENSIONALE 1997
 - 2.30 - RIGIDITÀ STRUTTURALE DELLA SPESA CORRENTE COMUNALE PER CLASSE DIMENSIONALE 1997
 - 2.31 - PRINCIPALI DESTINAZIONI DELLA SPESA CORRENTE DEI COMUNI TOSCANI 1997
 - 2.32 - PRINCIPALI DESTINAZIONI DELLA SPESA CORRENTE DEI COMUNI TOSCANI 1996-97
 - 2.33 - PRINCIPALI DESTINAZIONI DELLA SPESA CORRENTE COMUNALE PER CLASSE DIMENSIONALE 1997
 - 2.34 - ONERI DELL'INDEBITAMENTO E INVESTIMENTI DEI COMUNI TOSCANI SECONDO LA CLASSE DIMENSIONALE 1996-97
 - 2.35 - AVANZO DI AMMINISTRAZIONE NEI COMUNI TOSCANI 1996-98
 - 2.36 - PRESENZA MEDIA DI SERVIZI ESSENZIALI, A DOMANDA INDIVIDUALE E SERVIZI DIVERSI NEI COMUNI DELLA TOSCANA 1997
 - 2.37 - PRESENZA MEDIA DEI SERVIZI NEI COMUNI DELLA TOSCANA 1997
 - 2.38 - FORME DI GESTIONE DEI PRINCIPALI SERVIZI PUBBLICI LOCALI IN TOSCANA 1996-1997
 - 2.39 - LA GESTIONE IN ECONOMIA DEI PRINCIPALI SERVIZI PUBBLICI LOCALI IN TOSCANA 1996-1997
 - 2.40 - TRASFORMAZIONE DELL'ASSETTO GESTIONALE IN ALCUNI SERVIZI 1996-1997

- 2.41 - SPESA TOTALE E PRO CAPITE NEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI IN TOSCANA 1997
- 2.42 - SPESA IMPEGNATA NEI PIÙ IMPORTANTI SERVIZI IN TOSCANA 1997
- 2.43 - SPESA DEI COMUNI PER SERVIZI PUBBLICI LOCALI NELLE DIVERSE CATEGORIE DIMENSIONALI. TOSCANA 1997
- 2.44 - SPESA PRO CAPITE E SPESA MEDIA PER COMUNE IN TOSCANA SECONDO LA DIMENSIONE DEMOGRAFICA 1997
- 2.45 - SPESA MEDIA PER ABITANTE NEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI IN TOSCANA 1997
- 2.46 - GRADO DI COPERTURA DEI COSTI NEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI IN TOSCANA 1996-97
- 2.47 - GRADO DI COPERTURA DEI COSTI NEI SERVIZI PUBBLICI PIÙ IMPORTANTI 1996-97

APPROFONDIMENTO 2

- GRADO DI COPERTURA DEI SERVIZI DI IGIENE URBANA - ARTICOLAZIONE PER CLASSI DIMENSIONALI DEI COMUNI TOSCANI
 - GRADO DI COPERTURA DEI SERVIZI DI IGIENE URBANA IN TOSCANA - COPERTURE DI RIFERIMENTO AI FINI DELL'APPLICAZIONE D.P.R. N. 158/99
 - GRADO DI COPERTURA DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA NEI CAPOLUOGHI TOSCANA 1997
-

3.

LA FINANZA DELLE PROVINCE E DELLE COMUNITÀ MONTANE IN TOSCANA

- 3.1 - ENTRATE E SPESE DELLE PROVINCE IN TOSCANA
- 3.2 - ENTRATE DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI TOSCANI 1997
- 3.3 - ENTRATE DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI TOSCANI 1998
- 3.4 - TRASFERIMENTI STATALI E REGIONALI RICEVUTI DALLE PROVINCE TOSCANI 1996-98
- 3.5 - AUTONOMIA FINANZIARIA E TRIBUTARIA DELLE PROVINCE TOSCANI 1996-98
- 3.6 - PRESSIONE FINANZIARIA E TRIBUTARIA ESERCITATA DALLE PROVINCE TOSCANI 1996-98
- 3.7 - GETTITO DEI PRINCIPALI TRIBUTI PROVINCIALI 1997
- 3.8 - PERSONALE E RIGIDITÀ DELLA SPESA CORRENTE NELLE PROVINCE TOSCANI 1997
- 3.9 - DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA CORRENTE PROVINCIALE IN TOSCANA 1997
- 3.10 - SPESA CORRENTE PER DESTINAZIONE FUNZIONALE NELLE PROVINCE TOSCANI 1997
- 3.11 - DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA PROVINCIALE IN TOSCANA 1996-7
- 3.12 - ENTRATE E SPESE DELLE COMUNITÀ MONTANE IN TOSCANA
- 3.13 - ENTRATE E SPESE DELLE COMUNITÀ MONTANE IN TOSCANA 1997
- 3.14 - COMUNITÀ MONTANE TOSCANI: PARAMETRI DI INTERVENTO 1997

4.

ALCUNE CONSIDERAZIONI IN PROSPETTIVA

- 4.1 - ADDIZIONALE COMUNALE IRPEF 1999: DELIBERE ADOTTATE PER REGIONI
- 4.2 - ADDIZIONALE COMUNALE IRPEF 1999: DELIBERE ADOTTATE PER PROVINCIA IN TOSCANA
- 4.3 - ADDIZIONALE COMUNALE IRPEF 1999: LIVELLO DELLA MAGGIORAZIONE DELLE ALIQUOTE IN TOSCANA
- 4.4 - PRESSIONE TRIBUTARIA E INCIDENZA ICI NEI COMUNI TOSCANI CHE HANNO DELIBERATO L'ADDIZIONALE IRPEF NEL 1999