

IRPET

IRPET

IRPET LA FINANZA LOCALE IN TOSCANA Rapporto 2004

LA FINANZA
LOCALE
IN TOSCANA

Rapporto
2004

Istituto
Regionale
Programmazione
Economica
Toscana

IRPET

LA FINANZA LOCALE IN TOSCANA

Rapporto 2004

Istituto
Regionale
Programmazione
Economica
Toscana

RICONOSCIMENTI

Questo Rapporto sulla Finanza Locale della Toscana rientra nell'ambito della attività di ricerca che la Direzione Generale Bilancio e Finanze della Regione Toscana affida tradizionalmente all'IRPET. Alla stesura del Rapporto hanno partecipato: Stefania Lorenzini (coordinamento della ricerca; Introduzione e capitolo 5), Giovanni Maltinti (capitolo 6) e Mario Mariniello (capitoli 1-4). Le elaborazioni statistiche sono state effettuate da Claudia Ferretti. Infine, l'allestimento del testo è stato curato dal Servizio Editoriale dell'IRPET.

Un sentito ringraziamento va al Settore "Sistema della Finanza Locale" della Regione Toscana (Roberto Pagni, Agnese Parrini e Patrizia Ragazzini) e al gruppo dei rappresentanti degli Enti Locali, con i quali è stata instaurata una proficua collaborazione. Un particolare riconoscimento per gli utili suggerimenti forniti durante l'intero svolgimento del Rapporto va a Alberto Chellini del Consiglio delle Autonomie Locali, Roberto De Marco della Provincia di Siena, Renzo Ferri del Comune di Pistoia, Mauro Galligani della Provincia di Pistoia, Enrico Graffia della Provincia di Firenze, Susanna Spasari del Comune di Firenze e Davide Zenti del Comune di Vicchio.

Si ringraziano inoltre Silvia Vaghi (Task Force della Rete delle Autorità Ambientali), Silvia Marinelli (Servizio Rifiuti dell'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici), Patrizia Brunicci (Comune di San Vincenzo), Rodolfo Nocetti (Comune di Pomarance), Renza Ceccarelli e Rolando Bagnoli (Comune di Empoli) per la loro disponibilità e il loro prezioso aiuto.

Il Rapporto è disponibile sul sito dell'IRPET (www.irpet.it) in versione integrale.

Per eventuali informazioni si prega di rivolgersi a lorenzini@irpet.it

INDICE

PREMESSA	5
INTRODUZIONE	7
Parte prima	
LA FINANZA DEGLI ENTI LOCALI IN TOSCANA	
1.	
INQUADRAMENTO NAZIONALE	15
1.1 I Comuni	15
Quadro 1.1 <i>La compartecipazione IRPEF e i trasferimenti statali</i>	18
1.2 Le Province	18
Quadro 1.2 <i>Il decentramento amministrativo conseguente alla Bassanini</i>	21
1.3 Le Comunità Montane	21
1.4 Le entrate e le spese della Regione e degli Enti Locali in Toscana	22
2.	
LA FINANZA DEI COMUNI	25
2.1 I bilanci dei Comuni	25
2.2 I trasferimenti	27
2.3 Le entrate proprie	32
Quadro 2.1 <i>L'autonomia impositiva: quali prospettive per i comuni e le province toscane?</i>	36
Quadro 2.2 <i>L'ICI e le scelte dei Comuni toscani</i>	38
Quadro 2.3 <i>Dalla TARSU alla TIA: una nuova forma di finanziamento per il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani</i>	40
2.4 I comportamenti di spesa dei Comuni	42
3.	
LA FINANZA DELLE PROVINCE E DELLE COMUNITÀ MONTANE	47
3.1 Le entrate delle Province	47
3.2 Le spese delle Province	49
3.3 I bilanci delle Comunità Montane	52
Parte seconda	
APPROFONDIMENTI	
4.	
INDEBITAMENTO E INVESTIMENTI DEGLI ENTI LOCALI TOSCANI	57
4.1 Introduzione	57
4.2 Gli strumenti della finanza locale nella gestione del debito	57
Quadro 4.1 <i>Altre forme di finanza innovativa locale: i leasing, gli swap e le cartolarizzazioni</i>	59
4.3 Debito ed investimenti negli Enti Locali toscani	60
4.4 Le potenzialità di indebitamento dei Comuni toscani	69
5.	
IL RISPETTO DEL PATTO DI STABILITÀ NEI COMUNI TOSCANI	73
5.1 Le regole del Patto di Stabilità per gli Enti Locali	73
5.2 Il rispetto del Patto nel 2002: una stima per i Comuni toscani	75
5.3 Le regole del 2004: gli effetti attesi in Toscana	78
6.	
LE VICENDE FINANZIARIE DELLE AREE METROPOLITANE	81
6.1 Le aree metropolitane in Toscana	81
6.2 Le peculiarità finanziarie dei Comuni metropolitani in Toscana	82
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	85
ELENCO DEGLI INDICATORI FINANZIARI	87
<i>Indice</i>	3

PREMESSA

Questo Rapporto 2004 sulla finanza locale in Toscana presenta una struttura più snella rispetto ai Rapporti precedenti, articolata in due parti fra loro distinte:

- la prima dedicata all'analisi delle principali grandezze finanziarie degli Enti Locali (Comuni, Province e Comunità Montane) nel periodo 2000-2002;*
- la seconda dedicata invece ad alcuni approfondimenti tematici ritenuti di particolare interesse per la finanza locale toscana, ovvero l'indebitamento e l'attività d'investimento degli Enti Locali, il rispetto del Patto di Stabilità Interno e le peculiarità finanziarie dei Comuni appartenenti alle aree metropolitane della regione.*

Come già era avvenuto in passato, è importante ricordare che anche quest'anno il Rapporto realizzato dall'IRPET è il risultato di una stretta collaborazione che la Regione Toscana ha instaurato con tutti gli Enti Locali i quali, tramite alcuni loro rappresentanti, hanno contribuito a suggerire e vagliare i contenuti di questa analisi.

L'archivio dei Certificati Consuntivi di Bilancio, utilizzato in questo Rapporto, rimane la fonte primaria per comprendere i comportamenti fiscali dei governi locali, ma è necessario che le lacune informative esistenti siano integrate da altre fonti.

A questo fine, proprio grazie alla collaborazione fra Regione ed Enti Locali toscani, stanno per essere avviati alcuni progetti importanti che potranno contribuire ad una migliore conoscenza della finanza locale regionale. In particolare, per il futuro è prevista la costituzione di gruppi di studio sul comportamento aggregato delle Amministrazioni Pubbliche in Toscana, sulle società partecipate e sugli investimenti degli Enti Locali, tramite la realizzazione di specifici Osservatori. I risultati così ottenuti potranno arricchire i contenuti dei Rapporti futuri ed accrescerne il valore, dando l'opportunità di comprendere anche quei fenomeni che fino ad oggi sono stati trascurati o analizzati solo superficialmente a causa della scarsità delle informazioni disponibili.

• Il quadro della finanza locale italiana

Le più recenti tendenze della finanza locale italiana confermano la difficoltà crescente degli Enti locali ad affrontare i maggiori impegni e le più ampie competenze con le risorse attualmente disponibili. Nel 2003 infatti la crescita delle entrate (3,1%) non riesce a far fronte completamente alla dinamica delle uscite (4,5%); la particolare pressione a cui sono sottoposti Comuni e Province è dimostrata dalla forte crescita delle entrate tributarie (5,7%, un valore ben maggiore al tasso di inflazione) che è servita a compensare la più ridotta crescita dei trasferimenti, in particolare di fonte erariale (1,2%).

Recenti tendenze evolutive

Per effetto di questi andamenti, l'avanzo corrente degli Enti locali italiani prosegue anche nel 2003 il suo trend declinante (dai 1,8 miliardi di euro nel 2001, anno di forte crescita dei trasferimenti statali per la Bassanini, ai 587 milioni di euro del 2003) provocando, di fronte ad un disavanzo in conto capitale sostanzialmente invariato, una crescita del disavanzo complessivo del settore fino al valore di oltre 5 miliardi di euro.

Queste cifre sono la rappresentazione finanziaria di molti fattori che hanno caratterizzato la vita degli Enti locali italiani nel più recente periodo; essi sono costituiti da riforme istituzionali, da leggi attuative, da scelte amministrative e da comportamenti di moltissimi attori istituzionali. Per una comprensione più approfondita delle vicende della finanza locale italiana e toscana è quindi opportuno guardare più da vicino ognuno di questi elementi, partendo proprio dalla riforma più rilevante, quella costituzionale del 2001.

Dopo il decentramento amministrativo intrapreso con le leggi Bassanini, infatti, la revisione del Titolo V della Costituzione Italiana (L. Cost. 3/2001) ha segnato una svolta decisa verso il federalismo nel nostro Paese: i nuovi articoli 117 e 119 hanno modificato l'assetto dei poteri fra il governo centrale e i governi periferici, decentrando le competenze sulla base del principio di sussidiarietà; hanno riconosciuto a Stato e Regioni un'autonoma potestà legislativa in determinate materie; inoltre, hanno attribuito pari dignità costituzionale ad ogni livello di governo, ponendo così Stato, Regioni ed Enti Locali sullo stesso piano. Nella nuova formulazione dell'art. 119 infatti si legge: "...I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.....".

Nuovo assetto istituzionale dopo la revisione del Titolo V

Nel complesso questa riforma costituzionale ha inteso valorizzare il ruolo degli enti decentrati, anche se in effetti l'ordinamento dello Stato italiano non si è mostrato pronto a recepire questa novità. La sua realizzazione, con tutti i risvolti legislativi, organizzativi e finanziari che comporta, si è rivelata più lunga e difficile del previsto, sebbene tutte le grandi innovazioni istituzionali necessitino sempre di sperimentazioni graduali.

Ciò che desta preoccupazione, infatti, non è tanto la durata della transizione quanto un certo cambiamento di "clima" che circonda la riforma stessa. Fino a poco tempo fa era molto diffusa la convinzione che l'introduzione del federalismo in Italia avrebbe sicuramente rappresentato una grossa opportunità per tutti i governi decentrati, sia Regioni che Enti Locali, i quali avrebbero potuto acquisire maggiori responsabilità ma anche maggiore autonomia, dimostrando così di essere più affidabili, efficienti ed efficaci del governo centrale nel gestire la "cosa" pubblica. Si riteneva che il federalismo avrebbe comportato significativi risparmi di spesa pubblica eliminando sprechi e inefficienze, senza però ridurre l'intensità dell'intervento pubblico e, anzi, aumentando la soddisfazione dei cittadini che avrebbero potuto contare su servizi più adeguati alle proprie preferenze e ai propri fabbisogni.

Fase di difficile transizione

Oggi queste aspettative non sono venute meno ma sono state certamente messe a dura prova dai primi passi del processo federalista. In particolare, sono sempre più evidenti le difficoltà che la finanza decentrata italiana (regionale e locale) sta incontrando in questa fase di passaggio verso il federalismo, perché su di essa ricadono i costi della transizione e non ancora i benefici, che si manifesteranno a pieno soltanto nella situazione a regime. Nella situazione attuale Regioni ed Enti Locali hanno difficoltà a mantenere in equilibrio i propri conti, da un lato dovendo gestire maggiori volumi di risorse in seguito al decentramento di competenze già realizzato, e dall'altro dovendo rispettare gli stringenti vincoli sulla spesa imposti dal governo centrale, senza oltretutto poter disporre di una sufficiente discrezionalità sul lato delle entrate.

Molti sono i fattori, fra loro interconnessi, che stanno rendendo complicato il passaggio da una finanza "derivata" ad una finanza "decentrata".

Innanzitutto il costo sociale della riforma federalista è stato sicuramente sottovalutato da parte dei suoi sostenitori, cioè da quasi tutte le parti politiche: non si è tenuto conto che il decentramento avrebbe forse comportato risparmi di spesa a regime e che, invece, sarebbe stato sicuramente oneroso nella lunga fase di

Costi del decentramento

transizione. Secondo una delle più recenti stime effettuate dall'ISAE la spesa delle autonomie regionali e locali, dopo la completa attuazione del Titolo V, ammonterà a circa 249 miliardi di euro, equivalenti al 19% del PIL; di questi, 61 miliardi costituirebbero la spesa "aggiuntiva" per far fronte alle nuove competenze decentrate, cioè quella spesa pubblica che lo Stato dovrebbe tagliare dalle proprie uscite per garantire l'invarianza complessiva. Il taglio di strutture e personale a livello centrale, però, non è affatto scontato e sicuramente non potrà essere immediato: quindi, il rischio di una lievitazione (forse temporanea) dei costi della pubblica amministrazione nei prossimi anni è da considerarsi molto elevato.

Stagnazione economica nel Paese

Il problema sta nel fatto che in questo periodo, uno dei peggiori dal punto di vista economico degli ultimi decenni, il nostro Paese non può permettersi di correre un simile rischio, che potrebbe pregiudicare quella ripresa che stenta ad arrivare e anche l'affidabilità dell'economia italiana a livello internazionale (se non fossero rispettati gli impegni assunti con l'Europa). In questo quadro il sistema delle autonomie locali dovrebbe assumersi il carico di nuove competenze, senza però gravare sui livelli di spesa pubblica: tra l'altro, sempre dalle stime ISAE, risulta che gli enti decentrati dovranno coprire con risorse proprie ben 137 miliardi di euro, perché ai 61 miliardi giustificati dalle nuove competenze delegate ne vanno sommati altri 86 che in futuro (cioè con l'avvio definitivo del federalismo fiscale) non giungeranno più agli enti tramite trasferimento dallo Stato. È evidente che, di fronte ad un compito così impegnativo, le Regioni e gli Enti Locali dovrebbero poter godere di un'effettiva autonomia fiscale, dovrebbero cioè far ricadere una parte del costo dei loro servizi su chi effettivamente ne usufruisce. In realtà, attualmente essi dispongono di ridotti margini di discrezionalità sulle entrate proprie.

"Reale" autonomia fiscale per gli enti locali

Quello dell'autonomia fiscale, infatti, è uno degli snodi fondamentali per il successo della riforma federalista. È noto che non tutti i tributi sono idonei a essere assegnati alla fiscalità locale (basi imponibili sperequate territorialmente oppure altamente mobili non si addicono alla copertura della spesa locale) e che, nell'opinione di molti, la progressività del prelievo sui redditi non deve essere inficiata dalle scelte dei governi locali. Ciò detto, deve comunque essere trovato uno spazio di manovra nella politica fiscale che sia completamente a disposizione dei governi decentrati, proprio per favorire la responsabilizzazione dei loro amministratori. Fino ad oggi invece lo Stato ha scelto soluzioni che deprimono l'autonomia fiscale dei governi locali oppure che non aprono nuovi spazi, come il blocco delle addizionali locali da un lato e l'introduzione delle compartecipazioni (all'IVA per le Regioni e all'IRPEF per i Comuni e le Province) in sostituzione dei tagli ai trasferimenti statali dall'altro.

Rispetto al blocco delle addizionali, che ha interessato l'IRAP e l'addizionale IRPEF regionale e comunale, occorre considerare che questo divieto non ha soltanto fortemente limitato il reperimento di risorse da parte dei governi decentrati (che generalmente hanno già ampiamente sfruttato i margini offerti dagli altri tributi più tradizionali, come ad esempio l'ICI per i Comuni), ma ha anche introdotto un'ingiustificata iniquità di trattamento tra i vari enti, perché nella sostanza ha penalizzato soprattutto quei governi locali che non avevano ancora aumentato le aliquote e che, all'improvviso, si sono trovati impossibilitati a farlo.

Strumenti fiscali più flessibili e innovativi

Di recente il Governo ha annunciato che la prossima Finanziaria per il 2005 rimuoverà il congelamento delle imposte locali durato due anni e, in aggiunta, consentirà agli enti locali l'introduzione di tasse di scopo, cioè nuovi tributi il cui introito dovrà essere finalizzato al finanziamento di progetti e iniziative specifiche, proprio per consentire un rafforzamento del potere impositivo di Regioni, Comuni e Province. Le imposte di scopo non sono soltanto strumenti fiscali coerenti con il nuovo dettato costituzionale, ma rappresentano anche una soluzione particolarmente gradita dagli amministratori locali, che più volte hanno sostenuto la necessità di raccogliere gettito "ad hoc" per offrire determinate opere o servizi alla propria collettività. Si intravede quindi un'apertura per la politica fiscale decentrata a partire dal prossimo anno, se questi propositi verranno mantenuti (nella Legge Finanziaria che attualmente è in preparazione).

Compartecipazioni a tributi erariali

Nelle intenzioni del Governo però vi è anche un altro obiettivo, ovvero quello di sostituire in futuro le addizionali esistenti con un sistema più ampio di compartecipazioni a tributi erariali, come quello tipico dei Länder tedeschi. Questo aspetto è particolarmente delicato, perché se le compartecipazioni ai tributi statali da un lato possono garantire certezza e sicurezza di gettito, dall'altro non rappresenteranno mai forme autonome di tassazione locale. Fino ad oggi, ad esempio, la compartecipazione IRPEF (pari al 6,5% del gettito IRPEF per i Comuni e all'1% per le Province) è stata considerata dagli enti esattamente alla stregua del trasferimento di risorse che ha sostituito; la compartecipazione IVA attribuita alle Regioni ha in effetti un ruolo un po' diverso perché, almeno in teoria, svolge anche una funzione perequativa fra i vari territori. Il sistema delle compartecipazioni infatti può essere utile a fini perequativi (ed è previsto espressamente dalla Costituzione tra le fonti d'entrata locale), ma non può accrescere l'autonomia tributaria dei governi locali, rispetto alla quale la sovrapposizione del prelievo dei diversi livelli di governo sulle stesse basi imponibili non è affatto desiderabile.

Revisione dei trasferimenti perequativi

Il giudizio sul meccanismo delle compartecipazioni locali ai tributi erariali dipenderà dall'importanza che esse rivestiranno nei bilanci dei governi decentrati e, soprattutto, dalle caratteristiche che assumerà il sistema dei trasferimenti statali. Quello dei trasferimenti statali agli enti locali, infatti, è un caso piuttosto emblematico (nonostante che il loro peso nei bilanci degli enti decentrati si sia significativamente ridotto negli ultimi anni), perché una revisione dei loro criteri di riparto è attesa da moltissimo tempo. La delega contenuta nella L. 133/1999 infatti non è stata ancora esercitata da Governo, ma la legge di revisione costituzionale ha introdotto alcune novità importanti in materia di trasferimenti statali agli Enti locali, come la costituzione di un Fondo

perequativo da distribuire a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante, a cui potrebbero aggiungersi altre risorse statali finalizzate alla rimozione degli squilibri economici e sociali e alla promozione dello sviluppo economico e della solidarietà sociale. Al riguardo esistono già studi specifici che propongono nuove regole di perequazione per i trasferimenti statali (basate per ogni singolo ente sul confronto fra risorse e spesa standard), che potrebbero ridurre gli squilibri distributivi oggi ancora esistenti. D'altra parte gli enti locali sono talmente diversi fra loro, dal punto di vista dimensionale, gestionale, economico e sociale, che è molto difficile adottare un metodo di attribuzione delle risorse che riesca davvero a perequare le varie esigenze. Basta pensare ai problemi tipici dei piccoli Comuni, che spesso devono offrire i servizi in forma associata per sostenerne i costi e che hanno minori possibilità di finanziare i loro investimenti tramite il ricorso al sistema del credito; oppure alle peculiarità dei Comuni più grandi, come quelli capoluogo, e dei Comuni che appartengono alle aree metropolitane i quali, nel tentativo di soddisfare gli alti fabbisogni delle loro collettività (ma anche dei "city users" non residenti), possono risentire di diseconomie dimensionali e/o di diseconomie esterne legate alla loro localizzazione.

Ma se il Governo centrale continua a condizionare l'attività degli Enti Locali sul lato delle entrate (tramite i trasferimenti e le limitazioni imposte sul prelievo locale), altrettanto accade sul lato della spesa. Non ci si riferisce soltanto all'applicazione delle regole del Patto di Stabilità Interno (PSI) su ogni singolo ente decentrato, ma anche ad interventi come il recentissimo decreto legge 168/2004, chiamato decreto "taglia-spesa", il cui impatto non è ancora noto con esattezza ma sarà certamente consistente per i bilanci degli enti decentrati.

Logica del Patto di Stabilità Interno

La logica del PSI, pur con i suoi limiti e le sue incertezze, in definitiva è stata accettata dagli amministratori locali, che sostanzialmente ne hanno condiviso le motivazioni -sia per quanto riguarda la riduzione del disavanzo sia per quanto riguarda l'imposizione di tetti alla spesa corrente- anche se le previsioni di spesa continuano talvolta ad essere sfornate. Se si escludono le ostilità che suscita la prospettiva, prevista per il 2005, di assoggettare ai vincoli del PSI anche la spesa locale per investimenti, sul futuro rispetto del PSI a livello locale ci si possono presumibilmente attendere risultati sempre più confortanti, perché i governi locali stanno affinando la propria capacità di programmazione.

La scelta del rigore per la finanza locale, infatti, è quanto mai opportuna per controllare la dinamica del disavanzo pubblico del Paese; è eccessivo però pretendere che le Regioni e gli enti locali si adeguino a tagli improvvisi che, come il decreto taglia-spesa, ricadono sulla loro attività a metà anno, cioè quando gran parte delle spese sono state già programmate e impegnate. Interventi di questo tipo, benché definiti "urgenti", dovrebbero essere evitati da parte dell'amministrazione centrale, perché un'azione efficace di contenimento della spesa pubblica deve necessariamente passare attraverso l'imposizione di regole certe e tassative, magari integrate da premi o penalizzazioni credibili, ma sempre preventive.

Decreto "taglia spesa" del luglio 2004

Sulla base delle problematiche qui richiamate (che non esauriscono certamente tutte quelle esistenti) si capisce che il contesto in cui operano i governi decentrati italiani è ancora per molti versi instabile e incerto e che ciò li costringe a "navigare a vista", rinunciando a pianificare obiettivi e risorse in un'ottica di medio periodo.

• Il quadro della finanza locale toscana

Rispetto alle criticità appena viste può essere utile verificare come si colloca la finanza locale toscana, anticipando alcuni dei contenuti di questo Rapporto che, come negli anni precedenti, guarda ai comportamenti finanziari di tutti gli Enti Locali (Comuni, Province e Comunità Montane) che operano in Toscana, a partire dai loro dati consuntivi di bilancio.

Procedendo sinteticamente per punti si possono rilevare alcune tipiche peculiarità dei Comuni e delle Province toscane (per quanto riguarda le Comunità Montane, vista la loro specificità, si rimanda direttamente al capitolo del Rapporto espressamente dedicato).

Innanzitutto, secondo stime compiute direttamente dalla Regione Toscana, la spesa statale da decentrare in Toscana in seguito alla riforma del Titolo V ammonta a più di 9 miliardi di euro; di questi oltre la metà sono costituiti da trasferimenti (4,8 miliardi di euro) che dovranno essere riconosciuti da parte dello Stato. Tale spesa, inoltre, è composta per l'85% da spesa corrente, la quale a sua volta deriva per il 36% da spese per il personale. Attualmente la spesa complessivamente sostenuta dalla Regione e dagli Enti Locali in Toscana ammonta a poco meno di 14 miliardi di euro, e quindi è immediato rendersi conto del grosso impatto, finanziario e organizzativo, che il decentramento delle funzioni previste dalla Costituzione avrà sui governi locali della nostra regione.

Spesa statale decentrata in Toscana

Per finanziare le spese delle nuove competenze, tutto il sistema delle Autonomie Locali presumibilmente sarà costretto ad agire sulla leva fiscale, se si esclude quanto potrà essere effettivamente coperto dalle risorse trasferite dallo Stato.

Spazi di crescita per il gettito tributario in Toscana

In termini di autonomia fiscale, in Toscana gli Enti Locali presentano posizioni differenziate: i Comuni sono caratterizzati da alti valori di autonomia finanziaria (l'incidenza delle entrate autonome sulle entrate correnti è una delle più elevate nel panorama italiano), tendenzialmente crescenti nel tempo così come i valori di pressione fiscale; le Province toscane, invece, sono destinatarie di ingenti trasferimenti dai livelli di governo superiori (soprattutto dalla Regione), che negli ultimi anni sono aumentati, compensando così la diminuzione relativa subita dalle entrate tributarie. Il problema cruciale, per entrambi, sarà quello di trovare risorse proprie aggiuntive per riuscire a svolgere le nuove funzioni delegate.

Al di là delle differenze di comportamento che si rilevano tra le varie tipologie dimensionali di ente (analizzate dettagliatamente all'interno del Rapporto), si può affermare che nell'insieme i Comuni toscani hanno ormai sfruttato quasi al massimo le basi imponibili locali disponibili e quindi possono contare su limitati margini di espansione del proprio prelievo (eccetto forse i recuperi che consentirebbe una politica più aggressiva sulle aliquote ICI per le prime case, che però gli amministratori locali non hanno alcuna intenzione di intraprendere per ragioni di equità sociale e di opportunità politica). Le prospettive potrebbero effettivamente cambiare con la rimozione del blocco sull'addizionale IRPEF: si stima infatti che l'applicazione "a tappeto" delle aliquote massime procurerebbe ai Comuni un gettito doppio rispetto a quello del 2002 (230 anziché 111 milioni di euro); ma, soprattutto, la capacità di autofinanziamento degli enti locali riceverebbe un grosso slancio se disponessero di nuovi strumenti (si pensi ad esempio alla concentrazione di tutte le forme residue d'imposizione immobiliare sui Comuni secondo un criterio di specializzazione dei livelli di governo) e/o se potessero liberamente introdurre tributi nuovi. In questa seconda eventualità, le nuove imposte locali potrebbero assumere specifiche finalità, come nel caso delle imposte ambientali (che potrebbe ricadere anche sui non residenti utenti dei servizi pubblici locali come nel caso di una imposta sul turismo) e, in determinate situazioni, potrebbero anche essere tasse di scopo "una tantum".

Coordinamento della Regione Toscana sul sistema tributario locale

Naturalmente in uno scenario futuro in cui gli Enti Locali potranno disporre di strumenti fiscali così flessibili e personalizzati, la Regione dovrà accrescere il proprio ruolo di coordinamento del sistema tributario locale per garantire l'applicazione di linee guida comuni, così come stabilito dal nuovo Titolo V e come, peraltro, la Regione Toscana ha già previsto all'interno di una bozza di legge regionale al riguardo. Linee guida che dovrebbero discendere dai principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117 Cost.) che lo Stato, prima dei governi regionali, dovrebbe espressamente definire.

Trasferimenti statali e trasferimenti regionali

Naturalmente dal punto di vista di una "vera" autonomia fiscale, a nulla è servita la compartecipazione al gettito IRPEF, che dal 2002 è entrata prepotentemente nei bilanci dei Comuni toscani coprendo circa 1/6 (259 su 1.500 milioni di euro) delle loro entrate tributarie, senza però avere nessuna caratteristica da tributo proprio. La compartecipazione IRPEF ha compensato esattamente il taglio dei trasferimenti statali che, dopo il "picco" del 2001 per finanziare le funzioni delegate dalla Bassanini, hanno iniziato un trend in discesa che prosegue tuttora.

In effetti il ruolo dei trasferimenti, in questa fase, è difficile da interpretare perché nella sostanza le risorse statali si stanno ridimensionando ma apparentemente esse continuano ad aumentare per effetto del progressivo decentramento delle funzioni, sia per i Comuni che per le Province. Inoltre, si nota che in Toscana l'emancipazione dei governi locali dalla finanza derivata risulta più limitata di quanto si potrebbe supporre grazie all'intervento della Regione, che nell'ultimo periodo ha trasferito volumi di risorse sempre più consistenti non solo alle Province (per le quali copre la stragrande maggioranza dei trasferimenti) ma anche ai Comuni.

Differenze nei fabbisogni e nelle capacità fiscali degli enti toscani

Il sistema dei trasferimenti poi mostra nella realtà locale toscana i limiti tipici di uno strumento di perequazione (dei fabbisogni e delle capacità fiscali) ormai troppo antiquato, laddove si nota che ai livelli più elevati di risorse trasferite per abitante, nel caso dei Comuni molto piccoli o molto grandi, si associano anche i più alti livelli di pressione fiscale. Ciò significa probabilmente che l'attribuzione dei trasferimenti a favore di questi enti non è stata sufficiente rispetto alle loro esigenze e che, più in generale, il meccanismo di allocazione non è in grado di far fronte ai divari di spesa imposti dalla diversa ampiezza demografica dei Comuni. Ciò, in realtà, vale anche per un'altra categoria di enti, quelli che nel Rapporto sono stati definiti "comuni metropolitani" e che, al di là delle loro caratteristiche dimensionali, presentano maggiori fabbisogni di servizi e di attività e quindi anche una più elevata pressione fiscale, solo perché appartengono ad un'area metropolitana.

Spesa corrente e risorse locali

Non vi è dubbio, infatti, che gli Enti Locali toscani richiedono ai cittadini un significativo sforzo fiscale, semplicemente perché fanno fronte a livelli di spesa di gran lunga superiori a quelli di molte altre amministrazioni locali in altre regioni e ciò riguarda tanto i Comuni quanto le Province. Non è un caso, forse, che il vincolo alla spesa corrente imposto dal Patto di Stabilità nel 2002 si sia rivelato più impegnativo e più difficile da raggiungere per i Comuni toscani rispetto a quello sul saldo finanziario; infatti, molti di essi non sono riusciti a rispettare la soglia massima consentita.

In definitiva, è fondato sostenere che in Toscana si pagano relativamente più tasse locali perché i governi decentrati offrono più servizi, soprattutto in alcuni settori d'intervento ormai tradizionali, come l'istruzione, la cultura e il campo sociale nei Comuni e i trasporti e lo sviluppo economico per le Province.

Spesa locale per investimenti

Il "di più" di attività viene quindi finanziato in larga parte dalle risorse locali (e non dal centro), ma ciò riguarda solo la spesa corrente perché rispetto agli investimenti il comportamento di spesa degli Enti Locali toscani è molto diverso. Non solo la spesa per investimenti rimane tendenzialmente bassa e residuale rispetto a quella corrente (tranne alcuni anni anomali come ad esempio il 2000), ma non esiste nessuna relazione fra le entrate proprie e l'attività d'investimento a scala locale. Gli investimenti dei Comuni toscani, di norma, sono costituiti quasi totalmente dall'acquisto di beni immobili, che però di recente ha subito un forte calo soprattutto negli enti piccoli e in quelli grandi: i primi si sono rivolti più intensamente agli acquisti di beni mobili e per servizi in economia, mentre i secondi, più predisposti all'esternalizzazione dei servizi, hanno aumentato il ricorso alle concessioni, che sono giunte a coprire in alcuni casi quasi 1/5 della spesa in conto capitale.

Le differenze fra enti piccoli e grandi si accentuano ancora di più quando si passa ad analizzare le forme d'indebitamento finalizzate al finanziamento degli investimenti. Se infatti i Comuni toscani più piccoli (o al più medi) fanno completo affidamento sulle condizioni di offerta della Cassa DD.PP., quelli grandi dispongono di ben altro potere contrattuale e quindi possono negoziare condizioni migliori anche con altri interlocutori finanziari. Solo pochissimi enti, e tutti piuttosto grandi, hanno già iniziato a ricorrere agli strumenti finanziari più innovativi per gestire il proprio debito, come BOL, cartolarizzazioni, swap ecc.. In futuro, l'allargamento delle opportunità d'accesso alle varie forme d'indebitamento per tutte le categorie di ente potrebbe essere fondamentale per il rilancio dell'attività d'investimento a scala locale. Specificatamente per la finanza locale toscana, questo obiettivo sembra del tutto praticabile perché le potenzialità di indebitamento delle sue amministrazioni locali (valutabili -come esercizio di stima- con una sorta di "rating" finanziario cioè di voto sul loro grado di affidabilità sui mercati obbligazionari) risultano assolutamente apprezzabili.

Accesso all'indebitamento

Così come sicuramente apprezzabili sono gli esiti che si riscontrano sul rispetto del Patto di Stabilità Interno nella finanza locale toscana. Secondo le stime contenute in questo Rapporto (che riguardano ogni singolo ente), ma anche secondo i dati aggregati "veri" sul monitoraggio del Patto nel 2003-2004 resi noti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per gli enti tenuti alla trasmissione delle informazioni (e appena pervenuti), si può senz'altro affermare che in Toscana l'impegno per centrare gli obiettivi programmatici è stato diffuso e ha dato risultati molto soddisfacenti. Nel 2003 tutte le Province e tutti i Comuni al di sopra dei 60 mila abitanti hanno rispettato il vincolo sul saldo finanziario (sia di cassa che di competenza); nella rilevazione di giugno 2004 la situazione è meno positiva (la metà delle Province si colloca sopra la soglia così come 7 Comuni sugli 11 con più di 60mila abitanti), ma si tratta ovviamente di un quadro provvisorio. Il timore degli amministratori toscani riguarda in particolare il futuro, il 2005, anno in cui dovranno assoggettare a vincolo non solo la spesa corrente ma anche quella per investimenti: in una situazione come quella toscana, infatti, in cui la scarsa propensione all'investimento costituisce oramai una caratteristica strutturale, l'impatto di questo cambiamento nelle regole del Patto potrebbe rivelarsi particolarmente negativo in una prospettiva di medio-lungo termine.

*Rispetto del
Patto di Stabilità
Interno in Toscana*

1. INQUADRAMENTO NAZIONALE

1.1 I Comuni

Prima di analizzare come la finanza comunale toscana si inserisce nel contesto nazionale è utile premettere che in questo capitolo la fonte di riferimento è costituita dalle rilevazioni ISTAT mentre nel resto del Rapporto i dati commentati per la Toscana provengono dai Certificati Consuntivi di Bilancio dei singoli enti. Ciò genera alcune incongruenze, come nel caso di un indicatore tradizionale come quello dell'autonomia tributaria: infatti l'ISTAT lo calcola al lordo della compartecipazione comunale all'IRPEF (che è inserita nei bilanci all'interno delle entrate tributarie ma che, nella sostanza, è un vero e proprio trasferimento erariale, Quadro 1.1) mentre nel seguito di questo Rapporto verrà calcolato al netto (cfr. cap. 2). Tuttavia, dato che i confronti effettuati in questo paragrafo sono prevalentemente di tipo *cross-section*, l'analisi offre spunti interessanti anche se gli indicatori sono calcolati in modo differenziato.

Nel 2002 i Comuni toscani hanno accertato complessivamente 3.492 milioni di euro di entrate correnti, pari a circa il 7% dei corrispondenti accertamenti dei Comuni italiani (Tab. 1.1). Di queste, 1.835 milioni di euro derivano da tributi propri, 752 da contributi e trasferimenti e 905 da entrate extratributarie: queste voci rappresentano rispettivamente l'8%, il 4,5% e il 9% dei corrispettivi dati aggregati nazionali.

Il dato pro capite evidenzia le alte *performance* finanziarie dei Comuni toscani che, accertando poco meno di 1000 euro per abitante come entrate correnti, si attestavano al terzo posto subito dopo Liguria e Lazio (escludendo le Regioni a Statuto Speciale). Il divario con la media nazionale (17% in più) è considerevole, dato che mediamente i Comuni italiani hanno accertato soltanto 850 euro pro capite in termini di

entrate correnti. In Toscana le entrate correnti per abitante si articolavano nel modo seguente: 520 euro da tributi propri (contro i 390 euro nella media italiana), 210 euro da trasferimenti (contro 290 euro) e 260 euro da entrate extratributarie (contro 170 euro). In definitiva i comuni toscani confermano nel 2002 una maggiore incidenza delle entrate autonome sulle entrate correnti rispetto alla media dei comuni italiani.

Si osserva inoltre la presenza di una certa correlazione inversa fra il PIL regionale e i livelli di pressione tributaria a scala comunale: nel 2000 la pressione era infatti più alta in Liguria e in Toscana di quanto lo fosse in Lombardia, dove il prodotto pro capite era sicuramente più elevato; allo stesso tempo, la Calabria, senza dubbio più povera, dimostrava un'incidenza maggiore delle entrate tributarie sul proprio prodotto interno lordo. L'incidenza delle entrate tributarie e delle spese sul PIL (Graf. 1.2) è rimasta sostanzialmente immutata dal 2000 in poi: con un valore pari a circa il 4%, i Comuni Toscani continuavano a collocarsi a metà strada fra i Comuni del Centro-Nord (valori bassi) e quelli meridionali (valori alti).

Per quanto riguarda le spese correnti (Tab. 1.3), nel 2002 i Comuni toscani hanno impegnato 3.232 milioni di euro, pari al 7% delle spese complessivamente impegnate dai Comuni italiani. In termini pro capite, in Toscana i Comuni hanno speso mediamente 920 euro per residente contro i 790 euro spesi mediamente dai Comuni italiani.

L'analisi per categoria di spesa (Graf. 1.4) mette in evidenza come gli enti comunali toscani abbiano speso relativamente di più in personale (300 euro pro capite contro i 250 euro della media nazionale) e in acquisto di beni e servizi (430 euro pro capite contro 370 euro), confermando una tendenza peraltro già evidenziata negli anni precedenti.

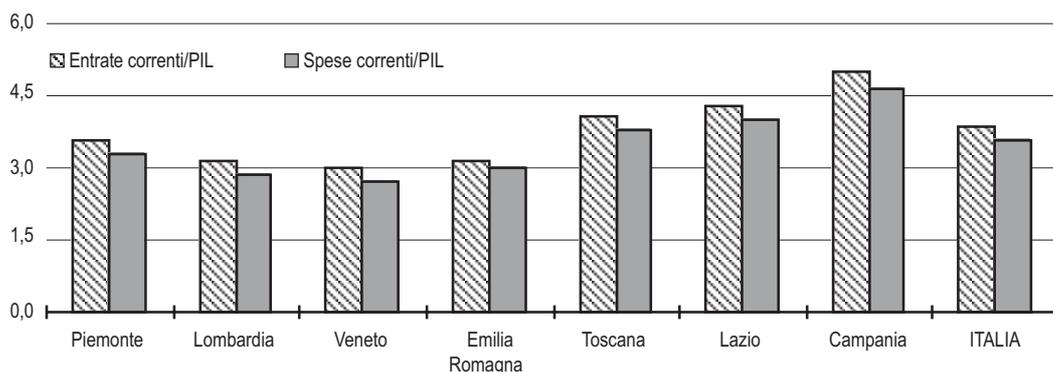
D'altra parte, l'analisi della spesa totale per desti-

Tabella 1.1
ENTRATE CORRENTI DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI IN ALCUNE REGIONI. 2002
Accertamenti. Dati provvisori. Valori assoluti in milioni di euro e valori pro capite in euro

	Piemonte	Lombardia	Liguria	Emilia R.	Toscana	Lazio	Campania	ITALIA
VALORI ASSOLUTI								
Tributi	1.947	4.250	983	2.063	1.835	2.744	1.442	22.165
Entrate da contributi e trasferimenti	1.019	1.437	441	584	752	1.720	2.124	16.416
Entrate extratributarie	899	2.327	334	881	905	901	559	9.981
Entrate correnti	3.865	8.014	1.758	3.528	3.492	5.365	4.125	48.562
VALORI PRO CAPITE								
Tributi	460	467	625	512	522	533	252	387
Entrate da contributi e trasferimenti	250	158	280	145	214	334	371	286
Entrate extratributarie	212	255	212	219	257	175	98	174
Entrate correnti	913	880	1.118	875	993	1.043	721	847

Fonte: ISTAT

Grafico 1.2
INCIDENZA % DELLE ENTRATE E DELLE SPESE COMUNALI SUL PIL REGIONALE. 2002



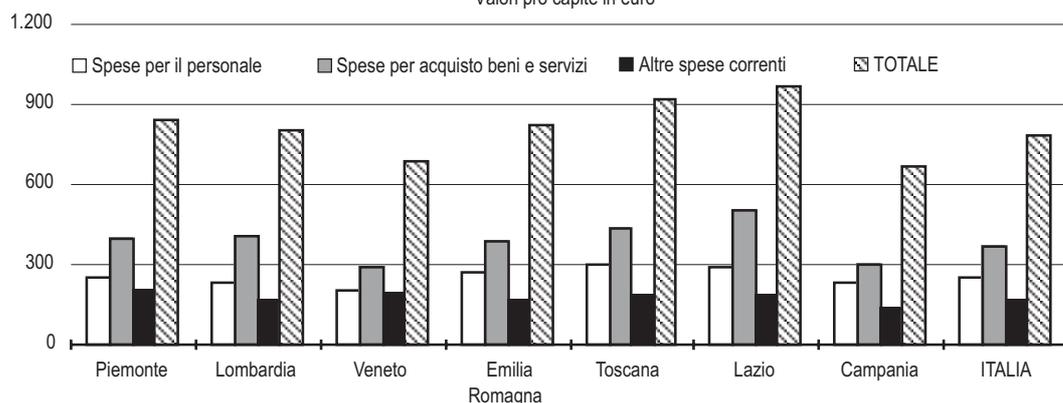
Fonte: ISTAT

Tabella 1.3
SPESE CORRENTI DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI PER CATEGORIA E REGIONE. 2002
Impegni. Dati provvisori. Valori assoluti in milioni di euro

	Spese per il personale	Spese per acquisto beni e servizi	Altre spese correnti	TOTALE
Piemonte	1.054	1.677	844	3.575
Lombardia	2.155	3.740	1.458	7.353
Veneto	930	1.321	883	3.134
Emilia Romagna	1.104	1.567	646	3.317
Toscana	1.060	1.522	650	3.232
Lazio	1.469	2.590	942	5.001
Campania	1.341	1.693	799	3.833
ITALIA	14.429	21.143	9.494	45.066

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Grafico 1.4
SPESE CORRENTI DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI PER CATEGORIA E REGIONE. 2002
Valori pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

nazione funzionale (corrente e in conto capitale, Tab. 1.5) ha fatto rilevare un maggior impegno dei Comuni toscani nei settori dell'istruzione pubblica, dell'offerta di beni e servizi culturali e sportivi, dei servizi sociali e dei servizi produttivi. Viceversa, nel 2002 si è assistito ad un sostanziale riallineamento sui livelli di spesa medi nazionali in un settore, come

quello del territorio e ambiente, in cui in passato i Comuni toscani spendevano più della media. È rimasto considerevole il divario fra le spese in viabilità e trasporti dei Comuni toscani e quelle dei Comuni italiani: 156 contro 176 euro per ogni residente.

Dai principali indicatori finanziari derivano alcune evidenze su cui vale la pena soffermarsi (Tab. 1.6).

Tabella 1.5
SPESA TOTALE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI PER FUNZIONE. 2002
Impegni. Dati provvisori. Valori pro capite in euro

	Toscana	ITALIA
Amministrazione, gestione e controllo	339	425
Giustizia	12	9
Polizia locale	42	43
Istruzione pubblica	122	108
Cultura e beni culturali	59	42
Settore sportivo e ricreativo	34	29
Campo turistico	8	8
Viabilità e trasporti	156	176
Gestione del territorio e dell'ambiente	268	268
Settore sociale	142	132
Sviluppo economico	23	27
Servizi produttivi	28	25
TOTALE	1.233	1.294

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Tabella 1.6
INDICATORI ECONOMICO STRUTTURALI DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI IN ALCUNE REGIONI. 2002
Dati provvisori. Valori percentuali

	Autonomia Impositiva (a)	Autonomia Finanziaria (b)	Dipendenza erariale (c)	Incidenza spese di personale (e)
Piemonte	50	74	26	29
Lombardia	53	82	18	29
Veneto	54	76	24	30
Emilia Romagna	58	83	17	33
Toscana	53	78	22	33
Lazio	51	68	32	29
Campania	35	51	35	35
ITALIA	46	66	34	32

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Nel 2002 i Comuni toscani presentavano in media un livello di autonomia tributaria superiore al livello medio nazionale: 53% contro 46%; tra l'altro rispetto al 2001 questo divario è aumentato di 4 punti percentuali. Come si è già anticipato, con le informazioni rese disponibili dall'ISTAT non è possibile capire quanta parte di questo aumento sia dovuto alle maggiori entrate a titolo di compartecipazione IRPEF e quanto invece sia riconducibile ad una crescita effettiva dell'autonomia tributaria dei Comuni toscani rispetto ai Comuni italiani.

Sicuramente entrambe le componenti hanno avuto un peso significativo: da un lato è ragionevole presumere che i Comuni toscani abbiano ricevuto compartecipazioni IRPEF mediamente più alte (e, naturalmente, corrispondenti tagli nei trasferimenti) rispetto ad altre amministrazioni comunali; dall'altro si deve ricordare che nel panorama complessivo la Toscana si è sempre evidenziata come una delle Regioni a maggior autonomia impositiva comunale, seconda solo all'Emilia Romagna, alla Liguria e al Veneto.

Su questo aspetto, il confronto regionale suggerisce una riflessione: accostando, ad esempio, alla Toscana una regione come la Lombardia, si nota

come, a fronte di un grado di autonomia pressoché identico, i livelli di pressione tributaria risultino invece assai diversi (522 euro in Toscana contro 466 in Lombardia); ad essi poi corrispondono, come si è visto, livelli differenziati anche sul lato della spesa corrente pro capite (920 euro in Toscana contro 807 euro in Lombardia). La spiegazione di questo divario può essere duplice: da un lato hanno sicuramente inciso i trasferimenti erariali, tendenzialmente più alti per i comuni toscani. Dall'altro il diverso ruolo della compartecipazione IRPEF influisce sul grado di autonomia tributaria. Dato che il gettito della compartecipazione è indubbiamente più alto in Lombardia rispetto alla Toscana, il livello dell'autonomia tributaria attribuito ai comuni lombardi sarà sovrastimato più di quanto avvenga per i comuni toscani. Nonostante le apparenze, quindi, i livelli effettivi di autonomia tributaria per i comuni delle due regioni potrebbero non essere allineati, bensì piuttosto differenziati.

Infine, un'ultima osservazione riguarda l'incidenza delle spese di personale sulle spesa corrente, che in Toscana risultava in linea con la media nazionale ma leggermente superiore ad altre regioni del Nord, come il Piemonte e la Lombardia (29%) e del Veneto (30%).

Quadro 1.1 COMPARTICIPAZIONE IRPEF E TRASFERIMENTI STATALI

Due fra le più importanti novità per gli Enti Locali, introdotte dalle ultime leggi Finanziarie, sono state il taglio dei trasferimenti statali da un lato e l'introduzione di una compartecipazione IRPEF dall'altro. Infatti dal 2001 ad oggi possiamo ricordare che:

- la Legge Finanziaria per il 2001 (L. 23.12.2000, n. 388) stabiliva una crescita dell'ammontare di trasferimenti erariali pari al tasso d'inflazione programmato, integrata da ulteriori aumenti garantiti come riconoscimento di somme dovute negli esercizi precedenti e per completare il trasferimento delle funzioni previste dalla Bassanini uno. La Legge fissava inoltre i termini per la determinazione della aliquota relativa alla compartecipazione comunale al gettito IRPEF, successivamente fissata al 4,5% per tutto il 2002;
- la Legge Finanziaria per il 2002 (L. 28.12.2001, n. 448) ha previsto una riduzione progressiva dei trasferimenti erariali agli Enti Locali pari all'1% nel 2002, al 2% nel 2003 e al 3% nel 2004. Venivano invece stanziati ulteriori risorse per favorire le unioni tra Comuni e i Comuni con meno di 3.000 abitanti;
- nel 2003 i trasferimenti statali sono stati ridotti del 2%, come previsto. Inoltre, è stata introdotta una compartecipazione provinciale all'IRPEF pari all'1% mentre l'aliquota della compartecipazione comunale è stata alzata al 6,5%. Di conseguenza, i trasferimenti totali sono stati ridotti ulteriormente in misura corrispondente al gettito della compartecipazione IRPEF per ciascun Ente Locale. Nel caso in cui i trasferimenti fossero insufficienti a permettere il recupero della compartecipazione, si stabiliva che la compartecipazione stessa fosse erogata nei limiti dei trasferimenti spettanti. Infine veniva anche prevista l'erogazione di un contributo "una tantum" di 275 milioni di euro per il 50% destinato al fondo di perequazione e per il restante 50% destinato ai Comuni e alle Province con risorse al di sotto della rispettiva classe demografica;
- la Legge Finanziaria per il 2004 (L. 24 dicembre 2003, n. 350) ha confermato il taglio previsto del 3% nei trasferimenti e le aliquote della compartecipazione comunale e provinciale all'IRPEF, mentre non ha confermato il contributo "una tantum" concesso nel 2003.

Si intuisce che la compartecipazione IRPEF è nata con lo scopo di tutelare gli Enti Locali da eventuali perdite di cassa nel momento in cui i trasferimenti erariali vengono tagliati senza che sia stata istituita una fonte finanziaria alternativa. Dal 2002, quindi, ad ogni Comune italiano sono stati tagliati i trasferimenti erariali in misura equivalente al gettito proveniente dalla compartecipazione IRPEF. In altre parole, per ogni Comune non è cambiato l'ammontare di risorse disponibili ma solo la fonte di finanziamento: parte delle entrate che prima venivano iscritte nel bilancio comunale come trasferimenti erariali adesso vengono iscritte tra le entrate tributarie alla voce compartecipazione IRPEF. I Comuni difatti fin dall'inizio hanno trattato la compartecipazione come se fosse un trasferimento e il cambiamento di fonte non ha influito in alcun modo sulla gestione del bilancio locale. Il fatto che la compartecipazione all'IRPEF venga iscritta in bilancio come entrata tributaria non implica che i Comuni abbiano una autonoma capacità di manovra su di essa e, pertanto, ciò non dovrebbe influire sul calcolo degli indicatori di autonomia fiscale degli Enti Locali (un confronto "time-series" risulterebbe falsato perché il rapporto tra entrate tributarie e trasferimenti dal 2002 in poi apparirebbe molto più alto di quanto sia nella realtà).

Va infine ricordato che la compartecipazione IRPEF si distingue dall'addizionale IRPEF, non soltanto perché per quest'ultima i Comuni possono decidere, entro certi limiti, l'aliquota da applicare, ma anche per le modalità di calcolo del relativo gettito: mentre l'addizionale è calcolata sull'imponibile, la compartecipazione è calcolata sull'imposta riscossa in competenza dallo Stato. Questo determina differenze notevoli negli importi a parità di aliquote: è stato stimato (www.bilANCI.net) che il 4,5% della compartecipazione calcolato sull'imposta equivale a circa l'1% dell'addizionale calcolato sull'imponibile.

1.2 Le Province

Sulla base della rilevazione rapida dell'ISTAT, disponibile fino al 2001, risulta che le Province toscane in quell'anno hanno accertato 660 milioni di euro in termini di entrate correnti, pari al 9% delle entrate correnti complessivamente accertate dalle Province italiane (Tab. 1.7).

I dati pro capite si collocavano al di sopra della media nazionale per tutte le voci di entrata: 80 contro 61 euro per le entrate tributarie, 97 contro 59 euro per i trasferimenti e contributi, 9 contro 6 euro per le

entrate extratributarie (Graf. 1.8).

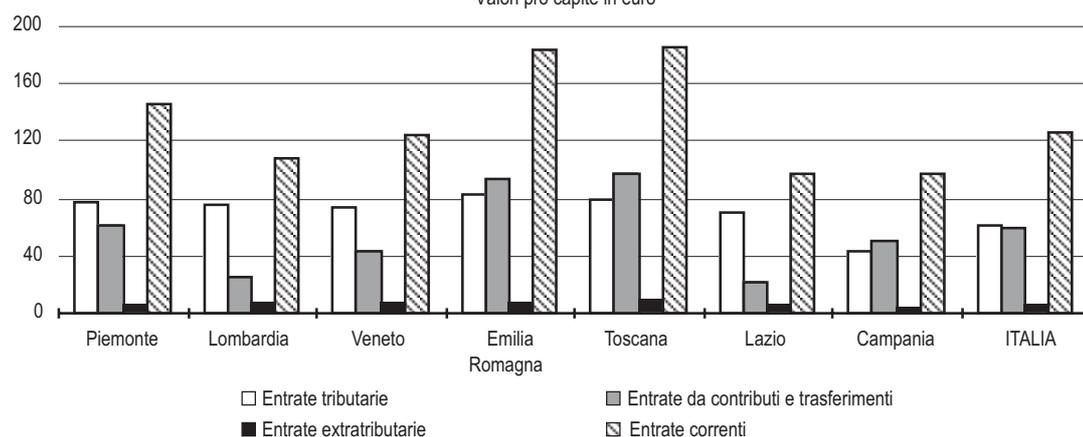
In particolare, le Province toscane si distinguono per una forte vocazione a ricevere trasferimenti dai governi di livello superiore: nel 2001 le entrate da trasferimenti rappresentavano più del 10% dei trasferimenti erogati a favore delle Province italiane e la maggior parte dei trasferimenti proveniva dalla Regione Toscana. Questa tendenza si è riflessa sugli indicatori di autonomia tributaria e finanziaria abbassandone il livello, nonostante le prestazioni tributarie siano state particolarmente elevate (Tab. 1.9). Le Province toscane si attestano infatti sui livelli più bassi di autonomia tributaria (43% contro il 49% della

Tabella 1.7
ENTRATE CORRENTI DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI PER REGIONE. 2001
Accertamenti. Valori assoluti in milioni di euro

	Piemonte	Lombardia	Veneto	Emilia R.	Toscana	Lazio	Campania	ITALIA
Entrate tributarie	333	692	336	329	285	378	252	3.483
Entrate da contributi e trasferimenti	266	230	195	378	345	108	294	3.341
Entrate extratributarie	25	76	34	31	30	30	19	348
Entrate correnti	624	998	565	738	660	516	565	7.172

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Grafico 1.8
ENTRATE CORRENTI DELLE PROVINCE PER REGIONE. 2001
Valori pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Tabella 1.9
INDICATORI ECONOMICO-STRUTTURALI DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI PER REGIONE. 2001
Valori percentuali

	Autonomia Impositiva	Autonomia finanziaria
Piemonte	53	57
Lombardia	69	77
Veneto	59	65
Emilia Romagna	45	49
Toscana	43	48
Lazio	73	79
Campania	45	48
ITALIA	49	53

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

media nazionale e il 73% del Lazio) e finanziaria (48% contro il 53% nazionale) rispetto alle altre regioni, ma la causa di ciò non è da imputare tanto a minori entrate tributarie quanto agli alti introiti provenienti da contributi e trasferimenti; tanto è vero che la pressione tributaria risulta fra le più elevate nel panorama provinciale italiano (80 euro in Toscana contro 71 nel Lazio e 61 in Italia).

Va però notato che tutte le Province italiane hanno manifestato in media una riduzione nell'autonomia tributaria e finanziaria rispetto agli anni precedenti: ad esempio nel 2000 l'autonomia tributaria in Italia era pari al 56% (anziché al 49%). Occorre ricordare a questo proposito che il 2001, l'anno qui considerato, è stato fortemente condizionato dall'emanazione del decreto legge attuativo della riforma Bassanini: è proprio nel 2001, infatti, che Province e Comuni subentrano nella titolarità delle funzioni loro assegnate in materia di sviluppo economico e attività produttive, territorio, ambiente e infrastrutture e servizi alla persona ed è solo allora che le risorse finanziarie necessarie per l'erogazione dei servizi corrispondenti sono state trasferite dallo Stato agli Enti Locali. Era quindi naturale aspettarsi un decremento dei valori relativi agli indicatori di autonomia delle Province italiane, sebbene questo decremento sia stato particolarmente evidente in Toscana rispet-

to alle altre regioni italiane.

Sul versante della spesa, risulta che nel 2001 le Province toscane hanno impegnato 574 milioni di euro in termini di spesa corrente, pari al 9% del totale nazionale. I valori pro capite sottolineano la forte propensione alla spesa da parte delle Province toscane (162 euro per residente), di gran lunga superiore alle altre realtà regionali (eccezion fatta per l'Emilia Romagna, distaccata di soli 2 euro pro capite) (Tab. 1.10). Per quanto riguarda la ripartizione per categoria di spesa, le Province toscane hanno impegnato maggiori quantità di risorse in settori quali il personale o l'acquisto di beni e servizi.

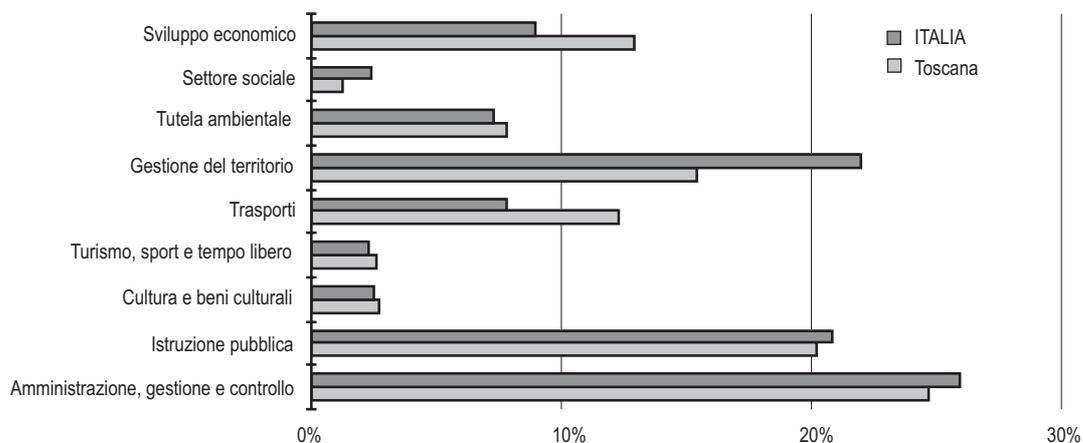
Rispetto invece alla distribuzione percentuale per funzione di intervento (Graf. 1.11 e Tab. 1.12) si rileva che le Province toscane rispetto a quelle italiane hanno impegnato maggiori risorse nei trasporti (12% contro l'8%) e nello sviluppo economico locale (13% contro 9%); più bassa invece l'incidenza del settore relativo alla gestione del territorio e della tutela ambientale (15% contro 22%). Il quadro dei valori pro capite conferma la rilevanza del ruolo assunto dalle province toscane all'interno del sistema regionale rispetto alle altre province italiane. In tal senso appare determinante l'intensa attività di decentramento delle funzioni messa in pratica dalla Regione Toscana tesa a valorizzare il ruolo delle province in particolare nei settori dei trasporti e dello sviluppo economico.

Tabella 1.10
SPESE CORRENTI DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI PER CATEGORIA E REGIONE. 2001
Impegni. Valori pro capite in euro

	Spese per il personale	Spese per acquisto beni e servizi	Altre spese correnti	TOTALE
Piemonte	30	52	49	131
Lombardia	21	42	29	92
Veneto	21	40	41	102
Emilia Romagna	33	71	56	160
Toscana	37	73	52	162
Lazio	21	42	16	79
Campania	19	27	33	79
ITALIA	27	46	36	109

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT provvisori

Grafico 1.11
DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DELLE SPESE PROVINCIALI PER FUNZIONE. 2001



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Tabella 1.12
SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI PER FUNZIONE. 2001
Impegni. Valori assoluti in milioni di euro e valori pro capite in euro

	Toscana	ITALIA
VALORI ASSOLUTI		
Amministrazione, gestione e controllo	199	2.562
Istruzione pubblica	163	2.062
Cultura e beni culturali	22	243
Turismo, sport e tempo libero	21	222
Trasporti	99	778
Gestione del territorio	124	2.176
Tutela ambientale	64	726
Settore sociale	10	236
Sviluppo economico	104	891
TOTALE	808	9.896
VALORI PRO CAPITE		
Amministrazione, gestione e controllo	56	44
Istruzione pubblica	46	36
Cultura e beni culturali	6	4
Turismo, sport e tempo libero	6	4
Trasporti	28	13
Gestione del territorio	35	38
Tutela ambientale	18	13
Settore sociale	3	4
Sviluppo economico	29	15
TOTALE	228	171

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Quadro 1.2

IL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO CONSEGUENTE ALLA BASSANINI

La Riforma "Bassanini", avviata con la legge 59/97, ha segnato l'inizio del processo di decentramento amministrativo dallo Stato verso gli enti territoriali. Con tale legge il Governo è stato delegato ad emanare i decreti legislativi di conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle Regioni e agli Enti locali. Cinque sono stati i decreti emanati e lo stato attuale del trasferimento delle funzioni, nella nostra regione, può essere così sintetizzato:

- Trasporto Pubblico: la Regione, destinataria delle risorse finanziarie, ha compiti di programmazione e di definizione dei servizi minimi mentre Province e Comuni realizzano l'offerta dei servizi.
- Politiche del Lavoro e Servizi per l'Impiego: la Regione definisce le strategie e i programmi in materia di occupazione, mentre le Province, destinatarie della quasi totalità delle risorse, assicurano l'esercizio della funzione.
- Agricoltura e Pesca: è avvenuto il trasferimento delle funzioni ma non quello del personale, per effetto della recente modifica legislativa (in particolare il contingente previsto del Corpo Forestale dello Stato e i beni patrimoniali). Sono state erogate alla Regione parte delle risorse finanziarie.
- Commercio: dal 1998 è compito della Regione l'individuazione dei criteri programmatici, a cui i Comuni devono attenersi per la gestione della rete distributiva.
- Sviluppo Economico e Attività Produttive; Territorio, Ambiente e Infrastrutture; Servizi alla Persona e alla Collettività: alla fine del 2000 sono stati emanati i decreti di trasferimento delle risorse e dal febbraio 2001 la Regione e gli Enti locali sono subentrati nella titolarità delle funzioni. Se da un lato i Ministeri competenti hanno provveduto all'erogazione delle risorse finanziarie a tutto il 2003 e, così sarà anche per il 2004, dall'altro invece, non è stato portato a compimento il trasferimento del personale (230 persone trasferite rispetto alle 622 previste dai decreti di individuazione) e il trasferimento dei beni patrimoniali.
- Trasferimenti agli Enti locali: nel 2003 è stato erogato lo stesso ammontare di risorse del 2002 meno il 12% delle risorse riguardanti le spese in conto capitale nel settore viabilità. È stato rinviato il trasferimento delle funzioni ai Comuni in materia di catasto. Il nodo principale rimane quello relativo al personale: se nel 2001 Comuni e Province si sono potuti avvalere del personale statale per lo svolgimento delle nuove funzioni trasferite, adesso debbono fare i conti con i mancati trasferimenti delle previste unità o delle risorse sostitutive. Più di recente la finanziaria 2004 ha previsto la possibilità per gli Enti locali di assumere personale connesso al passaggio di funzioni, qualora non sia stato completato il trasferimento di personale statale e qualora l'onere delle nuove assunzioni venga coperto attraverso i trasferimenti erariali compensativi per il mancato trasferimento del personale statale.

1.3

Le Comunità Montane

Le Comunità Montane perseguono l'obiettivo di valorizzare specifiche zone geografiche attraverso l'esercizio di funzioni delegate con leggi regionali e deliberazioni dei Comuni membri delle Comunità Montane stesse. Le varie Comunità Montane italiane esercitano quindi funzioni molto diverse fra loro: un confronto in ambito nazionale può essere fuorviante

ma può anche far emergere le peculiarità proprie della finanza delle Comunità Montane nei vari ambiti regionali.

La rilevazione ISTAT in questo caso si riferisce al 2000. In tale periodo, le Comunità Montane della Toscana hanno complessivamente accertato 56 milioni di euro in termini di entrate correnti e impegnato 53 milioni di euro in termini di spese correnti; entrambi i valori sono pari all'8% dei corrispondenti dati nazionali (Tabb. 1.13-1.14).

Tabella 1.13
ENTRATE DELLE COMUNITÀ MONTANE PER REGIONE. 2000
Accertamenti. Valori assoluti in migliaia di euro e valori pro capite in euro

	Piemonte	Lombardia	Veneto	Emilia R.	Toscana	Lazio	Campania	ITALIA
VALORI ASSOLUTI								
Entrate da trasferimenti	45.293	67.995	13.601	16.203	43.388	10.188	38.741	558.495
Entrate extratributarie	12.304	7.435	11.009	6.742	12.263	674	2.539	158.782
Entrate correnti	57.597	75.431	24.610	22.945	55.651	10.863	41.281	717.277
Entrate in conto capitali	62.371	71.555	17.735	16.615	64.025	8.217	105.059	632.883
Entrate da accensione di prestiti	10.908	22.595	7.191	4.131	10.284	3.866	2.176	104.756
Entrate c/to terzi	7.007	9.124	22.716	2.222	15.718	2.751	13.896	136.792
TOTALE	137.883	178.704	72.251	45.913	145.678	25.696	162.412	1.591.708
VALORI PRO CAPITE (*)								
Entrate da trasferimenti	11	7	3	4	12	2	7	10
Entrate extratributarie	3	1	2	2	3	0	0	3
Entrate correnti	13	8	5	6	16	2	7	12
Entrate in conto capitali	14	8	4	4	18	1	18	11
Entrate da accensione di prestiti	2	2	2	1	3	1	0	2
Entrate c/to terzi	2	1	5	1	4	0	2	2
TOTALE	32	20	16	11	41	5	28	27

(*) I valori pro capite sono stati calcolati sulla popolazione regionale

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Tabella 1.14
ANALISI DELLE SPESE DELLE COMUNITÀ MONTANE PER REGIONE. 2000
Impegni. Valori assoluti in migliaia di euro e valori pro capite in euro

	Piemonte	Lombardia	Veneto	Emilia R.	Toscana	Lazio	Campania	ITALIA
VALORI ASSOLUTI								
Spese correnti	51.738	65.580	23.293	20.391	53.100	10.970	39.113	679.874
Spese in conto capitale	79.746	104.260	26.072	22.036	70.194	10.610	109.724	765.658
Rimborso di prestiti	1.516	2.942	778	1.381	6.577	304	650	25.641
Spese per servizi c/to terzi	7.007	9.124	22.716	2.222	15.718	2.751	13.896	136.792
TOTALE GENERALE	140.006	181.906	72.859	46.030	145.590	24.634	163.383	1.607.964
VALORI PRO CAPITE								
Spese correnti	12	7	5	5	15	2	7	12
Spese in conto capitale	19	11	6	5	20	2	19	13
Rimborso di prestiti	0	0	0	0	2	0	0	0
Spese per servizi c/to terzi	2	1	5	1	4	1	2	2
TOTALE GENERALE	33	20	16	11	41	5	28	28

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

In termini pro capite, le Comunità Montane toscane hanno accertato maggiori entrate rispetto alla media nazionale su tutte le voci: in particolare le entrate in conto capitale erano quasi il doppio di quelle mediamente accertate dalle Comunità Montane italiane (18 euro contro 10 euro pro capite).

Per le Comunità Montane toscane la dipendenza dai trasferimenti era piuttosto elevata (78%), ma sempre allineata alla media nazionale: si tratta di un'incidenza inferiore a quella della Lombardia e alla maggior parte delle regioni meridionali ma superiore a quella del Veneto e della Emilia Romagna. Naturalmente l'ammontare e la quota delle risorse trasferite dipende dalla quantità e dal rilievo delle funzioni delegate, variabili da regione a regione.

In linea di massima tutti i principali indicatori finanziari (autonomia finanziaria, dipendenza erariale, rigidità strutturale, incidenza del personale) risultavano nel 2000 in linea con i corrispondenti valori medi nazionali (Graf. 1.15).

Le Comunità Montane in Toscana si distinguono, inoltre, per alti livelli di spesa totale e, soprattutto, per alti livelli di investimenti: nel 2000, l'ammontare di risorse pro capite impegnate in conto capitale era pari

a 20 euro contro i 13 euro della media nazionale. Gli investimenti pro capite della Toscana risultavano i più alti d'Italia, seguiti da vicino da quelli del Piemonte e della Campania.

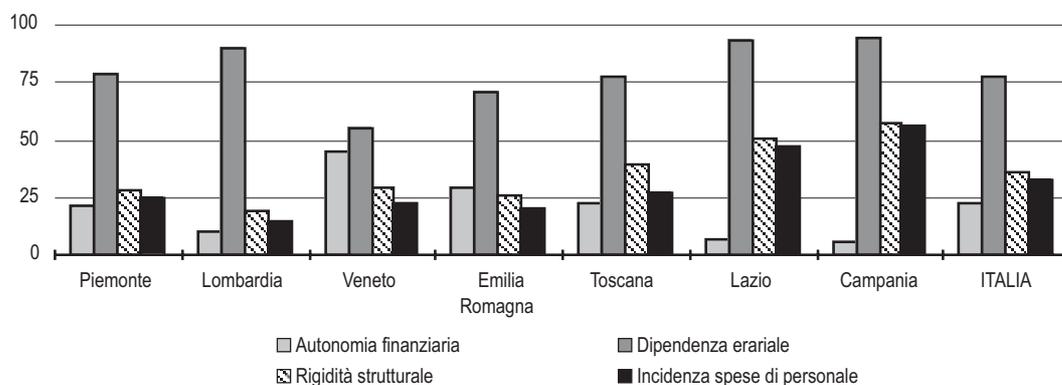
La distribuzione funzionale della spesa mostra in modo evidente che quello relativo alla gestione del territorio e alla tutela dell'ambiente è il settore di maggior intervento da parte delle Comunità Montane italiane (Tab. 1.16). In tale settore, le Comunità Montane toscane hanno quasi triplicato l'ammontare di risorse mediamente impiegato dai corrispettivi enti italiani.

1.4

Le entrate e le spese della Regione e degli Enti Locali in Toscana

Per avere un quadro d'insieme delle attività finanziarie di Regione ed Enti Locali e per rilevarne la rispettiva dimensione economica, le principali grandezze di entrata e di spesa provenienti dai bilanci 2002 dei vari livelli di governo sono state aggregate in un unico conto presentato nella tabella 1.17; sebbene siano stati calcolati i trasferimenti netti, elidendo quelli reci-

Grafico 1.15
INDICATORI FINANZIARI DELLE COMUNITÀ MONTANE PER REGIONE. 2001
Valori percentuali



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Tabella 1.16
SPESA DELLE COMUNITÀ MONTANE PER REGIONE E FUNZIONE. 2000
Impegni. Valori assoluti in migliaia di euro e valori pro capite in euro

	Toscana	ITALIA
VALORI ASSOLUTI		
Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo	13.902	330.566
Istruzione pubblica, cultura e beni culturali	3.650	63.492
Settore sportivo, ricreativo e del turismo	1.869	42.098
Gestione territorio e del campo della tutela ambientale	80.895	529.920
Settore sociale	2.349	213.801
Sviluppo economico	20.629	265.655
TOTALE	123.294	1.445.531
VALORI PRO CAPITE		
Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo	4	6
Istruzione pubblica, cultura e beni culturali	1	1
Settore sportivo, ricreativo e del turismo	1	1
Gestione territorio e del campo della tutela ambientale	23	9
Settore sociale	1	4
Sviluppo economico	6	5
TOTALE	35	25

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Tabella 1.17
CONTO AGGREGATO DI REGIONE ED ENTI LOCALI TOSCANI. 2002
Valori assoluti in milioni di euro e valori pro capite in euro

	Valori assoluti	Incidenza % sul PIL	Valori pro capite
Entrate tributarie e extratributarie	8.129	9	2.295
Trasferimenti correnti netti	1.749	2	494
Entrate correnti	9.879	11	2.789
Entrate correnti e c/capitale	11.474	13	3.239
Spese correnti e c/capitale (al netto di contabilità speciali)	13.795	16	3.894

Fonte: elaborazioni IRPET

proci fra enti diversi, non si tratta di un vero e proprio "conto consolidato" delle amministrazioni pubbliche toscane in quanto non tiene conto della presenza di altri enti pubblici che operano nella regione.

Nel 2002 Regione ed Enti Locali hanno accertato circa 11.474 milioni di euro in termini di entrate e hanno impegnato quasi 13.800 milioni di euro in termini di spese (correnti e in conto capitale). Si nota come la maggior parte delle entrate del settore pubblico locale toscano sia costituita dalle entrate correnti e come, a regime, esso possa contare su circa l'80% di risorse proprie locali (tributarie ed extratributarie) e solo sul 20% di risorse nazionali derivate (trasferimenti). Tale sbilanciamento è visibile anche osservando l'incidenza di ciascuna voce di entrata sul volume complessivo di valore aggiunto prodotto dall'economia toscana. Mentre i trasferimenti correnti rappresentano solo il 2% del PIL regionale, le entrate tributarie ed extratributarie superano il 9% (nel 2000, le stesse variabili rappresentavano rispettivamente il 5 e il 7%). La crescita dell'incidenza delle entrate proprie è da attribuirsi principalmente all'aumento nel gettito delle entrate tributarie della Regione che, nell'arco del triennio 2000-2002, sono più che raddoppiate. Dal canto loro, le spese totali rappresentavano nel 2002 il 16% del PIL, tre punti percentuali in più rispetto al 2000.

Non sorprende dunque verificare un aumento

complessivo del volume delle attività finanziarie direttamente imputabili a Regione ed Enti Locali nel corso del triennio osservato, dovuto essenzialmente alla progressiva attuazione del federalismo fiscale.

Dalla distribuzione del prelievo fiscale e della spesa totale per livello di governo (Tab. 1.18) si può notare che ogni tipologia di ente decentrato riveste un ruolo diverso rispetto alla collettività toscana. In particolare, ogni cittadino nel 2002 era tenuto a versare in media 2.295 euro ai diversi livelli di governo toscani e, di questi, il 67% era destinato alla Regione, il 29% ai Comuni e il 4% alle Province. Dal lato della spesa, invece, il 53% della spesa totale impegnata dagli enti di governo toscani era da attribuirsi alla Regione, il 38% ai Comuni e l'8% alle Province. Contrariamente a quanto si verificava in passato, nel 2002 si registra un sostanziale scostamento tra la distribuzione del prelievo fiscale e quella della spesa pubblica, che altro non è che il risultato del decentramento delle funzioni e delle competenze partendo dai più bassi livelli di governo, senza però consentire loro di godere di un'effettiva autonomia di scelta anche sul lato della politica fiscale. Mentre la Regione offre una quota di spesa pubblica inferiore alla quota di prelievo fiscale incassata dai contribuenti, il contrario avviene nel caso dei Comuni (e anche delle Province) che ricevono dai contribuenti una porzione di onere fiscale inferiore alla percentuale di spesa da essi erogata.

Tabella 1.18
PRELIEVO FISCALE E SPESA PUBBLICA PER LIVELLI DI GOVERNO IN TOSCANA. 2002
Valori percentuali

	Prelievo fiscale	Spesa totale	Prelievo fiscale %	Spesa totale %
Regione	5.440	7.323	66,9	53,1
Comune	2.338	5.275	28,8	38,2
Provincia	338	1.069	4,2	7,7
Comunità Montana	14	128	0,2	0,9
TOTALE	8.129	13.795	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni IRPET

Se si volesse realizzare un'esatta corrispondenza fra prestazione e controprestazione (applicando in modo rigoroso il c.d. principio del beneficio), a partire da questo quadro d'insieme si dovrebbe prevedere una redistribuzione di spesa e/o di attività di prelievo fra i Comuni e le Province da un lato e la Regione dall'altro, con una crescita dell'imposizione locale oppure un ridimensionamento della spesa locale rispetto a quella regionale; in questa prospettiva sol-

tanto la prima soluzione (cioè l'aumento del prelievo locale) pare coerente con il tipo di federalismo, fondato sul principio di sussidiarietà, che fino ad oggi si è inteso avviare nel nostro Paese. Naturalmente, però, oltre al principio del beneficio va rispettato anche quello della copertura degli squilibri orizzontali, che presuppone l'esistenza dei trasferimenti fra i vari livelli di governo e che quindi contribuisce al riequilibrio fra intensità del prelievo e della spesa.

2. LA FINANZA DEI COMUNI

2.1 I bilanci dei Comuni

L'analisi delle *performance* finanziarie dei Comuni toscani nel triennio 2000-2002, presentata in questo capitolo, si fonda sull'archivio dei dati finanziari provenienti dai Certificati Consuntivi di Bilancio. Da essi risulta che nel 2002 i Comuni toscani hanno accertato complessivamente oltre 4.800 milioni di euro (totale al netto delle entrate in c/terzi), un valore sostanzialmente stabile rispetto all'anno precedente e quindi più basso in termini reali (Tab. 2.1). Sembra essersi così arrestato il trend di crescita che aveva contraddistinto le entrate comunali fino alla fine degli anni Novanta e che aveva raggiunto la massima intensità nel 2001, anno di "picco" per i trasferimenti statali e regionali verso gli Enti Locali toscani.

Su queste dinamiche ha influito in modo decisivo una serie di fattori, tra cui:

- la stabilizzazione dell'erogazione delle risorse destinate al finanziamento delle nuove funzioni delegate ex-Bassanini Uno relative allo sviluppo economico e attività produttive, al territorio, ambiente e infrastrutture e ai servizi alla persona e alla collettività che, proprio nel 2001, hanno dimostrato la maggiore dinamicità;
- la progressiva riduzione dei trasferimenti erariali prevista dalla Legge Finanziaria per il 2002 secondo la progressione: -1% nel 2002, -2% nel 2003, -3% nel 2004;
- il rispetto di un sempre più stringente Patto di Stabilità interno. Questo tema ha acquisito sempre maggior rilevanza nel corso degli ultimi anni vedendo spesso

nettamente contrapposte le posizioni del Governo e quelle delle associazioni rappresentative degli amministratori locali (cfr. Cap. 5).

Più in dettaglio, si osserva che tra il 2000 e il 2001 le entrate tributarie sono diminuite del 3% mentre i trasferimenti correnti sono aumentati del 27%. A questo aumento delle risorse derivate, che è la causa principale dell'abbassamento della pressione tributaria locale, contribuiscono sia i trasferimenti erariali sia quelli regionali; questi ultimi nel 2001 sono più che raddoppiati. Come vedremo tra poco, negli stessi anni le spese correnti sono aumentate del 7%. Dalla lettura dei dati aggregati, dunque, si può trarre la convinzione che nel 2001 i Comuni abbiano utilizzato gran parte delle maggiori entrate accertate per ottemperare alle nuove funzioni delegate. Inoltre i Comuni che hanno ricevuto un ammontare di trasferimenti statali più che sufficiente per svolgere le nuove funzioni (prevalentemente Comuni di media dimensione demografica) hanno avuto anche l'opportunità di alleviare la pressione tributaria locale. Quest'ultima, infatti, nonostante la crescita delle funzioni svolte, si è mediamente ridotta nei Comuni con popolazione compresa tra 2.000 e 60.000 abitanti. Per la prima volta dopo molti anni, infatti nel 2001 si è interrotta la crescita nell'imposizione locale media dei Comuni toscani. Il carattere episodico di tale interruzione è però confermato dalla ripresa della crescita della pressione tributaria nell'anno successivo con un aumento medio del 5% rispetto al 2001; si deve notare, tuttavia, che nel

Tabella 2.1
ENTRATE DEI COMUNI TOSCANI. 2000-2002

	Valori assoluti			Variazioni %		Composizione %		
	2000	2001	2002	2001/00	2002/01	2000	2001	2002
ACCERTAMENTI								
Tributarie	1.467,0	1.424,0	1.500,4	-2,9	5,4	30,9	27,3	28,4
Extra-tributarie	749,3	800,8	837,3	6,9	4,5	15,8	15,3	15,9
Trasferimenti correnti	753,7	954,7	978,9	26,7	2,5	15,9	18,3	18,5
di cui dallo Stato	664,3	784,4	767,2	18,1	-2,2	14,0	15,0	14,5
di cui dalla Regione	54,2	125,5	168,7	131,6	34,4	1,1	2,4	3,2
In conto capitale	808,3	933,1	907,4	15,4	-2,8	17,0	17,9	17,2
Accensione prestiti	616,0	714,8	607,6	16,0	-15,0	13,0	13,7	11,5
entrate in c/terzi	356,9	394,6	445,4	0,1	1,0	7,5	7,6	8,4
Totale al netto delle entrate c/to terzi	4.394,3	4.827,4	4.831,5	9,9	0,1	92,5	92,4	91,6
TOTALE	4.751,2	5.222,0	5.276,9	9,9	1,1	100,0	100,0	100,0
RISCOSSIONI C/COMPETENZA								
Tributarie	929,5	920,6	971,1	-1,0	5,5	33,0	27,0	27,4
Extra-tributarie	451,2	488,5	554,3	8,2	13,5	16,0	14,3	15,6
Trasferimenti correnti	518,6	753,3	824,7	45,3	9,5	18,4	22,1	23,3
di cui dallo Stato	470,9	654,6	669,9	39,0	2,3	16,7	19,2	18,9
di cui dalla Regione	32,2	78,8	134,2	144,5	70,2	1,1	2,3	3,8
In conto capitale	352,8	524,3	501,7	48,6	-4,3	12,5	15,4	14,2
Accensione prestiti	249,6	370,7	283,9	48,5	-23,4	8,9	10,9	8,0
Totale al netto delle entrate c/to terzi	2.252,1	2.686,6	2.851,8	19,3	6,1	80,1	78,8	80,4
TOTALE	2.812,9	3.410,1	3.545,4	21,2	4,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

complesso la pressione tributaria rispetto al 2000 è aumentata di appena il 2%, cioè ad un ritmo inferiore al tasso di inflazione.

In un certo senso i dati confermano un'opinione molto diffusa, ovvero che l'imposizione locale abbia ormai raggiunto livelli molto alti, prossimi al massimo grado di sostenibilità da parte dei contribuenti. Si riscontra però anche un'altra evidenza, forse meno condivisa della precedente, e cioè che gli amministratori locali, quando ne hanno l'opportunità, possono ridurre il carico fiscale sulla popolazione, scegliendo di impiegare le maggiori risorse disponibili per concedere sgravi fiscali piuttosto che offrire maggiori servizi. Questa riflessione è di grande interesse soprattutto alla luce dei futuri sviluppi della finanza locale che si vede stretta fra l'aumento delle funzioni riservate agli Enti Locali da un lato e i vincoli sempre più incalzanti del Patto di Stabilità dall'altro.

Sempre nel 2001, le entrate in conto capitale hanno mantenuto la dinamicità mostrata nel 2000 crescendo del 15%. Infine, si è assistito ad un consistente aumento delle entrate derivanti da accensioni di prestiti: +16% rispetto al 2000. Questo dato, unitamente a quello relativo alle spese per il rimborso dei prestiti (+57% nello stesso anno), costituisce il segnale di un'intensa attività in questi anni sul fronte creditizio e debitorio, nella quale un ruolo decisivo è stato svolto dalla Cassa Deposito e Prestiti e dalle opportunità di rinegoziazione dei prestiti (cfr. cap.4).

Le linee di tendenza emerse nel 2001 sono mutate, talvolta radicalmente, nel corso del 2002: le entrate tributarie sono aumentate del 5,4% passando da 1.424 a 1.500 milioni di euro; a fronte di questo aumento si colloca una netta riduzione dei trasferimenti statali che sono passati da 784 a 767 milioni di euro, pari ad una diminuzione del 2,2% rispetto all'anno precedente. Tuttavia, l'andamento complessivo sui trasferimenti correnti (+2,5%) è ribaltato da un aumento sostanziale, ancorché inferiore a quello verificatosi nell'anno precedente, dei trasferimenti regionali che nel 2002 sono cresciuti del 34%, passando da 125 a 169 milioni di euro.

Il peso dei trasferimenti regionali sui trasferimenti totali erogati in favore dei Comuni è quindi aumentato in modo significativo: da un'incidenza media dell'8% nel 2000 sono passati al 18% nel 2002 (Graf. 2.2).

Il triennio 2000-2002 segna dunque un'avanzata importante della Regione Toscana come ente finanziatore dei bilanci comunali; anticipando gli effetti dell'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzio-

ne operata nel 2001, che deve ancora esplicitarsi dal punto di vista formale, la Regione ha cercato in questi anni di affermare il proprio ruolo come referente delle attività svolte dagli Enti Locali e potenziare il proprio impegno in termini di pianificazione e finanziamento dello sviluppo locale.

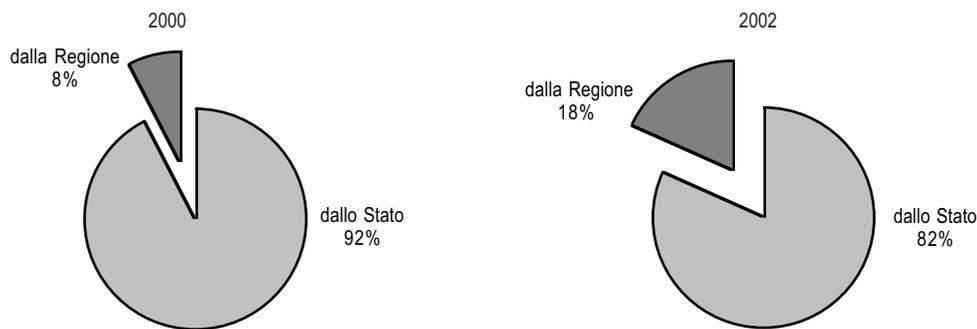
Infine, le entrate in conto capitale hanno subito nel 2002 una brusca battuta d'arresto evidenziando una diminuzione del 3% rispetto al 2001; si è interrotto così un trend di crescita iniziato prima della fine degli anni Novanta.

Le stesse osservazioni valgono per le entrate provenienti dalle accensioni di prestiti, con la sola differenza che in questo caso l'inversione di tendenza è stata ancora più marcata: le entrate derivanti da accensioni di prestiti sono ritornate ai livelli del 2000 passando da 715 a 608 milioni di euro, pari a una riduzione del 15%. Solo le entrate tariffarie hanno mantenuto lo stesso andamento di crescita nel corso del triennio analizzato: +7% tra il 2000 e il 2001, +5% tra il 2001 e il 2002. In termini assoluti le entrate extratributarie sono passate da 750 milioni di euro nel 2000 a 800 nel 2001 e 840 nel 2002.

Queste svariate dinamiche hanno esercitato un impatto sulla composizione percentuale delle entrate accertate (Graf. 2.3). Nel 2000 le entrate tributarie costituivano più del 30% delle entrate totali; nel 2002 il contributo delle imposte locali si è ridotto a poco più del 28%. Parallelamente, se nel 2000 i trasferimenti correnti rappresentavano il 16% delle entrate comunali, nel 2002 la loro incidenza è salita al 18,5%. Infine, nel 2002 le accensioni di prestiti hanno ridotto il loro peso sulle entrate comunali passando dal 14% al 12%.

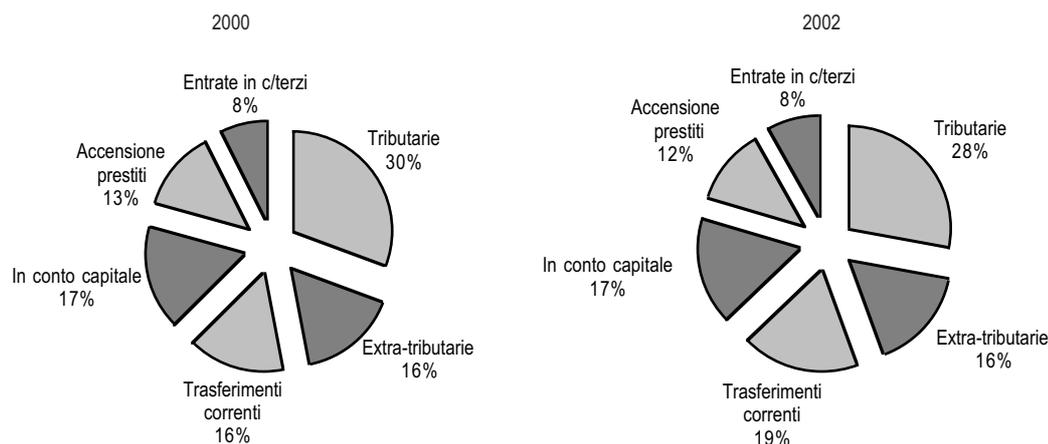
Passando all'analisi dell'impiego delle risorse, si registra che le spese complessivamente impegnate dai Comuni toscani nel 2002 sono rimaste sostanzialmente stabili rispetto all'anno precedente (5.275 milioni di euro contro i 5.263 del 2001, Tab. 2.4). Al contrario esse avevano subito un aumento considerevole tra il 2000 e il 2001 (+9,5%), a cui quindi ha fatto seguito un arresto deciso. Analizzando le singole voci di uscita, si nota come nel 2001 siano cresciute dell'8% le spese correnti e allo stesso tempo si siano stabilizzati gli investimenti. L'attribuzione delle nuove funzioni ex Bassanini Uno ha dunque causato una crescita delle spese correnti di gran lunga superiore a quella verificatasi mediamente negli anni antecedenti e, contemporaneamente, un blocco nella crescita delle risorse impiegate negli investimenti. Notevole è l'aumento nei rimborsi dei prestiti (+57%), segno dell'incidenza delle nuove opportunità di gestione ed

Grafico 2.2
TRASFERIMENTI CORRENTI DEI COMUNI IN TOSCANA. 2000-2002
Composizione percentuale



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Grafico 2.3
ENTRATE COMUNALI. 2000-2002
Composizione percentuale



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Tabella 2.4
SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI IN TOSCANA 2000-2002
Valori in milioni di euro

	Valori assoluti			Variazioni %		Composizione %		
	2000	2001	2002	2001/00	2002/01	2000	2001	2002
IMPEGNI								
Spese Correnti	2.822,9	3.038,6	3.073,0	7,6	1,1	58,7	57,7	58,3
Spese in conto capitale	1.258,7	1.250,5	1.264,8	-0,6	1,1	26,2	23,8	24,0
Rimborso prestiti	368,0	579,4	492,2	57,5	-15,1	7,7	11,0	9,3
Spese per servizi c/terzi	356,9	394,6	445,4	10,6	12,9	7,4	7,5	8,4
TOTALE SPESE	4.806,5	5.263,1	5.275,3	9,5	0,2	100,0	100,0	100,0
PAGAMENTI C/COMPETENZA								
Spese Correnti	2.125,8	2.290,7	2.265,7	7,8	-1,1	71,4	67,3	68,6
Spese in conto capitale	251,5	308,2	246,7	22,5	-20,0	8,4	9,1	7,5
Rimborso prestiti	313,0	477,9	437,7	52,7	-8,4	10,5	14,0	13,2
Spese per servizi c/terzi	288,1	325,3	354,1	12,9	8,9	9,7	9,6	10,7
TOTALE SPESE	2.978,4	3.402,1	3.304,2	14,2	-2,9	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

estinzione del debito concesse agli EE. LL. (cfr. Cap. 4). Nel 2002, invece, le spese correnti sono cresciute solo dell'1% e le spese per rimborso prestiti sono scese del 15%. Le spese in conto capitale sono rimaste ferme ai livelli del 2000: circa 1,3 miliardi di euro in valore assoluto (ai quali devono essere aggiunti gli investimenti delle società partecipate dai Comuni).

Questi dati aggregati sono il riflesso delle riforme amministrative che hanno interessato i governi comunali. La delega delle funzioni nel 2001 ha innalzato il livello di spesa corrente dei Comuni, che poi è rimasto stabile l'anno successivo. Allo stesso tempo, com'era prevedibile, non sono stati avviati gli investimenti che sarebbero stati necessari per rendere possibile in futuro l'erogazione dei nuovi servizi delegati. I Comuni toscani sembrano dunque aver agito sotto i vincoli dell'urgenza, destinando le maggiori risorse percepite nel 2001 a coprire le spese contingenti, scaturite proprio dall'immediato trasferimento di funzioni, e a ridurre il monte prestiti totale.

D'altra parte la rinuncia da parte dei Comuni toscani ad investire nel medio-lungo periodo probabilmente diventerà una scelta sempre più obbligata negli anni

futuri e continuerà a manifestarsi sicuramente nel 2003 e nel 2004. La "parentesi" del 2001 non ha determinato comunque scostamenti rilevanti all'interno della composizione delle spese nel 2002 (Graf. 2.5), che risultava così articolata: per il 59% spese correnti (circa 3.000 milioni di euro), per il 24% spese in conto capitale (circa 1.300 milioni di euro), per il 9% spese per il rimborso di prestiti e per il restante 8% spese per servizi in conto terzi. Non emergono quindi cambiamenti particolari, tranne la diminuzione di 2 punti percentuali nella quota delle spese per il rimborso di prestiti, che -come accennato sopra- nel 2002 sono diminuite del 15% rispetto al 2001 (cfr. Cap. 4).

2.2 I trasferimenti

Come già anticipato, i trasferimenti correnti ricevuti dai Comuni toscani hanno registrato un netto aumento nel 2001 dovuto alla delega delle funzioni Bassanini e una leggerissima crescita nel 2002 imputabile ai soli trasferimenti regionali che, diversamente da quelli

Grafico 2.5
SPESE COMUNALI. 2002
Composizione percentuale



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

statali, hanno continuato ad aumentare.

In termini pro capite (Tab. 2.6), tra il 2000 e il 2002 i trasferimenti mediamente erogati sono passati da 212 a 276 euro. Il dato che sorprende di più è quello relativo ai trasferimenti regionali: se nel 2000 per ogni residente la Regione Toscana erogava appena 15 euro di trasferimenti comunali, nel 2002 tale valore risultava più che triplicato e pari a 48 euro ad abitante.

Tradizionalmente l'incidenza pro capite dei trasferimenti erariali si distribuisce in modo fortemente sbilanciato rispetto all'ampiezza demografica dell'ente, concentrandosi sulle c.d. "code": ovvero, i Comuni più piccoli e quelli più grandi ricevono relativamente maggiori risorse, perché ritenuti penalizzati dalla presenza di diseconomie di scala i primi, e da una particolare complessità delle funzioni connesse alla dimensione demografica, i secondi.

Il triennio considerato, oltre a confermare questa tendenza, mette in evidenza un altro aspetto interessante: l'alternanza da fasi espansive a fasi restrittive, e viceversa, sembra premiare o penalizzare soprattutto i Comuni di media dimensione. In altre parole, se i trasferimenti subiscono aumenti o diminuzioni per ragioni congiunturali, mediamente questi cambiamenti incidono in misura maggiore sui Comuni con popolazione compresa tra i 5.000 e i 60.000 abitanti. Per

questo motivo la tipica "forma a U" dei trasferimenti pro capite risultava meno accentuata nel 2001, di quanto non lo fosse nel 2000 e nel 2002 (Graf. 2.7).

Si nota, addirittura, che la diminuzione dei trasferimenti statali nel 2002 è stata interamente dovuta al taglio dei trasferimenti ai Comuni con popolazione compresa tra i 1.000 e i 60.000 abitanti; al contrario, i Comuni piccolissimi e quelli molto grandi hanno invece sperimentato un aumento, seppur leggero, nei trasferimenti ricevuti dallo Stato.

Nasce però il dubbio se questa evidenza, registrata nel triennio 2000 - 2002, possa essere generalizzata. In linea con l'obiettivo di un progressivo abbandono della finanza derivata, l'andamento dei trasferimenti erariali storicamente è sempre stato decrescente (se si esclude il 2001); tuttavia, dal 1992 in poi (Graf. 2.8) esso ha sempre mantenuto lo stesso segno per tutte le classi demografiche, disegnando così un profilo temporale pressoché identico per i Comuni piccoli, medi o grandi, sebbene a diversi livelli d'intervento.

L'eccezione segnata dal 2002, in cui alcune classi ricevono maggiori trasferimenti mentre altre ne ricevono di meno, costituisce dunque non solo un caso singolo all'interno del triennio considerato ma una novità (un'anomalia?) per i trasferimenti comunali nell'arco di tutto l'ultimo decennio.

Tabella 2.6
I TRASFERIMENTI AI COMUNI TOSCANI SECONDO LA CLASSE DIMENSIONALE. 2000-2002
Valori pro capite in euro

	2000		2001		2002		
	Totali	di cui regionali	Totali	di cui regionali	Totali	di cui compartec. IRPEF	di cui regionali
Fino a 1000 abitanti	408	29	464	28	476	21	32
Da 1001 a 2000 ab.	307	19	344	29	338	31	27
Da 2001 a 3000 ab.	247	11	289	16	289	22	18
Da 3001 a 5000 ab.	221	23	253	25	264	37	40
Da 5001 a 10000 ab.	163	13	205	20	197	46	22
Da 10001 a 20000 ab.	151	13	195	22	185	54	26
Da 20001 a 60000 ab.	177	15	235	38	221	55	47
Da 60001 a 100000 ab.	269	21	335	53	369	101	73
Oltre 100000 ab.	278	12	356	46	399	129	73
VALORE MEDIO REGIONALE	212	15	269	35	276	73	48

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Grafico 2.7
 TRASFERIMENTI CORRENTI AI COMUNI TOSCANI. 2000-2002
 Valori pro capite in euro

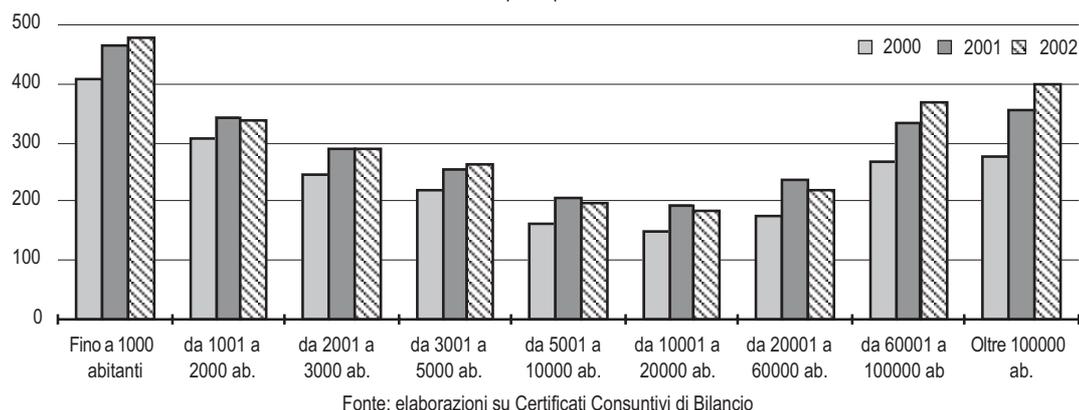
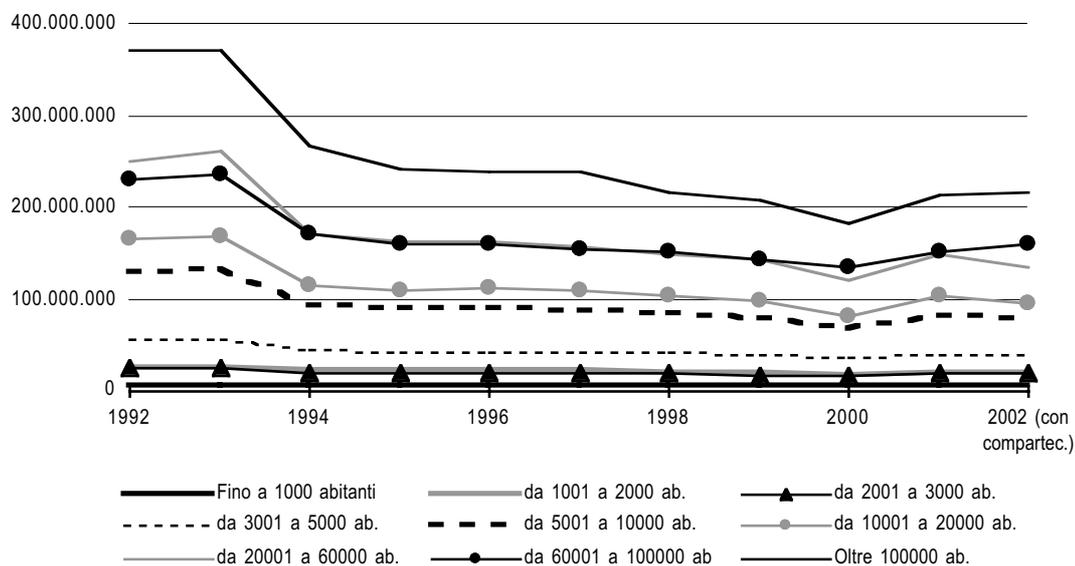


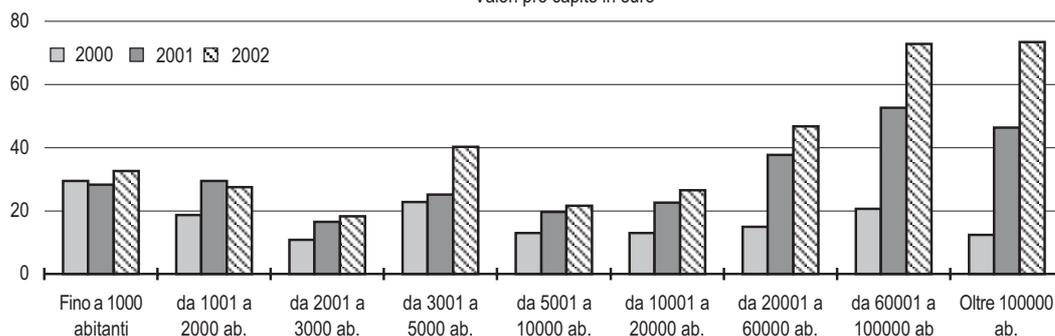
Grafico 2.8
 TRASFERIMENTI CORRENTI STATALI PER CLASSE DEMOGRAFICA. 1992-2002
 Valori assoluti in euro



È interessante affiancare a questa analisi per classe demografica anche quella dei trasferimenti regionali (Graf. 2.9), considerando il ruolo crescente che la Regione Toscana sta assumendo all'interno della finanza comunale in concomitanza con l'affermarsi del processo di decentramento amministrativo e di federalismo fiscale. Dai Rapporti precedenti emergeva per i trasferimenti regionali una tendenza a smussare la curvatura dei trasferimenti complessivi ricevuti dai comuni: distribuiti in buona parte sulle classi medie, i trasferimenti della Regione riducevano leggermente le differenze fra le classi. Nel 2002, invece, la distribuzione appariva più simile a quella dei trasferimenti erariali: se si esclude la quarta classe demografica (quella tra 3mila e 5mila abitanti), i trasferimenti regionali pro capite nel 2002 hanno favorito principalmente i Comuni più grandi mentre le classi medio-piccole sono quelle che hanno beneficiato di aumenti più contenuti.

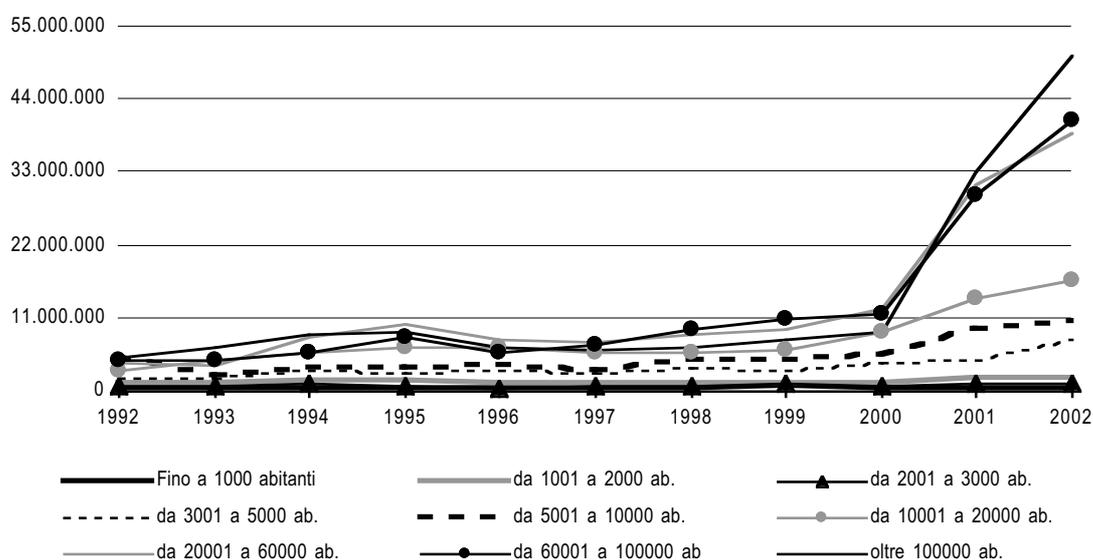
Una possibile spiegazione risiede nella diversa prospettiva assunta dalla Regione Toscana negli anni più recenti: se prima i trasferimenti ai Comuni surrogavano in minima parte le funzioni delegate dallo Stato, adesso è la Regione stessa che coordina la delega delle funzioni e che contribuisce in maniera sempre più determinante al loro finanziamento. L'analisi storica dei trasferimenti regionali conferma tali osservazioni evidenziando una frattura netta fra gli anni Novanta e i primi anni del nuovo millennio (Graf. 2.10). Se fino al 2000 i trasferimenti regionali non superavano in valore assoluto i 10 milioni di euro per classe demografica e, soprattutto, non presentavano una grossa variabilità tra una classe e l'altra, tra il 2000 e il 2002 le classi si sono diversificate fortemente: durante tale periodo i Comuni più popolosi hanno accettato volumi di risorse trasferite di gran lunga superiori a quelli delle classi medie e più piccole.

Grafico 2.9
 TRASFERIMENTI CORRENTI REGIONALI PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2002
 Valori pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Grafico 2.10
 TRASFERIMENTI CORRENTI REGIONALI PER CLASSE DEMOGRAFICA. 1992-2002
 Valori assoluti in euro



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Si potrebbe concludere che, in un quadro di auspicato potenziamento dell'autonomia finanziaria dei Comuni e quindi di contenimento delle risorse derivate dagli enti di governo sovraordinati, negli ultimi anni la Regione ha valorizzato il proprio ruolo accanto allo Stato nel trasferimento di risorse finanziarie, coerentemente con il trasferimento di funzioni delegate. Nella situazione attuale, comunque, quelli provenienti dallo Stato continuano a rappresentare la principale voce dei trasferimenti correnti comunali; per questa ragione è importante soffermarsi su altri due aspetti "critici" che riguardano proprio i trasferimenti statali.

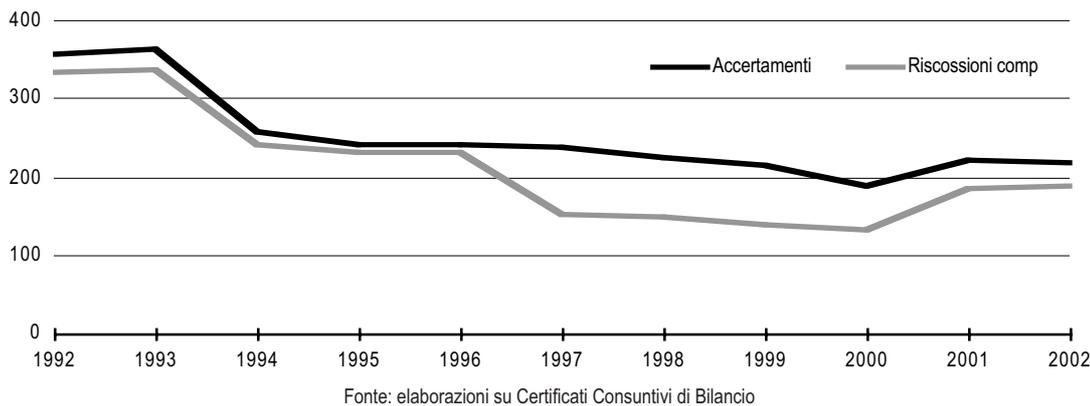
Il primo è il rapporto fra gli accertamenti e le riscossioni. È evidente che una delega di funzioni amministrative ai Comuni si accompagna ad un corrispettivo aumento delle risorse erogate dall'ente delegante, necessarie all'espletamento delle funzioni trasferite, come

avvenuto nel 2001. Tuttavia, molto spesso avviene che gli Enti Locali si trovino costretti ad ottemperare al vincolo imposto dalle deleghe senza aver effettivamente incassato le risorse promesse. Capita così che i Comuni, non potendo rimandare lo svolgimento dei propri compiti amministrativi, siano costretti ad anticipazioni di cassa facendo affidamento sui trasferimenti che riscuoteranno in momenti successivi.

Per tali ragioni è interessante analizzare l'andamento storico dei trasferimenti erariali comparando gli accertamenti con le riscossioni. Dal grafico 2.11 emergono tre fasi storiche ben precise:

- nella prima, tra il 1992 e il 1996, le riscossioni hanno seguito grosso modo l'andamento degli accertamenti e il distacco fisiologico fra le due variabili è stato comunque contenuto;
- nella seconda, tra il 1996 e il 2000, le riscossioni

Grafico 2.11
 TRASFERIMENTI CORRENTI STATALI PRO CAPITE. 1992-2002
 Accertamenti e riscossioni in euro



hanno subito un vero e proprio tracollo -precisamente nel 1997- e poi hanno mantenuto lo stesso andamento decrescente degli accertamenti.

- nella terza fase, tra il 2000 e il 2002, il divario fra accertamenti e riscossioni si è ridotto. Queste ultime, infatti, sono cresciute più rapidamente degli accertamenti nel 2001 e hanno continuato leggermente ad aumentare anche nel 2002, recuperando in parte quel distacco accumulato durante la seconda metà degli anni Novanta.

Il secondo punto critico riguarda, invece, la distribuzione territoriale dei trasferimenti statali all'interno della Toscana o, meglio, la loro (effettiva o presunta) capacità di perequare le differenze esistenti in termini di fabbisogno fra i vari enti destinatari. A questo proposito non si può dimenticare che il sistema dei trasferimenti erariali agli Enti Locali aspetta, ormai da moltissimo tempo, di essere riformato. Il D.Lgs. 244/1997, che prevedeva una disciplina organica dei trasferimenti dello Stato ai Comuni -sebbene non particolarmente innovativa rispetto all'assetto attuale- non è mai stato applicato: è stato sospeso *sine die* dalla Legge Finanziaria per il 2002. Ad oggi, quindi, il sistema dei trasferimenti è regolato dalle Leggi Finanziarie che, di anno in anno, stabiliscono

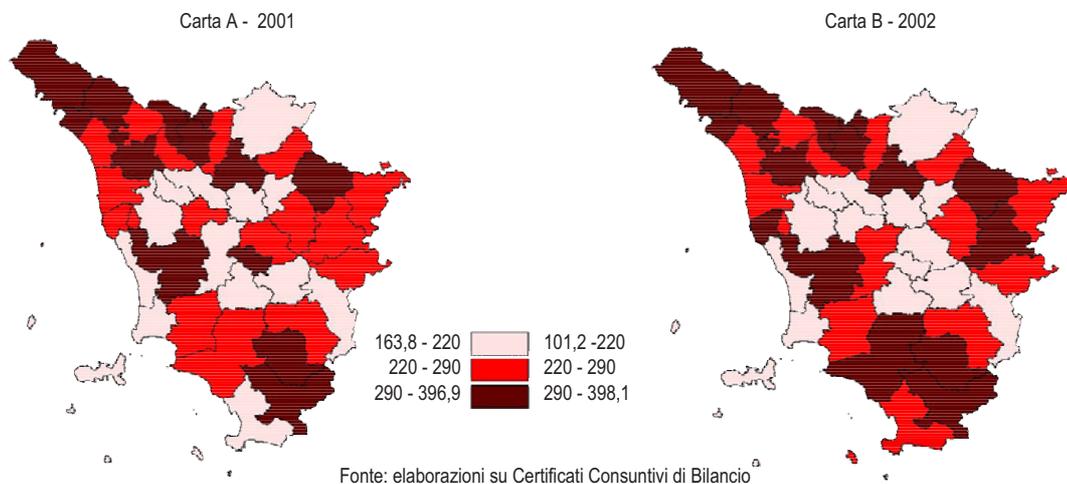
l'ammontare di trasferimenti statali erogati per ciascuna categoria di Comune. Esistono alcune proposte di riforma che, basandosi su studi specifici e su alcuni principi teorici, hanno elaborato formule precise per il riparto dei trasferimenti erariali agli enti locali.

Probabilmente l'applicazione di questa riforma dovrà attendere ancora un po' di tempo, dovendosi prima recuperare quel ritardo che sta accompagnando l'attuazione della revisione costituzionale del Titolo V. In questa fase di transizione può essere utile guardare le caratteristiche dell'attuale allocazione dei trasferimenti statali in Toscana, soprattutto per riuscire a valutare in futuro se le proposte di riforma che verranno avanzate potranno davvero migliorare l'assetto distributivo dal punto di vista perequativo.

È per questa ragione che all'analisi per fascia demografica è utile affiancare anche quella territoriale, considerando che comuni anche dissimili dal punto di vista dimensionale ma vicini territorialmente possono avere comportamenti fiscali e fabbisogni piuttosto omogenei. Tale analisi è possibile attraverso l'utilizzo dei SEL, i sistemi economici locali così come definiti dalle disposizioni regionali.

Dalla figura 2.12 si deduce che i SEL in cui minori sono stati i trasferimenti pro capite durante il 2002 sono

Figura 2.12
 TRASFERIMENTI PRO CAPITE NEI SEL TOSCANI. 2001-2002



quelli situati nell'area centrale della regione, caratterizzata da buoni livelli di reddito e dall'assenza di grandi città. Contemporaneamente, i SEL che hanno beneficiato di maggiori trasferimenti per ciascun abitante sono quelli situati a nord (Lunigiana e Garfagnana in particolare) e nella Provincia di Grosseto, cioè nelle aree più povere della Toscana. Anche l'area urbana fiorentina presenta livelli elevati di trasferimento pro capite, che trovano giustificazione nell'alto fabbisogno tipico delle grandi aree urbane.

Nel complesso, lo sguardo sui SEL toscani conferma il ruolo perequativo svolto dai trasferimenti, anche se è bene ricordare che all'interno di ognuno di essi la situazione fra un Comune ed un altro potrebbe anche differenziarsi in misura significativa. Rispetto al 2001, inoltre, la distribuzione dei trasferimenti appare piuttosto stabile; tuttavia nel 2002 si sono acuite le differenze fra le diverse classi di SEL.

2.3

Le entrate proprie

- *Autonomia tributaria e finanziaria*

L'autonomia finanziaria dei Comuni toscani ha dimostrato un costante trend di crescita nel corso degli anni Novanta, imputabile sia al rafforzamento dell'imposizione locale sia al progressivo taglio dei trasferimenti erariali.

Dopo il picco del 2000, nel 2001 il trend si è interrotto bruscamente: l'aumento dei trasferimenti e la riduzione del gettito tributario locale hanno causato un significativo abbassamento degli indicatori di autonomia finanziaria e tributaria calcolati al netto della compartecipazione IRPEF. Su questo aspetto occorre precisare che, se la riduzione nel grado di autonomia era del tutto prevedibile perché automaticamente collegata alla crescita dei trasferimenti erariali, l'entità di tale riduzione non è affatto un risultato scontato, dipendendo dalle risposte dei Comuni in termini di pressione locale. Questa poteva essere abbassata, lasciata pressoché inalterata oppure anche leggermente aumentata qualora i finanziamenti ricevuti fossero stati ritenuti insufficienti alla copertura delle nuove spese.

Come vedremo meglio in seguito, la lettura dei dati suggerisce la prima opzione ma solo per i Comuni di dimensione demografica medio-grande, vale a dire che i Comuni delle classi medie hanno utilizzato parte

dei maggiori trasferimenti ricevuti per alleggerire la pressione tributaria locale. D'altra parte va anche considerato che nello stesso periodo sono cresciute le entrate tariffarie, a dimostrazione di come l'aumento della spesa corrente, dovuto all'espletamento delle funzioni delegate, sia stato associato ad un'espansione del gettito extra-tributario.

L'esito è stato il seguente (Tab. 2.13): se nel 2000 i Comuni toscani presentavano livelli di autonomia finanziaria e tributaria medi pari rispettivamente a 71,2% e 48,1%, nel 2001 gli stessi indicatori scendevano rispettivamente al 70% e al 44,8%. La riduzione maggiore ha interessato l'autonomia tributaria, il che conferma la riduzione del gettito tributario locale e la crescita di quello tariffario nel corso del 2001. Nel 2002, invece, si assiste a un lieve recupero dei due indicatori che in media raggiungevano rispettivamente il 70,5 e il 45,2%.

L'analisi per classe dimensionale, come già avveniva in passato, conferma che i livelli più elevati di autonomia caratterizzano i Comuni di media grandezza. In particolare: i Comuni con popolazione compresa tra i 5.000 e 10.000 abitanti raggiungevano mediamente il 49% nel 2001 e il 51% nel 2002 in termini di autonomia tributaria, laddove in quegli anni i Comuni con meno di mille abitanti non oltrepassavano il 40%. La maggior parte dei Comuni turistici rientra proprio nelle classi demografiche intermedie, dimostrando così che l'influenza dell'ICI sul grado di autonomia tributaria è ancora determinante, nonostante l'incidenza di questa imposta locale sulle entrate tributarie complessive sia andata via via riducendosi (come vedremo meglio in seguito), lasciando spazio all'addizionale IRPEF.

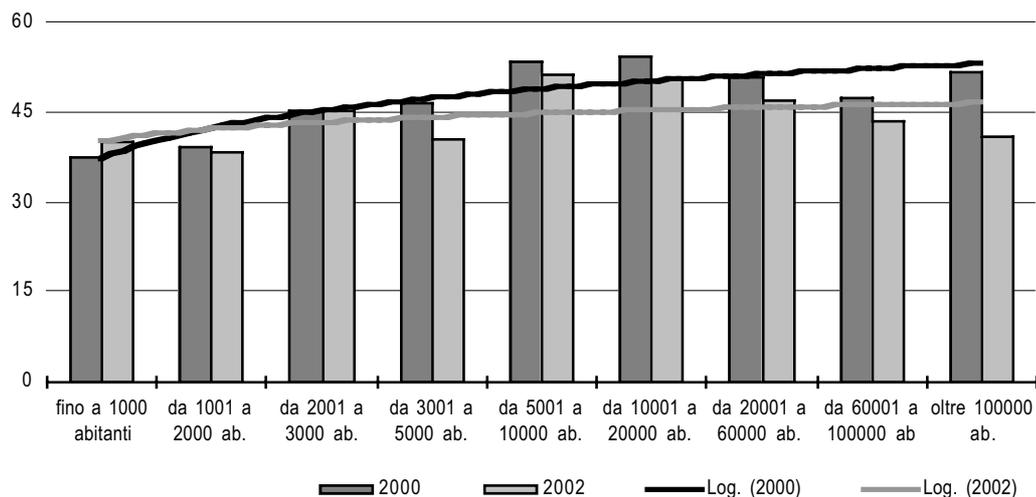
Il quadro 2002, inoltre, mostra un sostanziale appiattimento delle differenze in termini di autonomia tributaria (Graf. 2.14). Se in passato sembrava sussistere una correlazione diretta piuttosto marcata tra dimensione demografica e autonomia tributaria (almeno nei Comuni fino ai 20.000 abitanti), nel 2002 questa correlazione appariva smorzata: i Comuni più piccoli presentavano ancora i livelli più bassi di autonomia tributaria, ma in definitiva non troppo distanti da quelli dei Comuni più grandi. Evidentemente i trasferimenti correnti, che hanno premiato i Comuni più grandi sia nel 2001 che nel 2002, sono stati i principali responsabili di questa maggiore omogeneità nei livelli di autonomia tributaria.

Tabella 2.13
AUTONOMIA FINANZIARIA E TRIBUTARIA NEI COMUNI DELLA TOSCANA PER CLASSE DIMENSIONALE. 1999-2002
Valori medi

	Autonomia Finanziaria				Autonomia Impositiva			
	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
Fino a 1000 abitanti	57,7	60,0	61,3	62,7	35,3	37,6	39,7	40,2
Da 1001 a 2000 ab.	59,9	63,7	63,9	65,2	35,8	39,3	40,0	38,3
Da 2001 a 3000 ab.	61,8	66,2	66,3	66,3	41,8	45,5	43,9	45,2
Da 3001 a 5000 ab.	66,4	70,4	70,4	71,9	43,1	46,8	40,3	40,6
Da 5001 a 10000 ab.	71,6	75,8	72,6	74,0	50,1	53,5	49,1	51,3
Da 10001 a 20000 ab.	74,1	77,8	73,6	75,2	51,4	54,5	47,8	50,5
Da 20001 a 60000 ab.	73,8	77,4	72,5	74,6	47,8	50,9	45,4	47,0
Da 60001 a 100000 ab.	68,4	69,4	64,7	63,3	47,8	47,7	44,6	43,8
Oltre 100000 ab.	68,9	72,7	68,8	68,2	49,2	51,6	42,2	40,8
VALORE MEDIO REGIONALE	67,5	71,2	70,0	70,5	44,8	48,1	44,8	45,2

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Grafico 2.14
AUTONOMIA TRIBUTARIA PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2000-2002
Valori percentuali



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

• *Pressione tributaria e finanziaria*

Osservando i dati di pressione finanziaria e tributaria (Tabb. 2.15-2.16) si rileva un altro fattore che ha contribuito all'appiattimento delle differenze fra le diverse categorie dimensionali dei Comuni.

I Comuni molto piccoli e quelli molto grandi sono di fatto quelli che hanno aumentato di più la pressione tributaria nell'arco del triennio, nonostante il loro carico tributario pro capite fosse già ai livelli più alti della regione: ad esempio, nel 2002 il valore massimo di pressione tributaria, 514 euro pro capite, è attribuibile ai

Comuni con oltre 100.000 abitanti. Contemporaneamente, la maggior parte dei Comuni di media dimensione riduceva il gettito per abitante delle imposte locali. È probabile ipotizzare che, quando nel 2001 i Comuni hanno dovuto attivarsi per espletare le nuove funzioni delegate, maggiori difficoltà siano state incontrate, per motivi opposti, dagli enti più piccoli e da quelli più grandi. Questi enti sono stati aiutati relativamente di più dai trasferimenti ricevuti, ma forse non tanto quanto sarebbe stato necessario visto che i governi locali hanno dovuto inasprire la pressione tributaria locale. Al contrario i

Tabella 2.15
PRESSIONE E AUTONOMIA IMPOSITIVA IN ALCUNI COMUNI TOSCANI. 2002

Pressione tributaria		Autonomia Impositiva	
VALORI MASSIMI		VALORI MASSIMI	
Abetone	1.883	Capoliveri	75,9
Capoliveri	1.490	Porcari	75,4
Castiglione della Pescaia	1.220	Bientina	74,6
Rio nell'Elba	1.217	San Casciano in Val di Pesa	74,3
Forte dei Marmi	1.149	Rio Marina	73,4
Marciana	1.109	Casciana Terme	72,4
Campo nell'Elba	1.084	Pelago	72,4
Marciana Marina	1.040	Impruneta	71,7
Rio Marina	969	Bagno a Ripoli	71,6
Capraia Isola	922	Marciana Marina	70,7
VALORE MEDIO REGIONALE	424	VALORE MEDIO REGIONALE	45,2
VALORI MINIMI		VALORI MINIMI	
Peccioli	140	Peccioli	4,0
Orbetello	152	Civitella Paganico	9,7
Pieve Fosciana	172	Montaione	16,8
Ponte Buggianese	177	Sillano	18,9
Monterchi	187	Villa Basilica	21,2
Stazzema	189	Vergemoli	22,1
Civitella Paganico	191	San Romano in Garfagnana	23,1
Sorano	192	Cinigiano	23,3
Capraia e Limite	194	Orbetello	23,3
Campagnatico	195	Fosciandora	23,4

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Tabella 2.16
 PRESSIONE FINANZIARIA E TRIBUTARIA NEI COMUNI DELLA TOSCANA PER CLASSE DIMENSIONALE . 1999-2002
 Valori medi in euro

	Pressione Finanziaria				Pressione Tributaria			
	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
Fino a 1000 abitanti	672	713	734	799	413	449	476	513
Da 1001 a 2000 ab.	530	580	608	633	316	358	381	371
Da 2001 a 3000 ab.	483	518	569	569	326	357	377	388
Da 3001 a 5000 ab.	521	570	602	674	324	363	344	381
Da 5001 a 10000 ab.	505	546	545	560	347	379	368	388
Da 10001 a 20000 ab.	513	546	543	561	347	373	353	377
Da 20001 a 60000 ab.	592	634	621	649	370	402	389	409
Da 60001 a 100000 ab.	610	610	612	636	423	419	422	440
Oltre 100000 ab.	644	689	785	858	448	474	482	514
VALORE MEDIO REGIONALE	534	575	627	660	346	379	401	424

Fonte: elaborazioni su Certificati consuntivi di Bilancio

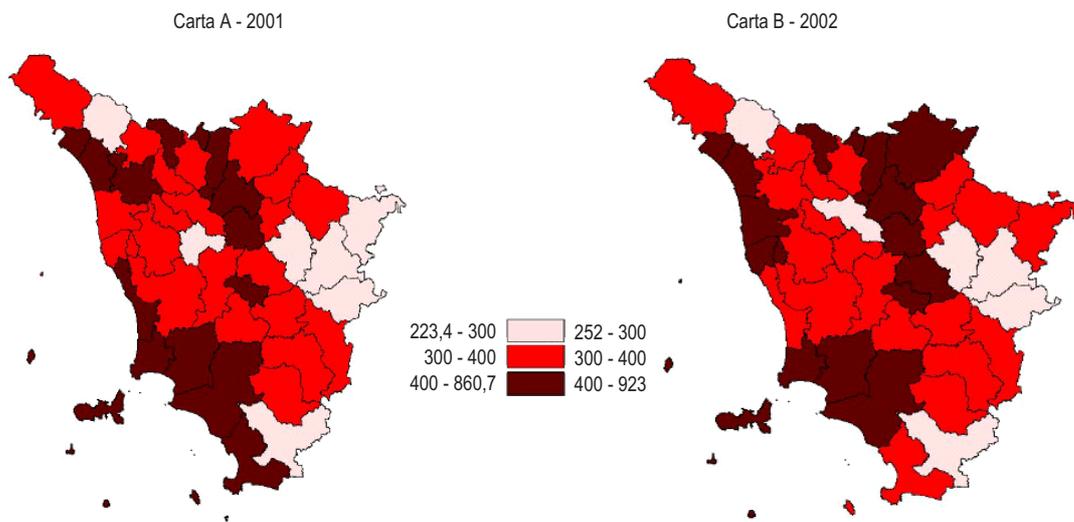
Comuni medi, pur avendo ricevuto minori trasferimenti, hanno potuto sfruttare la loro dimensione "ideale" nell'erogazione dei nuovi servizi e, di conseguenza, hanno potuto contare su volumi adeguati di risorse trasferite che hanno consentito loro di abbassare la pressione tributaria.

Si deve tuttavia ricordare che la pressione tributaria non costituisce un indicatore efficiente del carico fiscale effettivamente sopportato dai cittadini di un determinato Comune: il gettito tributario locale è, infatti, in una certa misura derivato da individui non residenti, a seconda del grado di attrattività turistica dell'ente locale. Questa contraddizione risiede nel c.d. fenomeno dell'esportazione dell'imposta secondo il quale gli enti che ne hanno la possibilità tendono a spostare il carico fiscale sui cittadini non residenti violando il principio del beneficio e della corrispondenza tra imposizione fiscale e servizi pubblici senza pagarne il prezzo elettorale. Per tale ragione è opportuna qualche cautela nella lettura della tabella 2.15: sebbene i residenti del Comune di Abetone siano, in teoria, coloro i quali sopportano il maggior

carico fiscale pro capite e, allo stesso tempo, i cittadini di Peccioli siano quelli con il carico fiscale più basso, non è chiaro quale sia effettivamente la differenza in termini di pressione tributaria realmente sopportata dagli abitanti dei due Comuni. Ancora una volta si afferma l'esigenza della costruzione di un nuovo indicatore di pressione tributaria capace di monitorare efficacemente l'effetto delle scelte delle amministrazioni locali sui propri cittadini.

Nella figura 2.17 le cartine A e B visualizzano la distribuzione del gettito tributario procapite nei Comuni toscani raggruppati per SEL nel 2001 e nel 2002. Come era ragionevole aspettarsi, in entrambi gli anni i livelli di pressione tributaria più alti sono propri dei SEL "turistici", posizionati sulla costa tirrenica, e quelli appartenenti al distretto industriale di Firenze e all'area senese. In particolare, l'arcipelago si connota per livelli di pressione tributaria di gran lunga superiori a tutti gli altri (ma tale risultato è falsato dalla scarsa popolazione residente rispetto a quella contribuente). Seguono l'Area grossetana e le Colline metallifere, la Versilia e Massa Carrara, le Aree urbane fiorentina e senese e il Chianti fiorentino. I

Figura 2.17
 PRESSIONE TRIBUTARIA NEI SEL TOSCANI. 2001-2002



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

SEL con la più bassa pressione tributaria si trovano invece principalmente nell'aretino (Valdamosud, Area aretina, Alta Val Tiberina, Val di Chiana aretina) con l'aggiunta della Bassa Val d'Elsa e delle Colline dell'Albegna.

L'analisi per SEL conferma dunque la forte correlazione fra pressione tributaria e ricchezza collegata all'attrattività turistica o alla dinamicità economica del distretto industriale di appartenenza.

Come dimostra il confronto tra le due cartine, la distribuzione del gettito tributario pro capite per SEL non si è modificata granché da un anno all'altro. Le uniche differenze riguardano il Mugello, il Chianti, l'Area Pisana e l'Alta Val Tiberina, che hanno alzato il loro "rango" in termini di pressione tributaria pro capite, e l'Area empolesse, che invece l'ha ridotto.

• *I principali tributi comunali*

Il triennio 2000-2002 è sicuramente contraddistinto dall'affermarsi dell'addizionale comunale all'IRPEF. Se nel 1999 solo il 26% dei Comuni toscani aveva deliberato l'addizionale, nel 2002 la copertura era già salita all'80%. Dopo il 2002 però nulla più è cambiato: il blocco delle addizionali locali, introdotto a sorpresa con la Finanziaria 2003 e poi confermato anche l'anno successivo, ha impedito fino ad oggi ai Comuni sia l'introduzione *ex novo* dell'addizionale sia ulteriori aumenti d'aliquota.

L'addizionale comunale all'IRPEF, infatti, si compone di un'aliquota base, destinata al finanziamento delle funzioni delegate secondo la riforma Bassanini, e di un'aliquota facoltativa che i Comuni possono deliberare con variazioni annue e triennali massime, pari rispettivamente allo 0,2 e allo 0,5%. Dal 1° gennaio 2003 fino al 31 dicembre 2004, le aliquote applicabili da parte dei Comuni non possono essere superiori a quelle in vigore per l'anno 2002: questa situazione così cristallizzata costituisce un grosso vincolo per i governi comunali, se si pensa che tributi come l'ICI o la TARSU, pur mantenendo posizioni di predominio assoluto rispetto alle altre voci di entrata tributaria, non potranno realisticamente mantenere in futuro tassi di crescita elevati, come quelli registrati in passato. Le basi imponibili, su cui tradizionalmente ogni Comune fa affidamento, sono ormai sfruttate quasi al massimo e possiedono limitate pro-

spettive di espansione; in questo contesto l'addizionale IRPEF costituisce uno strumento di imposizione potente -come è stato dimostrato dagli enti che ne hanno già fatto ricorso- sebbene non esente da critiche (come quella relativa al rischio di una concorrenza al ribasso fra Comuni limitrofi).

Le prospettive per l'autonomia tributaria locale in realtà, non dipenderanno soltanto dall'eventuale sblocco delle addizionali, ma soprattutto dall'attuazione del dettato costituzionale, modificato con la L. Cost. 3/2001, che oggi attribuisce ai Comuni e alle Province la possibilità di istituire tributi propri e che quindi potrebbe consentire in breve tempo una forte diversificazione territoriale delle scelte fiscali effettuate dai vari enti locali (cfr. Quadro 2.1).

Dai valori presentati nella tabella 2.18, si osserva che nel 2002 i Comuni toscani hanno accertato più di 800 milioni di euro a titolo di ICI e più di 370 milioni di euro a titolo di TARSU. Questi due tributi rimangono, dunque, le principali fonti di reddito tributario per gli enti locali toscani.

Nel 2002 a queste voci d'entrata propria si sono aggiunti circa 111 milioni di euro di accertamenti di addizionale IRPEF, un valore più che doppio rispetto al 2001, laddove il gettito ICI e quello TARSU erano invece rimasti pressoché costanti. I Comuni toscani, di fronte ai tagli dei trasferimenti statali, hanno usato la leva fiscale dell'addizionale, non potendo agire ulteriormente sui vecchi tributi, che -come è noto- hanno già raggiunto in Toscana valori di pressione fiscale vicini al massimo possibile sulla corrispondente base imponibile. In termini pro capite i Comuni toscani nel 2002 hanno accertato: 230 euro di ICI, 106 euro di TARSU e 31 euro di addizionale all'IRPEF.

I proventi dai servizi rispetto al 2001 si sono ridotti del 13% passando da 510 a 440 milioni di euro (da 143 a 124 euro per abitante), come conseguenza del processo di esternalizzazione che progressivamente sta investendo il settore dei servizi pubblici locali.

Venendo alla compartecipazione IRPEF, abbiamo già detto che essa non è da considerarsi come un tributo locale bensì come un trasferimento statale vero e proprio. Nel 2002 il gettito accertato della compartecipazione dai Comuni

Tabella 2.18
GETTITO DEI PRINCIPALI TRIBUTI E DEI PROVENTI NEI COMUNI TOSCANI. 2000-2002
Valori assoluti in milioni di euro e valori pro capite in euro

	2000	2001	2002	Var. 02/01	Var. 01/00
VALORI ASSOLUTI					
ICI	795,3	810,5	813,2	0,3	1,9
TOSAP	21,0	19,5	20,5	5,3	-7,4
TARSU	351,1	378,1	376,1	-0,5	7,7
Proventi servizi	505,2	509,0	441,0	-13,4	0,8
Addizionale IRPEF	43,2	52,0	111,0	113,5	20,4
Compartecipazione IRPEF	-	-	259,0	-	-
Tributi speciali	138,6	39,3	50,5	28,5	-71,6
VALORI PRO CAPITE					
ICI	224	228	230	0,5	1,8
TOSAP	6	5	6	5,6	-7,5
TARSU	99	107	106	-0,3	7,6
Proventi servizi	142	143	124	-13,2	0,7
Addizionale IRPEF	12	15	31	113,9	20,4
Compartecipazione IRPEF	-	-	73	-	-
Tributi speciali	39	11	14	28,8	-71,7

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Quadro 2.1

L'AUTONOMIA IMPOSITIVA: QUALI PROSPETTIVE PER I COMUNI E LE PROVINCE TOSCANE?

Fin dall'introduzione dell'Imposta Comunale sugli Immobili nel 1992, gli Enti Locali sono gradualmente passati da un sistema a finanza derivata ad un sistema basato principalmente su entrate proprie, siano esse entrate tributarie o entrate extra-tributarie, come le tariffe per i servizi pubblici locali a pagamento. A tale processo di "emancipazione" dalla finanza erariale hanno contribuito in modo decisivo due fattori: la crescita del numero e della varietà degli strumenti impositivi utilizzabili dagli Enti Locali e la riduzione progressiva dei trasferimenti erariali. Oggi, alla luce della Legge Costituzionale 3/2001 che ha riformato il Titolo V della Costituzione, è importante chiedersi quali sono le prospettive future per Province e Comuni in tema di fiscalità locale. Chiedersi, cioè, quali saranno i margini di autonomia impositiva entro cui Comuni e Province potranno muoversi, stabilendo nuovi tributi locali o differenziando fortemente l'applicazione dei tributi istituiti a livello centrale.

In tema di finanza locale, le principali novità introdotte dalla riforma Costituzionale (art. 117 e 119 Cost.) possono essere considerate le seguenti:

- alle Regioni viene attribuita la competenza legislativa concorrente in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Ciò significa che, all'interno dei principi stabiliti dallo Stato, saranno le Regioni ad emanare le leggi sulle quali si innesteranno le nuove forme di imposizione locale;
- si attribuisce rilevanza costituzionale ai concetti di autonomia finanziaria di entrata e di spesa per Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni;
- agli Enti Locali è riconosciuto costituzionalmente il diritto a sostenere le proprie spese con risorse proprie. In questo senso, gli Enti Locali hanno il potere di stabilire ed applicare tributi ed entrate propri entro i limiti fissati dalla Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- vengono previsti dei trasferimenti erariali perequativi volti al sostegno degli Enti Locali con minore capacità fiscale e, parallelamente, viene affermata la capacità degli Enti Locali di sopperire con le risorse previste in Costituzione alle funzioni loro attribuite;
- finanziamenti straordinari sono previsti per finanziare le finalità sociali riconosciute costituzionalmente;
- infine, il ricorso all'indebitamento da parte degli Enti Locali è concesso solo nella misura in cui esso finanzia la spesa in investimenti.

Dal nuovo testo costituzionale si evince dunque che Comuni e Province avranno la possibilità di stabilire nuovi tributi sulla base di un impianto legislativo della finanza pubblica alla cui costituzione concorrono lo Stato e le Regioni. In linea di massima, i principi guida per l'imposizione locale dovrebbero essere quelli maggiormente condivisi in letteratura: semplificando, le basi imponibili dei tributi locali dovrebbero essere diverse da quelle già colpite dai tributi statali; i tributi locali dovrebbero ridurre al minimo la competizione fra enti dello stesso livello colpendo gli imponibili meno mobili; i contribuenti dovrebbero essere gli stessi che beneficiano della spesa pubblica locale erogata dall'ente che applica l'imposta locale.

La Legge Finanziaria per il 2003 ha istituito l'Alta Commissione di studio, che dovrà compiere un'analisi sui principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e proporre i parametri che dovranno consentire l'applicazione del principio di compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio degli Enti Locali e delle Regioni. Dato il prolungarsi dei lavori della Commissione, la Legge Finanziaria per il 2004 ha prorogato i termini di consegna al settembre 2004.

Si noti che, pochi giorni prima della stampa del presente rapporto, l'attuale ministro dell'Economia Siniscalco ha anticipato il probabile inserimento nella Legge Finanziaria 2005 di disposizioni normative che consentano agli Enti Locali di adottare nuove forme di imposizione tributaria e di acquisire maggiori margini di manovra sulle imposte già esistenti, come l'Imposta Comunale sugli Immobili.

In attesa dei provvedimenti legislativi statali che fisseranno i principi fondamentali della finanza locale, le Regioni hanno sostanzialmente due alternative: la prima è aspettare pazientemente che il vuoto legislativo sia colmato, la seconda invece è legiferare emanando le leggi sul coordinamento della finanza locale, necessarie per permettere ai Comuni e alle Province di stabilire e applicare i propri tributi. Tali leggi dovrebbero naturalmente essere coerenti con i principi generali desumibili dall'ordinamento.

Alcune Regioni, fra cui la Toscana, si stanno muovendo in tal senso, rinunciando all'immobilismo o comunque cercando di prepararsi in modo adeguato al momento in cui sarà emanata la legge statale sui principi generali da rispettare. Per questo motivo, la Giunta regionale toscana sta attualmente lavorando su un progetto di legge che definirebbe il quadro della finanza degli Enti Locali in Toscana.

Il progetto prevede l'articolazione del sistema tributario in tre tipologie di imposte locali:

- tributi contributivi, la cui legittimità trae origine dalla necessità di ogni residente di contribuire alle spese sostenute dall'ente di appartenenza in funzione della collettività di cui fa parte
- tributi commutativi, che sono istituzionalmente connessi all'utilità del contribuente che beneficia di particolari servizi erogati dall'ente territoriale oppure al costo sostenuto dall'ente stesso a seguito di un comportamento attivo del contribuente
- tributi di scopo, i quali possono essere sia di natura commutativa che contributiva, e che si connotano per avere un vincolo di destinazione preciso del gettito.

Per quanto riguarda le ultime due categorie di tributi, che rappresentano le nuove forme di imposizione locale, la legge regionale dovrebbe consentire l'istituzione volontaria da parte di Comuni e Province, limitandosi ad indicarne gli elementi essenziali. Attualmente, le prospettive più immediate dei tributi di natura commutativa appaiono connesse al settore turistico, secondo il principio per cui i turisti che sfrutteranno le infrastrutture e i servizi resi disponibili dai Comuni dovrebbero contribuire alle spese comunali necessarie per l'offerta dei servizi turistici. I tributi di scopo, invece, potrebbero essere inizialmente concepiti come fonte di finanziamento degli investimenti di natura infrastrutturale: per loro natura devono avere una durata limitata nel tempo e vincolata alla raccolta delle risorse necessarie per lo specifico investimento previsto.

toscani ammontava complessivamente a 259 milioni di euro con un'incidenza pro capite pari a 73 euro.

La tabella 2.19 evidenzia la crescita del gettito dell'addizionale IRPEF sulla composizione delle entrate tributarie comunali toscane. Nel 2001 ICI e TARSU erano ai loro massimi storici in termini di incidenza sulle entrate tributarie: rispettivamente 56,9% e 26,6%. L'addizionale IRPEF, dal canto suo, nel 2001 contribuiva alle entrate tributarie totali solo per il 3,7%. Nel 2002, invece, il peso dell'addizionale è salito al 7,4% rosciando punti sia all'ICI sia alla TARSU, che sono calate rispettivamente al 54,2% e al 25,1%. È naturale supporre che l'incidenza dell'addizionale sia diminuita nel corso del 2003 e del 2004, come inevitabile conseguenza del blocco delle aliquote. Ma è altrettanto naturale aspettarsi che, una volta rimosso il blocco, i Comuni si rivolgeranno nuovamente verso l'addizionale, riequilibrando ulteriormente il gettito riscosso tra le varie fonti d'entrata locale.

Infine, negli ultimi anni è rimasta costante, sebbene ormai quasi trascurabile, la quota di gettito tributario proveniente dalla TOSAP.

Uno sguardo ai valori pro capite massimi e minimi relativi ai tre tributi locali di maggiore rilevanza (Tab. 2.20) fa notare alcune differenze interessanti.

L'ICI nel 2002 variava tra il massimo dell'Abetone (1.418 euro pro capite) e il minimo di Stazzema (66 euro pro capite). I valori massimi sono tutti associabili ai Comuni turistici, data la prevalenza delle seconde case. I valori minimi sono invece propri di Comuni molto piccoli,

periferici ed arretrati economicamente, che da un lato presentano basi imponibili più ristrette e che, dall'altro, dispongono di trasferimenti erariali relativamente maggiori. Anche la TARSU appare positivamente correlata con la "turisticità" dei Comuni: i valori massimi sono propri di Comuni come Capoliveri (567 euro pro capite) o Forte dei Marmi (326 euro pro capite) mentre fra i valori minimi troviamo Fucecchio ed Empoli (entrambi con 2 euro pro capite). Tuttavia, è bene ricordare che, come tutti gli indicatori di pressione tributaria pro capite, i valori presentati in precedenza e relativi ai Comuni più turistici risentono della bassa incidenza della popolazione residente rispetto al numero di case presenti sul territorio.

Per quanto concerne l'addizionale, invece, i Comuni con il gettito pro capite più alto sono generalmente quelli più ricchi, ma talvolta anche quelli nei quali il fabbisogno di risorse, non coperto da trasferimenti, ha costretto l'amministrazione ad una politica fiscale più aggressiva. Il gettito varia infatti tra i 180 euro di Bagno a Ripoli e 1 euro di Monteroni d'Arbia (escludendo naturalmente gli enti che non hanno ancora deliberato l'aliquota dell'addizionale facoltativa), rivelando così una variabilità particolarmente elevata: il coefficiente di variazione dell'addizionale IRPEF è passato da 2,5 nel 2001 a 3 nel 2002.

L'analisi per dimensione demografica può fornire ulteriori elementi di comprensione delle modalità di funzionamento dei principali tributi locali. Infatti, l'ICI pro capite presentava un lieve andamento ad "U" così come la TARSU (Graf. 2.21). Inoltre le nuove esigenze di

Tabella 2.19
INCIDENZA PERCENTUALE DI TRIBUTI E PROVENTI. 2000-2002
Incidenza % sul totale delle entrate tributarie

	2000	2001	2002
ICI	54,2	56,9	54,2
TOSAP	1,4	1,4	1,4
TARSU	23,9	26,6	25,1
Proventi	34,4	35,7	29,4
Addizionale IRPEF	2,9	3,7	7,4
Tributi speciali	9,4	2,8	3,4

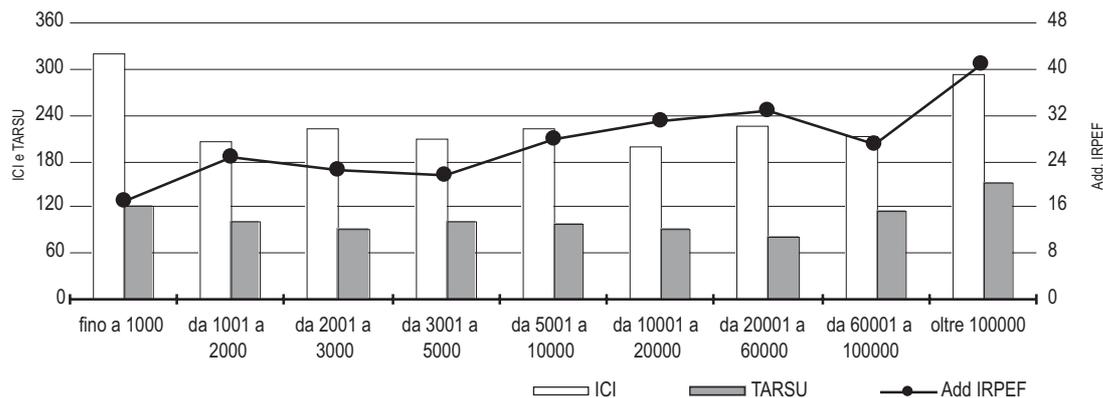
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Tabella 2.20
VALORI MINIMI E MASSIMI PER ALCUNI TRIBUTI COMUNALI. 2002
Valori pro capite in euro

	ICI	TARSU	Addizionale IRPEF
VALORI MASSIMI			
Abetone	1.418	Capoliveri	567
Rio Nell'elba	930	Forte Dei Marmi	326
Castiglione Della Pescaia	910	Abetone	296
Capoliveri	848	Capraia Isola	288
Marciana	814	Castiglione Della Pescaia	271
VALORE MEDIO REGIONALE	230	106	31
VALORI MINIMI			
Stazzema	66	Fucecchio	2
Vagli Sotto	67	Empoli	2
Campagnatico	68	Ponte Buggianese	4
Pieve Fosciana	79	Montespertoli	6
Molazzana	80	Piombino	7
		Monteroni D'arbia	1
		Pitigliano	4
		Viareggio	9
		Bucine	11
		Scansano	12

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Grafico 2.21
 IMPOSTE E TASSE COMUNALI SECONDO LA CLASSE DEMOGRAFICA 2002
 Valori pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

spesa per i piccoli e i grandi Comuni hanno inasprito le differenze nei gettiti e la curva del gettito ICI presentava nel 2002 una convessità maggiore rispetto agli anni precedenti; un discorso simile vale per la TARSU, anche se in questo caso erano solo i Comuni più grandi ad accentuare la differenza con il resto delle classi demografiche.

L'addizionale IRPEF, invece, presentava un andamento nettamente crescente rispetto alla dimensione demografica comunale. Ciò è dovuto principalmente a due fattori: il primo risiede nella dimensione della attività economica locale che

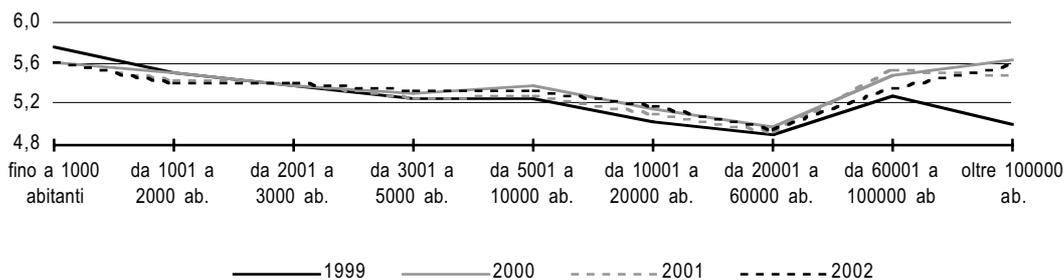
è presumibilmente maggiore nei Comuni medio-grandi. In secondo luogo, i Comuni più piccoli non possono permettersi una politica fiscale aggressiva, che potrebbe essere rappresentata da un'aliquota addizionale particolarmente alta e che potrebbe anche incentivare "migrazioni" di residenze altrove. Al contrario i Comuni più grandi, oltre ad avere dimensioni territoriali maggiori, offrono una varietà di servizi tale da scoraggiare il c.d. "voto con i piedi" da parte dei residenti e possono quindi permettersi di applicare aliquote più alte e godere perciò di maggiori entrate tributarie.

Quadro 2.2 L'ICI E LE SCELTE DEI COMUNI TOSCANI

Nonostante l'avvento dell'addizionale IRPEF, il tributo locale per eccellenza rimane l'ICI, l'imposta comunale sugli immobili. Oltre a contribuire per più della metà delle entrate tributarie delle casse comunali, l'ICI è infatti contraddistinta da ampi margini di autonomia che possono consentire ai Comuni di differenziarsi fra di loro senza temere un'eccessiva concorrenza fiscale, data l'immobilità della sua base imponibile. L'autonomia decisionale dei Comuni si esplica essenzialmente attraverso quattro canali: l'aliquota e la detrazione sulla prima casa, l'aliquota sugli altri immobili e la lotta all'evasione (per stimare quest'ultima sarebbe necessario un confronto campionario fra Comuni non dissimili strutturalmente). L'approfondimento sull'ICI presentato di seguito si concentra sulle sole aliquote deliberate dai Comuni suddivisi per classe demografica. Il primo grafico rappresenta le aliquote medie deliberate dai Comuni dal 1999 al 2002. Come è facilmente osservabile, se nel 1999 i Comuni piccoli applicavano aliquote sulla prima casa mediamente più alte e l'andamento delle aliquote stesse si faceva via via decrescente col progredire della classe demografica, già dal 2000 si assiste ad un andamento ad U delle aliquote. Ad esempio i Comuni tra i 10.000 e i 60.000 abitanti applicavano aliquote molto più basse rispetto ai Comuni collocati sulle code della distribuzione: 4,9 per mille contro il 5,75 per mille dei Comuni molto piccoli.

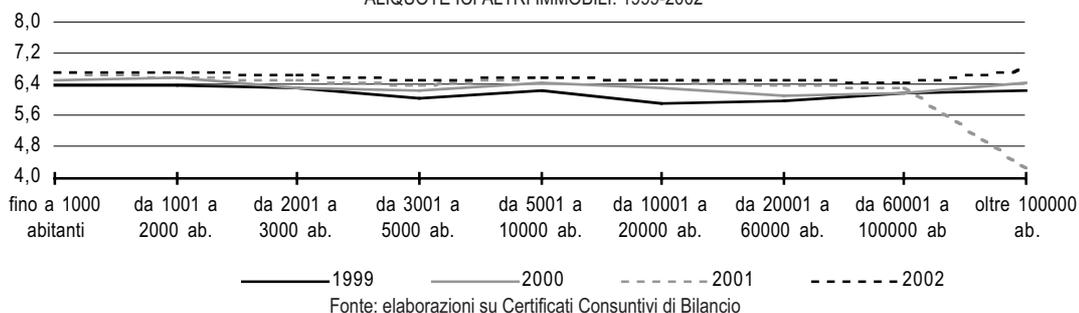
Sulle seconde case, invece, si rileva una sostanziale uniformità (se si esclude il valore anomalo relativo ai grandi Comuni nel 2001): in media tutte le classi demografiche si attestano attorno al 6,5 per mille. Questo dato conferma che la superiorità di gettito tipica dei Comuni turistici dipende principalmente dal numero di seconde case e quindi dall'ampiezza della base imponibile, piuttosto che da una politica fiscale aggressiva da parte degli stessi Comuni.

Grafico A
 ALIQUOTE ICI SULL'ABITAZIONE PRINCIPALE. 1999-2002



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Grafico B
ALIQUOTE ICI ALTRI IMMOBILI. 1999-2002



I grafici seguenti mostrano invece l'andamento medio delle aliquote durante il periodo 1999-2002 su tutto l'universo dei Comuni toscani. Se le aliquote sulla prima casa presentavano un andamento altalenante con un picco nel 2000, una ricaduta nel 2001 e una leggera crescita nel 2002 (ma i valori sono sempre compresi tra 5,27 e 5,34 per mille), le aliquote sulle seconde case erano in costante crescita e passavano da un valore medio pari al 6,19‰ nel 1999 ad un valore medio del 6,61 nel 2002.

Grafico C
ALIQUOTE MEDIE ABITAZIONE PRINCIPALE. 1999-2002

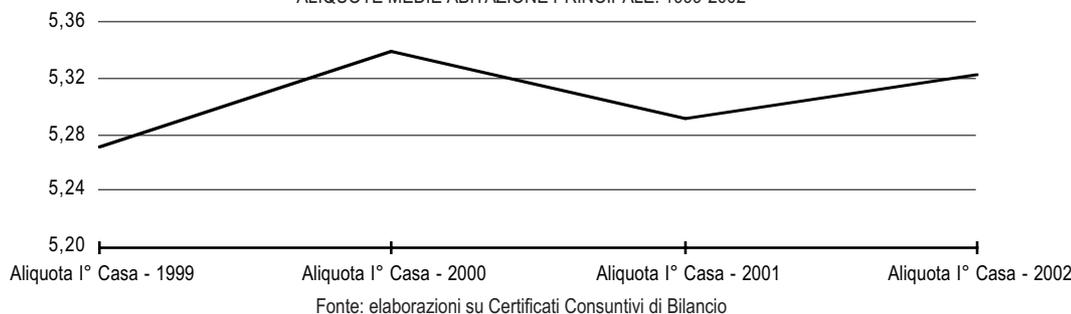
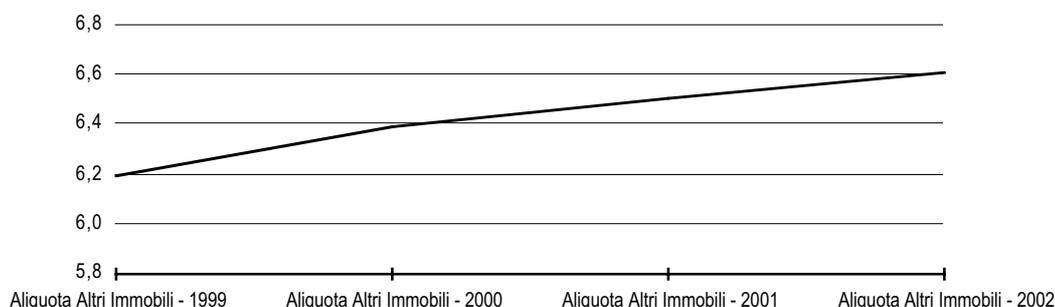


Grafico D
ALIQUOTE MEDIE SECONDE CASE. 1999-2002



Osservando i dati emerge dunque un altro aspetto strutturale dell'ICI: mentre gli amministratori comunali sono più riluttanti ad aumentare le aliquote sulle prime case (sia per motivi di equità sociale sia per motivi di opportunità politica), gli stessi amministratori non sembrano avere gli stessi scrupoli con le aliquote sulle seconde case che invece tendono costantemente a crescere in tutti i Comuni toscani. È infatti difficile che i Comuni abbassino l'aliquota ICI sulle seconde case per attrarre maggiori investimenti nel proprio territorio. Ciò può dipendere sia dalle caratteristiche istituzionali dell'imposta sugli immobili sia da meccanismi intrinsecamente collusivi messi in atto da Comuni limitrofi, che non hanno interesse alcuno a scatenare guerre al ribasso sulle aliquote ICI.

Quadro 2.3

DALLA TARSU ALLA TIA: UNA NUOVA FORMA DI FINANZIAMENTO PER IL SERVIZIO DI SMALTIMENTO DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI

Il D.Lgs. 507/93 definiva e regolava il funzionamento della tassa sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU), con la quale i Comuni erano tenuti a coprire almeno il 50% del costo di esercizio del servizio, a meno che i Comuni non fossero strutturalmente deficitari o dissestati, nel qual caso la percentuale di copertura saliva rispettivamente al 70 e al 100% del costo di esercizio.

Il D. Lgs. 22/1997 (il c.d. "decreto Ronchi") ha operato una profonda riforma del settore, prevedendo la sostituzione della TARSU con la Tariffa di Igiene Ambientale (TIA) a decorrere dal 1° gennaio del 1999. Questa riforma, recependo le Direttive Europee sulla gestione dei rifiuti emanate agli inizi degli anni Novanta (91/156/CEE, 91/689/CEE, 94/62/CE), intendeva rovesciare la prospettiva del sistema di finanziamento del servizio di smaltimento dei rifiuti. Se prima il carico fiscale dei contribuenti dipendeva principalmente dalla metratura della propria abitazione (intesa come *proxy* dei rifiuti conferiti), con l'introduzione della tariffa i residenti pagheranno al Comune in proporzione all'effettivo volume di rifiuti da loro prodotti. Nelle intenzioni del Decreto, ciò dovrebbe comportare una maggiore responsabilizzazione dei cittadini e una maggiore funzionalità del sistema di smaltimento, data la correlazione diretta che si verrà a creare tra servizio offerto e relativo finanziamento.

COMUNI CHE AVEVANO GIÀ ADOTTATO LA TIA NEL 2003

Provincia	Comune	Popolazione	Anno di passaggio	Provincia	Comune	Popolazione	Anno di passaggio
AREZZO	Arezzo	91589	2000	LUCCA	Capannori	42454	2002
FIRENZE	Fucecchio	21139	2002	PISTOIA	Ponte Buggianese	7618	2002
FIRENZE	Capraia e Limite	5920	2002	FIRENZE	Borgo San Lorenzo	15825	2003
FIRENZE	Castelfiorentino	17012	2002	FIRENZE	Calenzano	15042	2003
FIRENZE	Cerreto Guidi	9555	2002	FIRENZE	Greve in Chianti	12855	2003
FIRENZE	Certaldo	15670	2002	FIRENZE	San Casciano in Val di Pesa	16615	2003
FIRENZE	Fiesole	14085	2002	FIRENZE	Sesto Fiorentino	46054	2003
FIRENZE	Gambassi Terme	4709	2002	FIRENZE	Signa	15433	2003
FIRENZE	Lastra a Signa	17938	2002	LIVORNO	Campiglia Marittima	12540	2003
FIRENZE	Montespertoli	11354	2002	LUCCA	Porcari	7109	2003
FIRENZE	Empoli	44094	2002	LUCCA	Lucca	81862	2003
FIRENZE	Scarperia	6778	2002	PISTOIA	Serravalle Pistoiese	10150	2003
FIRENZE	Vinci	13778	2002	PISTOIA	Pistoia	84274	2003
FIRENZE	Montaione	3439	2002	PISTOIA	Larciano	6018	2003
LIVORNO	Cecina	26515	2002	PISTOIA	Lamporecchio	6777	2003
LIVORNO	Piombino	33925	2002	SIENA	Siena	52625	2003

Fonte: Servizio Rifiuti dell'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici

Più dettagliatamente, la TIA è caratterizzata da:

- una quota fissa, determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, con riferimento in particolare agli investimenti per le opere ed ai relativi ammortamenti. La quota fissa serve dunque a coprire i costi non riconducibili ai singoli cittadini ma alla comunità come insieme: si pensi, ad esempio, al servizio di pulizia delle strade;
- una quota variabile, il cui ammontare dipende dall'effettivo ammontare di rifiuti prodotto e dal relativo costo del servizio di raccolta e smaltimento.

Si noti, inoltre, che, secondo il Decreto Ronchi, la TIA deve garantire la copertura del 100% dei costi provenienti dalla gestione dei rifiuti solidi urbani e da qualsiasi tipologia di rifiuto giacente in aree soggette ad uso pubblico.

Un nodo cruciale della riforma Ronchi riguarda lo stato di avanzamento del passaggio dalla TARSU alla TIA. Il decreto stabilisce delle tappe di avvicinamento per i due diversi obiettivi che i Comuni devono conseguire: la copertura totale dei costi e l'adozione della tariffa. I Comuni che nel 1998 avevano raggiunto un grado di copertura superiore all'85% avevano a disposizione 3 anni per raggiungere la copertura totale dei costi; quelli con una copertura compresa fra il 55 e l'85% avevano invece 5 anni per mettersi in regola; infine, a tutti gli altri Comuni e ai Comuni con meno di 5.000 abitanti il tempo concesso era pari ai 8 anni. Le Leggi Finanziarie 2003 e 2004 hanno poi rinviato i termini prescritti, cosicché attualmente queste tre scadenze sono diventate rispettivamente il 2005 nei primi due casi e il 2008 nell'ultimo.

Per quanto riguarda la Toscana, l'attuazione della riforma procede lentamente, come peraltro in altre regioni. Al 2003, solo 32 dei 287 Comuni presenti avevano effettuato il passaggio a tariffa; tra questi si possono segnalare il Comune di Arezzo, che è stato il primo ad intraprendere questa trasformazione, e anche il piccolo Comune di Gambassi che, pur avendo una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, ha adottato la TIA già dal 2002. La trasformazione della tassa in tariffa per la totalità dei Comuni toscani resta dunque ancora un obiettivo piuttosto lontano.

• Le entrate extratributarie

Con un po' di enfasi si può affermare che l'analisi delle entrate extratributarie costituisce un vero e proprio "terreno minato": i dati deducibili dai bilanci non sono esaustivi e non forniscono le informazioni necessarie per comprendere le modalità di gestione dei servizi connessi con gli introiti tariffari. Inoltre, le informazioni raccolte attraverso i questionari via via proposti agli Enti Locali non sono del

tutto affidabili, data la frequente presenza di incongruenze ed imprecisioni, spesso imputabili alle oggettive difficoltà di compilazione. In altre parole, dai dati in nostro possesso è difficile comprendere quanta parte della diminuzione del gettito tariffario sia effettivamente dovuta ad una riduzione delle tariffe o del volume dei servizi offerti e quanta invece sia dovuta al processo di esternalizzazione dei servizi sempre più diffuso a scala locale.

Con cautela (Tab. 2.22) si osserva che il quadro delle entrate extratributarie si presenta fortemente diversificato per classi demografica: sebbene in media i Comuni toscani abbiano ridotto l'incidenza di questa tipologia sulle entrate proprie, in valori pro capite alcune classi demografiche hanno incrementa-

tariffario nei due servizi durante il periodo considerato: forti diminuzioni sono interpretabili come sintomo di un processo di esternalizzazione in atto. I Comuni che presentano valori uguali a "0" per tutti gli anni considerati possono aver realizzato il processo di esternalizzazione prima del 1998 oppure semplicemente possono non

Tabella 2.22
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE E PROVENTI PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2001-2002
Valori percentuali e valori pro capite in euro

	Entrate extratributarie su entrate proprie (%)			Proventi tariffari pro capite in euro		Var. % 2002/01
	2001	2002	Var. 02/01	2001	2002	
Fino a 1000 abitanti	35,1	34,9	-0,6	139	147	6,0
Da 1001 a 2000 ab.	37,4	39,4	5,2	150	180	20,3
Da 2001 a 3000 ab.	33,8	30,6	-9,3	134	107	-20,3
Da 3001 a 5000 ab.	42,8	41,2	-3,6	125	130	4,3
Da 5001 a 10000 ab.	32,4	28,3	-12,7	130	110	-15,6
Da 10001 a 20000 ab.	30,0	30,0	0,0	143	124	-13,3
Da 20001 a 60000 ab.	41,0	34,1	-16,9	167	152	-8,5
Da 60001 a 100000 ab.	37,4	26,7	-28,7	117	109	-6,7
Oltre 100000 ab.	31,1	34,9	12,2	152	109	-28,1
VALORE MEDIO REGIONALE	38,6	32,2	-16,5	143	125	-13,1

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

to i proventi da servizi tra il 2001 e il 2002: il range delle variazioni risultava compreso tra -28% per i Comuni molto grandi e +20% per i Comuni con popolazione compresa tra i 2000 e i 3000 abitanti. Naturalmente il dato medio regionale risente maggiormente della riduzione del gettito tariffario nei Comuni più grandi, per un ovvio effetto dimensionale. Complessivamente, tra il 2001 e il 2002 i proventi da servizi per residente si sono ridotti in media del 13%, passando da 143 a 124 euro per abitante. Si può ipotizzare che nel 2002 il processo di esternalizzazione abbia interessato in misura maggiore i Comuni medio-grandi, visto che essi hanno tutti ridotto l'ammontare dei proventi su servizi di almeno il 6%.

Per questo tipo d'analisi può essere più utile guardare in modo specifico alcuni settori di intervento comunale particolarmente importanti: il servizio idrico integrato e il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani. L'esperimento eseguito riguarda un periodo di cinque anni compreso tra il 1998 e il 2002 e consiste nell'identificare quei Comuni che hanno diminuito fortemente il gettito

erogare il servizio in questione, magari delegandone l'espletamento a Comuni limitrofi.

Per ciò che concerne il servizio idrico integrato (Tab. 2.23), il 30% dei Comuni toscani sembra aver intrapreso il processo di esternalizzazione tra il 1998 e il 2002. Ciò equivale a dire che almeno il 30% dei Comuni toscani nel 2002 aveva esternalizzato il servizio. Inoltre, la quota sale al 54% se si aggiungono i Comuni che hanno proventi sempre uguali a zero: ciò significa che il 54% dei Comuni ha potenzialmente esternalizzato il servizio anche se, verosimilmente, la percentuale reale dovrebbe essere molto più bassa. Dal punto di vista demografico, se si escludono i grandi Comuni, il processo di esternalizzazione sembra aver interessato principalmente i Comuni medio-piccoli, mentre i Comuni con popolazione compresa tra i 60.000 e i 100.000 abitanti sono quelli che hanno esternalizzato relativamente meno (solo il 14% presenta forti diminuzioni nel gettito tariffario).

Al contrario, i Comuni medio-grandi e grandi sono quelli che hanno abbandonato in misura maggiore la gestione in economia del servizio di smaltimento dei

Tabella 2.23
CONFRONTO 1998-2002 PER I PROVENTI DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO
Distribuzione dei Comuni toscani. Unità e valori percentuali

	I proventi non sono in forte diminuzione	I proventi sono in forte diminuzione	I proventi sono sempre = 0	TOTALE	% forte diminuzione	% forte diminuzione + proventi sempre 0
Fino a 1000 abitanti	11	5	3	19	26,3	42,1
Da 1001 a 2000 ab.	19	13	12	44	29,5	56,8
Da 2001 a 3000 ab.	14	10	5	29	34,5	51,7
Da 3001 a 5000 ab.	22	16	10	48	33,3	54,2
Da 5001 a 10000 ab.	29	23	13	65	35,4	55,4
Da 10001 a 20000 ab.	23	11	12	46	23,9	50,0
Da 20001 a 60000 ab.	10	7	9	26	26,9	61,5
Da 60001 a 100000 ab.	4	1	2	7	14,3	42,9
Oltre 100000 ab.	0	2	1	3	66,7	100,0
TOTALE	132	88	67	287	30,7	54,0

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

rifiuti solidi urbani (Tab. 2.24): il 28% di essi, infatti, presenta forti diminuzioni nel gettito, contro una media regionale del 14%. Tuttavia, come dimostrano le alte percentuali di Comuni che hanno proventi sempre uguali a "0", il servizio di smaltimento dei rifiuti difficilmente è svolto da un piccolo singolo Comune, che normalmente affida la gestione del servizio ad associazioni di Comuni o a Comuni limitrofi più grandi.

Per il secondo gruppo è invece avvenuto esattamente l'opposto: tendenzialmente i Comuni di media dimensione hanno spostato risorse dalla spesa corrente alla spesa in conto capitale, aumentando così l'incidenza degli investimenti all'interno dei propri bilanci.

Anche sul lato della spesa, così come è accaduto su quello delle entrate comunali, le differenze esistenti fra Comuni di diversa ampiezza si sono accentuate.

Tabella 2.24
CONFRONTO 1998-2002 PER I PROVENTI DEL SERVIZIO SMALTIMENTO RIFIUTI
Distribuzione dei Comuni toscani. Unità e valori percentuali

	I proventi non sono in forte diminuzione	I proventi sono in forte diminuzione	I proventi sono sempre = 0	TOTALE	% forte diminuzione	% forte diminuzione + proventi sempre 0
Fino a 1000 abitanti	2	3	14	19	15,8	89,5
Da 1001 a 2000 ab.	3	0	41	44	0,0	93,2
Da 2001 a 3000 ab.	6	3	20	29	10,3	79,3
Da 3001 a 5000 ab.	9	5	34	48	10,4	81,3
Da 5001 a 10000 ab.	8	9	48	65	13,8	87,7
Da 10001 a 20000 ab.	5	10	31	46	21,7	89,1
Da 20001 a 60000 ab.	4	7	15	26	26,9	84,6
Da 60001 a 100000 ab.	0	2	5	7	28,6	100,0
Oltre 100000 ab.	1	1	1	3	33,3	66,7
TOTALE	38	40	209	287	13,9	86,8

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

2.4 I comportamenti di spesa dei Comuni

Il triennio 2000-2002 è stato connotato da una forte crescita delle spese correnti, concentrata soprattutto nel 2001, e da una sostanziale stabilità delle spese in conto capitale. Inoltre, l'attività di rinegoziazione dei mutui da parte degli Enti Locali toscani ha fortemente influenzato l'andamento della spesa per il rimborso prestiti che ha subito un forte incremento nel 2001 e una diminuzione consistente nel 2002 (cfr. Cap. 4).

L'analisi per classi dimensionali evidenzia, ancora una volta, una diversità di comportamento fra il gruppo dei Comuni molto piccoli o molto grandi e il gruppo dei Comuni di media dimensione (Tab. 2.25). Nel primo gruppo, infatti, i Comuni hanno generalmente spostato risorse dalle spese in conto capitale destinandole alla spesa corrente, che ha visto dunque incrementata la propria incidenza sulle spese totali.

Gli enti che impegnavano già molto in termini di spesa corrente o d'investimento, anziché riequilibrare le due voci di uscita, hanno aumentato le risorse destinate a tali settori. Tra l'altro al rafforzamento delle differenze intercomunali ha certamente contribuito la stessa riforma Bassanini, perché il peso dei nuovi servizi delegati inevitabilmente ha gravato più pesantemente proprio sui quei Comuni che già sostenevano a fatica le spese d'erogazione dei servizi tradizionali.

Inoltre, si può desumere la variabilità delle spese correnti fra i Comuni toscani osservando il divario fra i valori massimi e minimi presenti nei bilanci 2002 (Tab. 2.26): si va da un massimo di 2.370 euro pro capite per il Comune di Abetone ad un minimo di 425 euro pro capite per il Comune di Capraia e Limite. Si noti che quasi tutti i Comuni ai primi posti nella classifica della spesa corrente per abitante sono anche ai primi posti della classifica nella pressione tributaria (ad eccezione di Montaione), mentre ciò non

Tabella 2.25
SPESA COMUNALE PER CLASSE DIMENSIONALE. 2001-2002
Composizione percentuale. Incidenza percentuale sulle spese totali al netto delle partite di giro

	Spese correnti		Spese in c/to capitale		Spese per rimborso prestiti	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Fino a 1000 abitanti	53,4	59,1	38,2	29,4	8,4	11,6
Da 1001 a 2000 ab.	62,8	61,9	31,2	32,3	6,0	5,8
Da 2001 a 3000 ab.	54,2	55,0	35,0	37,2	10,8	7,8
Da 3001 a 5000 ab.	62,0	60,4	28,9	31,2	9,0	8,4
Da 5001 a 10000 ab.	66,9	64,3	25,8	28,3	7,4	7,4
Da 10001 a 20000 ab.	65,5	59,9	25,4	32,5	9,0	7,6
Da 20001 a 60000 ab.	64,6	63,5	26,7	26,7	8,6	9,8
Da 60001 a 100000 ab.	67,4	65,3	22,5	26,4	10,1	8,3
Oltre 100000 ab.	55,8	66,3	24,7	18,0	19,6	15,7
VALORE MEDIO REGIONALE	62,4	63,6	25,7	22,4	11,9	13,9

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Tabella 2.26
SPESA CORRENTE IN ALCUNI COMUNI TOSCANA - 2002
Valori pro capite in euro

VALORI MASSIMI		VALORI MINIMI	
Abetone	2371,1	Capraia e Limite	424,3
Rio Nell'elba	1962,4	Cerreto Guidi	458,9
Capoliveri	1886,0	Fucecchio	483,8
Capraia Isola	1877,4	Gambassi Terme	485,0
Castiglione della Pescaia	1776,0	Subbiano	486,8
Montaione	1770,5	Buggiano	491,4
VALORE MEDIO REGIONALE		867,4	

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

avviene per i Comuni collocati agli ultimi posti delle rispettive classifiche (solo Capraia e Limite detiene entrambi i record negativi). È naturale che Comuni che richiedono sforzi fiscali molto alti tendano a redistribuire le risorse acquisite sotto forma di alti livelli di spesa corrente e quindi di servizi locali. Ed è altrettanto comprensibile che i Comuni a bassa pressione tributaria non debbano necessariamente erogare scarsi servizi, potendo fare affidamento sui trasferimenti statali, il cui obiettivo fondamentale risiede proprio nella correzione dei divari fra le basi imponibili.

Per ciò che concerne gli investimenti, il *range* di variazione è ancora più marcato: si passa dai 53 euro pro capite di Seggiano, ai 4.115 euro pro capite di Rio Marina. Come vedremo in seguito, esiste una forte correlazione tra indebitamento e investimenti ma nessuna correlazione sussiste fra entrate tributarie e spese in conto capitale.

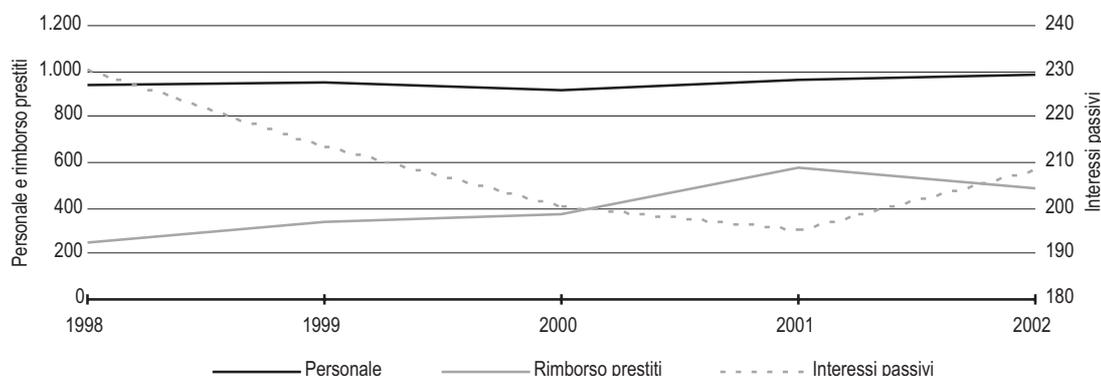
• *La rigidità strutturale*

La flessibilità delle spese impegnate è un aspetto importante per la gestione finanziaria di un ente locale; come è ovvio, alcune voci di spesa, come il personale o gli interessi passivi sui debiti, non possono essere "tagliate" rapidamente qualora lo si renda necessario. Pertanto, tali spese vincolano l'ente limitandone l'azione soprattutto nel breve periodo. La rigidità strutturale, un indicatore costruito rapportan-

do le spese nei settori "vischiosi" all'ammontare totale delle entrate ordinarie, fornisce appunto un'indicazione sulla capacità dei Comuni di adattarsi a situazioni contingenti variando l'ammontare complessivo di spesa corrente impegnata. Valori bassi di rigidità strutturale implicano dunque una maggiore flessibilità nella spesa corrente, nonostante essi non riflettano completamente tutti i possibili vincoli che possono limitare la capacità di azione dei Comuni (si pensi, ad esempio, ai trasferimenti vincolati ovvero a quei trasferimenti erogati dagli enti di governo di livello superiore e destinati a finanziare alcune spese che non possono, quindi, essere tagliate a piacimento).

In termini di rigidità strutturale (Graf. 2.27) la situazione dei Comuni toscani durante il triennio considerato è stata fortemente condizionata dalle ampie oscillazioni registrate dalla spesa relativa al rimborso dei prestiti, che è stata fortemente influenzata dalle proposte di rinegoziazione messe in atto dalla Cassa Depositi e Prestiti (cfr. Cap. 4). Infatti, le spese relative al personale si sono ridotte in modo considerevole tra il 1999 e il 2000 ma, successivamente, sono cresciute costantemente fino al 2002. Sebbene le Leggi Finanziarie per il 2001 e 2002 prevedessero limitazioni alle assunzioni di nuovo personale (per gli enti che non avessero rispettato il Patto di Stabilità, cfr. Cap. 5), nell'insieme i Comuni hanno aumentato il proprio organico negli ultimi anni onde far fronte alle nuove esigenze dettate dalle

Grafico 2.27
COMPONENTI "RIGIDE" DELLA SPESA CORRENTE COMUNALE. 1998-2002
Valori assoluti in migliaia di euro



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

deleghe Bassanini. Le nuove assunzioni sono state finanziate tramite i trasferimenti erariali compensativi, cioè ricevuti a titolo di compensazione per il mancato passaggio del personale statale agli enti locali, passaggio sul quale tra l'altro la Toscana in modo particolare presenta un notevole ritardo.

L'andamento delle spese per il rimborso prestiti presenta, invece, un andamento completamente opposto: le attività di rinegoziazione dei mutui hanno determinato un picco di spesa nel 2001 e una "fisiologica" riduzione nel corso dell'anno successivo.

Infine, gli interessi passivi si sono ridotti molto nel corso degli anni osservati fino a toccare un minimo del 2001; ma la loro dimensione comunque limitata rispetto alle altre voci rigide -personale e rimborso prestiti- ha fatto sì che questa riduzione influisse pochissimo sul grado di rigidità strutturale dei Comuni toscani.

Questi andamenti hanno determinato una riduzione della rigidità strutturale per quasi tutti i Comuni toscani tra il 1999 e il 2000. Negli anni seguenti si è verificata prima una crescita considerevole e poi una

leggera riduzione, entrambe dettate dall'andamento dei rimborsi dei prestiti. Se nel 2000 la rigidità strutturale media in Toscana era pari al 50,1%, nel 2001 lo stesso indicatore si attestava al 54,7% per poi ridiscendere al 50,8% nel 2002.

L'analisi per classe dimensionale (Tab. 2.28 e Graf. 2.29) evidenzia una maggiore variabilità al ribasso nella rigidità strutturale per i Comuni medio-grandi, che si sono dimostrati i più attivi dal lato della rinegoziazione dei mutui. Tuttavia, confermando le tendenze consuete, nel 2002 i valori più alti in termini di rigidità della spesa caratterizzavano sempre i Comuni molto piccoli e quelli molto grandi, mentre i Comuni di media grandezza continuavano ad attestarsi sui più bassi livelli di rigidità strutturale del quadro regionale.

Va però osservato che l'attività di rinegoziazione in un certo senso "falsifica" il valore effettivo della rigidità strutturale della spesa: ovvero, l'inserimento della voce rimborso prestiti nel computo dell'indicatore ha un senso in quanto connesso alla presenza di scadenze vincolanti alle quali il Comune non può

Tabella 2.28
RIGIDITÀ STRUTTURALE DELLA SPESA CORRENTE COMUNALE PER CLASSE DIMENSIONALE. 2001-2002
Valori percentuali

	Rigidità strutturale (1)			Rigidità strutturale (2)			Rigidità strutturale (3)		
	2001	2002	Var 02/01	2001	2002	Var 02/01	2001	2002	Var 02/01
fino a 1000 abitanti	57,6	59,2	2,8	50,6	52,6	3,8	35,9	34,6	-3,6
Da 1001 a 2000 ab.	49,2	48,8	-1,0	42,6	42,4	-0,5	33,5	33,4	-0,2
Da 2001 a 3000 ab.	59,2	53,7	-9,3	52,6	47,1	-10,6	33,5	33,6	0,2
Da 3001 a 5000 ab.	49,7	47,0	-5,5	44,2	41,7	-5,6	30,7	29,2	-4,8
Da 5001 a 10000 ab.	47,1	46,7	-0,8	41,0	40,9	-0,3	30,3	30,2	-0,3
Da 10001 a 20000 ab.	48,8	47,8	-2,0	42,5	41,4	-2,6	29,2	29,6	1,5
Da 20001 a 60000 ab.	49,2	50,7	3,2	42,4	44,2	4,2	29,6	29,8	0,4
Da 60001 a 100000 ab.	50,1	45,7	-8,8	42,9	39,2	-8,6	28,7	27,6	-3,8
Oltre 100000 ab.	70,4	58,3	-17,1	65,4	52,0	-20,4	32,0	30,3	-5,3
VALORE MEDIO REGIONALE	54,7	50,8	-7,1	48,6	44,6	-8,3	30,3	29,7	-2,1

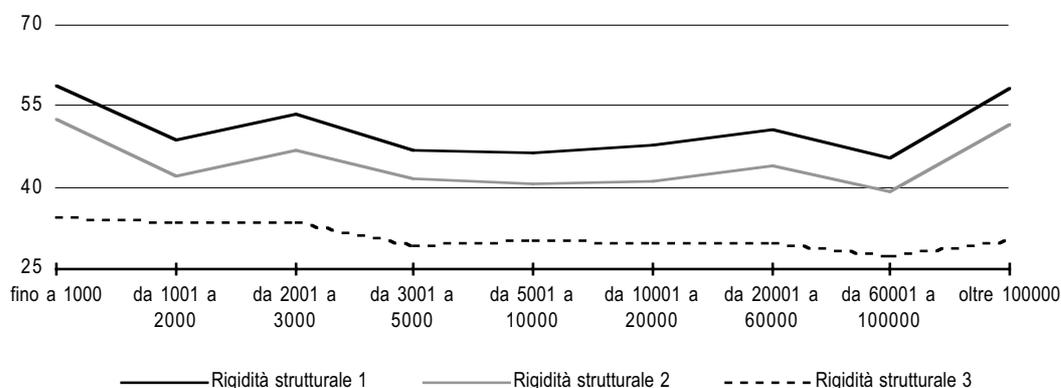
(1) Spesa personale + quote amm.to mutui + interessi passivi su entrate ordinarie;

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

(3) Spesa personale su entrate ordinarie

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Grafico 2.29
RIGIDITÀ STRUTTURALE DELLA SPESA CORRENTE COMUNALE PER CLASSE DIMENSIONALE. 2002
Valori percentuali



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

sottrarsi nel momento in cui decide l'ammontare annuo di risorse da erogare. Tuttavia, la rinegoziazione dei mutui costituisce un'azione volontaria da parte del Comune, che decide spontaneamente di estinguere un prestito stipulandone uno nuovo ad un tasso più vantaggioso. In questo senso, l'aumento "reale" della rigidità strutturale nel corso del 2001 dovrebbe essere inferiore a quello rilevato attraverso l'indicatore, perché probabilmente parte dei rimborsi impegnati non costituivano una scelta vincolante per i Comuni che li hanno effettuati.

• *Le funzioni di spesa*

Dal punto di vista della destinazione funzionale delle spese comunali, si può ritenere che l'influenza del Decreto Legislativo 112/98 si sia manifestata sulle spese correnti del 2001 attraverso l'aumento significativo del settore sociale e di quello relativo alla viabilità e trasporti, che aumentano le proprie quote sulla spesa totale.

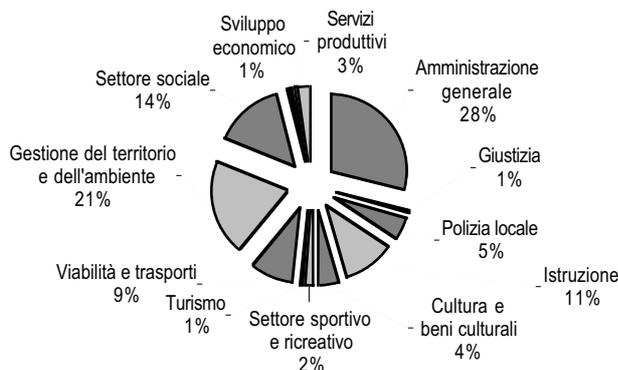
Nel 2002 la composizione della spesa corrente per funzioni risultava la seguente (Graf. 2.30): il

Tuttavia, la destinazione funzionale ha subito variazioni repentine: a parte qualche eccezione, la maggior parte dei settori che presentavano variazioni positive nell'ammontare di investimenti ad essi destinati tra il 2000 e il 2001 ha sperimentato variazioni negative nell'anno successivo. Viceversa, i settori che sono diminuiti nel 2001 hanno teso ad espandersi nel 2002.

L'andamento altalenante della spesa in conto capitale spesso è legato all'avvio di alcune importanti opere infrastrutturali: ad esempio, la costruzione del Palazzo di Giustizia ad Arezzo ha influito molto sulla composizione della spesa comunale: tra il 2001 e il 2002 gli investimenti nel settore giustizia sono aumentati del 1600% passando da 1,6 a 27,3 milioni di euro.

Gli altri settori che sono cresciuti in modo rilevante tra il 2001 e il 2002 sono quello della polizia locale, che è passato da 4,2 a 7,1 milioni di euro (+68%); quello dei servizi produttivi, che sono saliti da 6,6 a 10,6 milioni di euro (+60%), in assoluta controtendenza rispetto alle spese correnti (-10%) e, infine, il settore della cultura, che raggiungeva gli 81 milioni di euro

Grafico 2.30
DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA CORRENTE COMUNALE. 2002
Valori percentuali



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

settore di spesa più importante per i Comuni toscani era quello relativo all'amministrazione generale con 900 milioni di euro impegnati, pari al 28% del totale delle spese correnti; seguivano la gestione del territorio e la tutela dell'ambiente con 635 milioni di euro impegnati, pari al 21% delle spese correnti e, nell'ordine, il settore sociale (14%), l'istruzione (11%) e la viabilità e trasporti (9%). Quest'ultimo, in particolare, è stato il settore maggiormente in crescita tra il 2001 e il 2002 (+13%) mentre i servizi produttivi quello che ha subito la riduzione maggiore (-10%).

Nel complesso, rispetto agli anni precedenti, si può dire che la composizione delle spese correnti non ha evidenziato grossi cambiamenti. Vanno però segnalati: il settore della gestione del territorio che, pur rimanendo molto importante, ha perso tre punti in termini di incidenza percentuale rispetto al 2000, e i settori del sociale e della viabilità e trasporti che hanno invece guadagnato rispettivamente 0,8 e 2 punti percentuali.

Per ciò che concerne gli investimenti comunali, nel corso del triennio 2000-2002 le spese in conto capitale si sono stabilizzate attorno ai 1.260 milioni di euro.

(+46%). Il settore di intervento che, invece, ha registrato la più alta riduzione tra il 2001 e il 2002 è quello dell'amministrazione generale, che è scesa da 368 a 290 milioni di euro, pari ad una contrazione del 21%.

Se osserviamo la media delle spese in conto capitale impegnate nell'arco del triennio (Graf. 2.31) si nota come il settore nel quale i Comuni hanno investito di più fosse quello relativo alla gestione del territorio e dell'ambiente: 426 milioni di euro spesi in media ciascun anno, pari al 27% degli investimenti totali. Seguono, nell'ordine, amministrazione generale (26% degli investimenti), trasporti e comunicazione (21%), istruzione e cultura (12%).

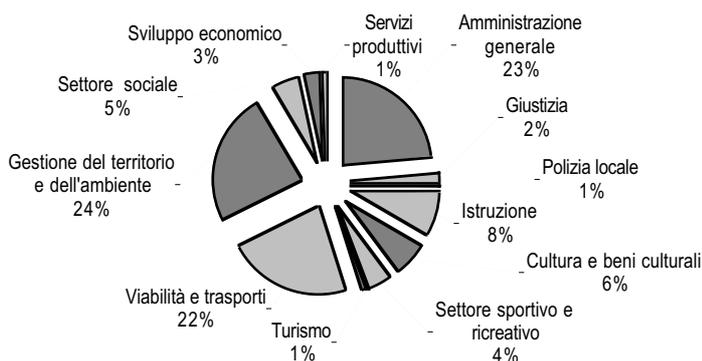
La distribuzione degli investimenti per tipologia d'intervento verrà descritta più avanti all'interno del capitolo 4 (cfr. § 4.3).

• *La spesa dei Comuni nei SEL toscani*

L'analisi territoriale suggerisce alcuni nuovi elementi di comprensione nelle dinamiche di spesa dei Comuni toscani.

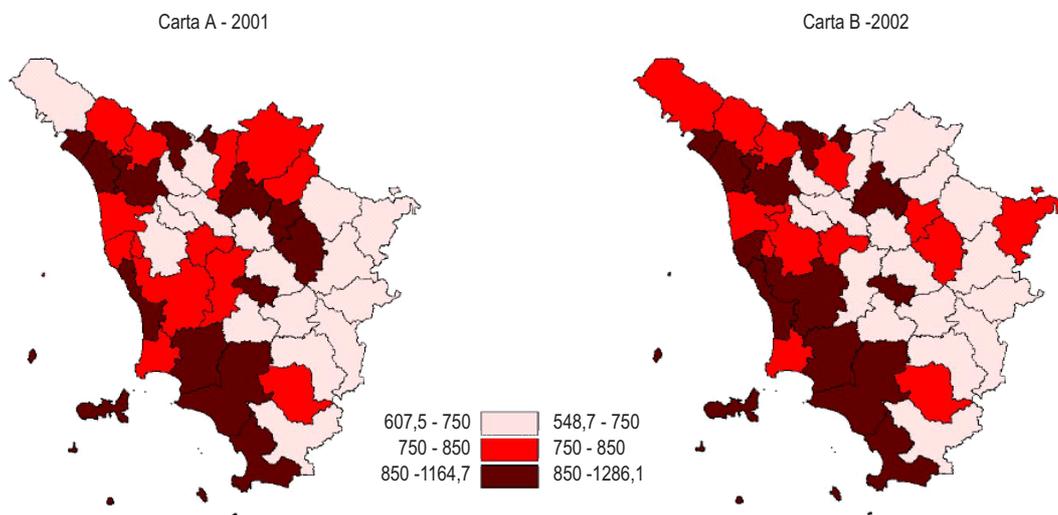
Osservando la distribuzione delle spese correnti pro capite nel 2002 (Fig. 2.32), si rileva che i Comuni

Grafico 2.31
DESTINAZIONE FUNZIONALE DEGLI INVESTIMENTI COMUNALI. 2002
Valori percentuali



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Figura 2.32
SPESE CORRENTI NEI SEL TOSCANI. 2002
Valori pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

che erogavano maggiori risorse per abitante in termini di spesa corrente sono quelli appartenenti ai SEL della costa tirrenica. Ancora più di quanto avveniva con la pressione tributaria, si avverte dunque il distacco fra le aree turistiche situate sulla costa e i sistemi produttivi dell'entroterra; quest'ultimi, se si escludono poche eccezioni (i SEL di Firenze e Siena), spendevano tutti meno della media regionale.

C'è, infatti, una notevole correlazione fra pressione tributaria e spesa corrente pro capite, che si manifesta pienamente nei SEL a forte connotazione turistica o, più in generale, laddove maggiori sono le entrate tributarie. In sostanza questa correlazione sembra sparire a bassi livelli di pressione tributaria, perché in questi casi le scarse entrate proprie sono sostituite dalla finanza derivata (trasferimenti): si prenda, ad esempio i Comuni dell'area Casentino/

Valdarno che, pur presentando gettiti tributari pro capite fra i più bassi della Toscana, in termini di spesa corrente si attestavano vicino alla media regionale.

Le spese correnti presentano forti connotati di stabilità. Confrontando il 2002 con l'anno precedente, ad esempio, si può soltanto segnalare che la distribuzione geografica appariva leggermente più variegata, con un'area di SEL nel centro della Toscana (Val d'Elsa, Area fiorentina, Valdarno, Mugello e Val di Sieve) che presentava valori di spesa corrente per abitante più alti rispetto alla media regionale. Nel 2002 questa area ad alta incidenza pro capite della spesa risulta più ristretta, mentre contemporaneamente appaiono "anneriti" i SEL più occidentali; nel centro della Toscana sono rimaste solo alcune zone ad alta spesa corrente, rappresentate dall'Area fiorentina, il Valdarno e l'Area senese.

3. LA FINANZA DELLE PROVINCE E DELLE COMUNITA MONTANE

3.1 Le entrate delle Province

Alle soglie del 2000 le Province toscane apparivano lanciate verso alti livelli di autonomia finanziaria. Gli anni precedenti erano infatti stati caratterizzati da forti tagli nei trasferimenti correnti e da sostanziosi aumenti nel gettito tributario, con il conseguente innalzarsi degli indicatori di autonomia tributaria e finanziaria verso valori di gran lunga superiori a quelli propri degli anni Novanta.

La progressiva "autonomizzazione" delle Province si era realizzata in concomitanza con l'attuazione delle novità normative apportate dalla Legge 265/1999 al sistema istituzionale provinciale. Questa legge, infatti, riconosceva espressamente il ruolo delle Province come coordinatrici dello sviluppo locale e come rappresentanti primarie degli interessi delle proprie comunità nei confronti di Regione e Comuni. Tale ruolo ha avuto poi modo di esprimersi attraverso l'attività di concertazione tra Enti Locali e soggetti pubblici e privati, svolta prevalentemente in ambito provinciale. Tuttavia, tra il 2000 e il 2002, la delega delle nuove funzioni "Bassanini" ha determinato un'inversione di tendenza nella progressiva emancipazione delle Province toscane dalle casse erariali, nonostante il gettito tributario abbia continuato

ad aumentare.

Colpisce inoltre la differenza sostanziale nella dinamicità delle entrate delle Province rispetto ai Comuni: se il 2002 ha rappresentato per i Comuni un momento di stabilizzazione dei principali flussi di entrata, lo stesso non si può dire delle Province che hanno visto crescere in modo considerevole quasi tutte le voci di entrata anche nel corso del 2002.

Nel 2002 le Amministrazioni provinciali toscane hanno complessivamente accertato 974 milioni di euro dal lato delle entrate e impegnato 971 milioni di euro dal lato delle spese (in entrambi i casi al netto delle partite di giro). In particolare, le entrate totali si componevano (Tab. 3.1 e Graf. 3.2): per il 28% di entrate tributarie (300 milioni di euro); per il 3,5% di entrate extratributarie (37,5 milioni di euro); per il 40,8% di trasferimenti correnti (438 milioni di euro); per il 13% di entrate in conto capitale e per il 5,5% di accensioni di prestiti.

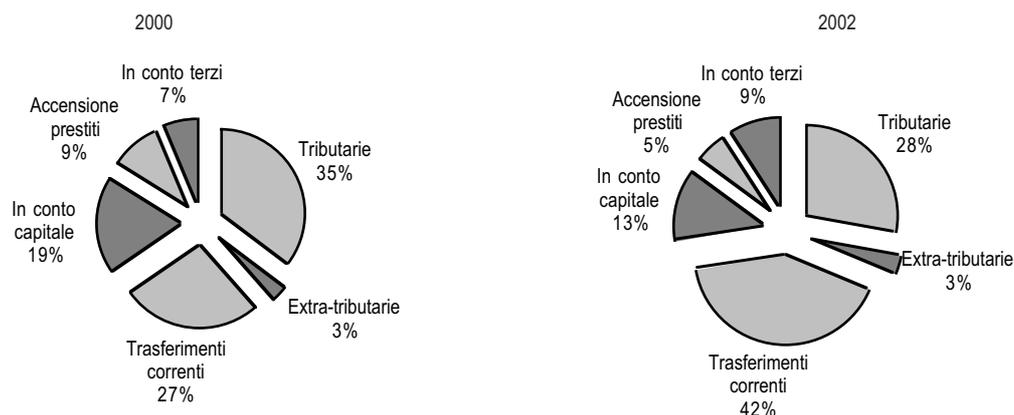
Rispetto agli anni precedenti, la composizione percentuale delle entrate risulta dunque molto cambiata: nel 2000 le entrate tributarie incidevano per il 35% sulle entrate totali e il peso dei trasferimenti era al minimo storico, appena il 27%. Le stesse entrate in conto capitale hanno subito una notevole flessione nel corso del triennio passando da un'incidenza del 19% nel 2000 ad una del 13% nel 2002. Infine, la

Tabella 3.1
ENTRATE NELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI DELLA TOSCANA. 2000-2002
Valori assoluti in milioni di euro, variazioni e composizione %

	Valori assoluti			Variazioni %		Composizione %		
	2000	2001	2002	2001/00	2002/01	2000	2001	2002
ACCERTAMENTI								
Tributarie	276,9	284,7	300,1	2,8	5,4	35,2	30,7	28
Extratributarie	25,4	30,2	37,5	18,9	24,2	3,2	3,3	3,5
Trasferimenti correnti	209,6	345,5	438	64,8	26,8	26,7	37,3	40,8
<i>di cui dallo Stato</i>	16,4	40,4	82,3	146,9	103,6	2,1	4,4	7,7
<i>di cui dalla Regione</i>	179,4	288,7	332,3	60,9	15,1	22,8	31,2	31
In conto capitale	150	98,8	139,9	-34,1	41,6	19,1	10,7	13
Accensione prestiti	70,4	73,4	58,9	4,2	-19,8	9	7,9	5,5
Totale al netto delle entrate c/to terzi	732,4	832,6	974,4	13,7	17	93,2	89,9	90,9
TOTALE	785,9	926,6	1.072,30	17,9	15,7	100	100	100
RISCOSSIONI c/competenza								
Tributarie	249	262,6	278,9	5,4	6,2	48,89	40,52	36,48
Extratributarie	14,7	18,2	26	23,6	42,9	2,89	2,81	3,40
Trasferimenti correnti	92,8	235,3	296,2	153,7	25,9	18,22	36,31	38,74
<i>di cui dallo Stato</i>	2,9	20,1	53,8	589,9	167,7	0,57	3,10	7,04
<i>di cui dalla Regione</i>	87,9	210,1	237	139,2	12,8	17,26	32,42	31,00
In conto capitale	91,8	43,1	70,9	-53	64,5	18,02	6,65	9,27
Accensione prestiti	11,1	5,5	2,1	-50,5	-61,8	2,18	0,85	0,27
Totale al netto delle entrate c/to terzi	459,3	564,7	674,1	22,9	19,4	90,18	87,13	88,16
TOTALE	509,3	648,1	764,6	27,2	18	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Grafico 3.2
COMPOSIZIONE DELLE ENTRATE PROVINCIALI. 2000-2002



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

quota rappresentata da accensioni di prestiti si è ridotta dal 9% del 2000 al 5,5% del 2002. La sola voce stazionaria fin dalla fine degli anni Novanta è quella relativa alle entrate tariffarie, che rappresentano sempre una piccolissima parte delle entrate provinciali.

Se, come si è già detto, il 2001 è stato contraddistinto da forti aumenti nei trasferimenti correnti a favore degli Enti Locali su tutto il territorio nazionale, ciò è stato particolarmente vero per le Province toscane, che hanno sperimentato una crescita del 147% nei trasferimenti erariali e del 61% nei trasferimenti regionali rispetto all'anno precedente.

Si ricorderà che per i Comuni l'incremento maggiore si era verificato nei trasferimenti regionali. Ciò significa che, per entrambe le tipologie di ente locale, sono aumentati maggiormente i trasferimenti da parte del livello di governo che per vocazione istituzionale contribuisce in modo minore al bilancio dell'ente stesso: per i Comuni la Regione, per le Province lo Stato. Quindi, così come per i Comuni, le ragioni principali che hanno determinato l'aumento dei trasferimenti alle Province sono stati il completamento del trasferimento delle funzioni previste dalla Bassanini e il riconoscimento di somme dovute negli esercizi precedenti.

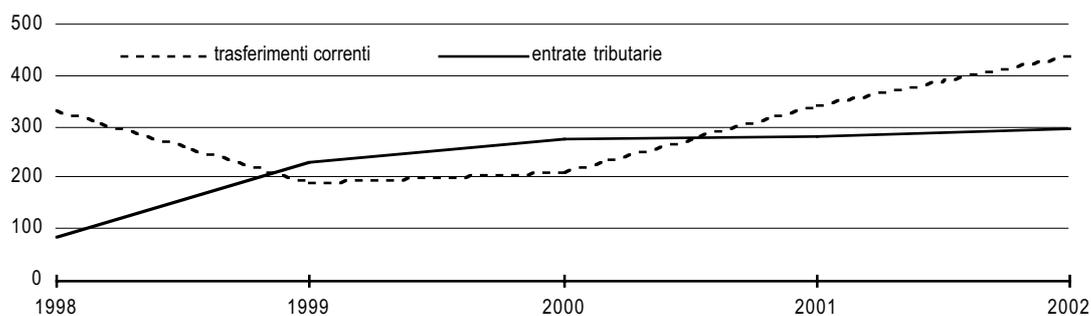
Questa recente evoluzione contrasta con la tendenza emersa dalla lettura dei bilanci degli anni passati: i trasferimenti correnti delle Province si sono ridotti del 37% tra il 1998 e il 2000, nonostante che i

trasferimenti regionali abbiano sempre mantenuta una crescita costante e piuttosto elevata. Inoltre, mentre i trasferimenti statali verso i Comuni toscani hanno subito una flessione nel corso del 2002, i trasferimenti verso le Province toscane hanno continuato a crescere anche nel 2002, con un aumento del 27% nel totale dei trasferimenti e, addirittura, un aumento nei trasferimenti statali del 104% rispetto al 2001 (Graf. 3.3).

In termini di cassa, il divario fra le riscossioni effettive e le entrate accertate risulta sempre ingente nel caso dei trasferimenti correnti: nel 2002 i trasferimenti correnti incassati erano pari a 296 milioni di euro contro i 438 accertati. Le entrate tributarie riscosse, invece, presentavano un ritardo molto minore rispetto agli accertamenti: 279 contro 300 milioni di euro; le entrate tributarie sono di fatto l'unica voce di entrata in cui divario cassa/competenza non superava i livelli fisiologici connessi ai tempi di riscossione.

L'effetto delle dinamiche sopra descritte si è logicamente manifestato sugli indicatori di autonomia tributaria e finanziaria (Tab. 3.4). Entrambi nel 2002 sono tornati su livelli medi molto bassi, anche inferiori a quelli del 1999. Se nel 2000 l'autonomia tributaria e quella finanziaria nelle Province toscane raggiungevano in media rispettivamente il 54% e il 59%, nel 2002 gli stessi indicatori sono pari al 39% e al 43% con una differenza di ben 16 punti percentuali. Le Province più "autonome"

Grafico 3.3
TRASFERIMENTI CORRENTI ED ENTRATE TRIBUTARIE PROVINCIALI. 1998-2002
Valori assoluti in milioni di euro



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Tabella 3.4
AUTONOMIA TRIBUTARIA E AUTONOMIA FINANZIARIA NEI COMUNI TOSCANI. 2000-2002
Valori percentuali

	Autonomia tributaria			Autonomia finanziaria		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Arezzo	62,7	42,9	39,6	65,3	45,3	44,1
Firenze	68,1	52,3	45,1	74,3	57,0	49,1
Grosseto	36,7	25,6	27,3	42,0	31,9	33,3
Livorno	48,9	44,2	35,5	56,1	50,7	39,9
Lucca	44,8	42,5	37,5	47,5	47,0	43,2
Massa Carrara	40,8	35,0	35,1	46,4	40,8	42,3
Pisa	54,6	41,4	35,6	61,1	46,6	41,6
Pistoia	60,4	46,6	45,7	66,7	51,8	51,2
Prato	65,3	57,4	55,1	66,9	59,4	57,7
Siena	42,6	33,2	26,7	46,2	35,8	30,1
TOSCANA	54,1	43,1	38,7	59,1	47,7	43,5

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

nel 2000 erano Firenze e Prato, con un'autonomia tributaria rispettivamente del 68% e 65%. Nel 2002 Prato vedeva ridotta la propria autonomia impositiva di 10 punti percentuali mentre quella di Firenze diminuiva di 13 punti, scivolando al terzo posto in classifica dopo Prato e Pistoia. Siena e Grosseto, le Province più dipendenti dai trasferimenti degli enti di governo superiore nel 2000, si attestano nel 2002 attorno al 27% in termini di autonomia tributaria.

Le entrate tributarie nelle Province derivano prevalentemente da tre forme di contribuzione: l'addizionale sull'energia elettrica, l'imposta provinciale di trascrizione e l'imposta sulla RCA.

Nel 2002 ogni cittadino toscano ha mediamente contribuito alle entrate provinciali con 85 euro: di questi, 15 euro sono imputabili all'addizionale all'energia elettrica, 24 euro all'imposta provinciale di trascrizione e 41 euro all'imposta RCA (Tab. 3.5).

Quest'ultima, dunque, rappresenta l'imposta

e i 29 euro di Siena.

Infine si nota che, rispetto al 2001, l'unica imposta il cui gettito è complessivamente diminuito è l'imposta provinciale di trascrizione, laddove gli altri tributi hanno manifestato una crescita media superiore al 12%.

Naturalmente anche per le Province, esattamente come per i Comuni, è ancora aperta la discussione sugli effetti potenziali che l'applicazione del nuovo art. 119 della Costituzione potrà esercitare sulla gamma degli strumenti fiscali disponibili e quindi sulla loro effettiva autonomia tributaria.

3.2 Le spese delle Province

Sia il riordino delle funzioni provinciali, sia il riconoscimento del ruolo primario che le Province devono svolgere come enti di raccordo fra i Comuni e la Regione, hanno

Tabella 3.5
I PRINCIPALI TRIBUTI PROVINCIALI. 2002
Valori assoluti in migliaia di euro e valori pro capite in euro

	Addizionale Energia Elettrica			Imposta provinciale di trascrizione			Imposta R.C.A.			Tributo per i servizi di tutela ambientale		
	Val. Ass.	Val. per abit.	Var. % 2002-01	Val. Ass.	Val. per abit.	Var. % 2002-01	Val. Ass.	Val. per abit.	Var. % 2002-01	Val. Ass.	Val. per abit.	Var. % 2002-01
Arezzo	5.437	17	-	7.040	22	-8,6	13.154	40	19,5	1.149	4	-17,7
Firenze	12.860	14	1,5	27.083	29	-1,2	42.295	45	12,4	4.175	4	45,0
Grosseto	3.258	15	7,0	4.529	21	1,3	7.511	35	12,8	1.219	6	17,6
Livorno	4.540	14	2,0	6.476	20	-8,5	11.760	36	7,7	1.756	5	6,0
Lucca	4.967	13	9,0	8.180	22	-6,8	16.038	43	7,5	1.545	4	6,5
Massa Carrara	2.424	12	-	3.897	19	-1,5	7.996	40	12,2	980	5	-0,1
Pisa	6.698	17	4,4	8.469	22	-1,2	15.785	41	23,4	680	2	-4,4
Pistoia	4.285	16	7,2	6.378	24	-7,1	13.099	48	29,7	1.363	5	1,7
Prato	5.101	22	-2,9	5.182	22	-4,1	10.789	46	3,3	258	1	-7,2
Siena	3.728	15	0,5	6.043	24	-15,4	7.415	29	-10,2	1.033	4	23,6
TOSCANA	53.297	15	20,9	83.277	24	-4,7	145.843	41	12,3	14.156	4	12,7

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

principale del sistema impositivo provinciale, determinando nel 2002 un flusso di entrata nei bilanci delle Province toscane pari a 145 milioni di euro. L'imposta RCA, inoltre, è il tributo provinciale che mostra la maggior variabilità fra le Province toscane: il gettito pro capite variava infatti tra i 48 euro di Prato

contribuito ad aumentare in modo significativo le spese provinciali nei primi anni del 2000.

Si può ricordare che secondo il Testo Unico sull'Ordinamento degli Enti Locali (D. Lgs. 267/2000), le funzioni svolte dalle Province riguardano in particolare:

- la difesa del suolo, la tutela e la valorizzazione

- dell'ambiente
- la tutela e la valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche
- la valorizzazione dei beni culturali
- la viabilità e i trasporti
- la protezione della flora e della fauna, dei parchi e delle riserve naturali
- i compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale
- l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, il rilevamento, la disciplina e il controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore
- la raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli Enti Locali

Alle Province spettano, inoltre, le funzioni relative alle politiche del lavoro e alle agenzie per l'impiego.

Durante il triennio 2000-2002, dunque, le spese provinciali hanno manifestato un trend di crescita costante ed elevato: sono cresciute infatti più del 15% rispetto all'anno precedente, passando da 793 a 1.069 milioni di euro nel giro di due anni (Tab. 3.6).

una maggiore aleatorietà nei dati rispetto ai dati relativi ai Comuni, di gran lunga più numerosi.

Nel 2002 le spese totali risultavano così composte per il 61% da spese correnti e per il 27% da investimenti. La struttura delle spese ritornava quindi ad essere simile a quella emersa dai bilanci del 1999, dove le spese correnti assumevano un ruolo di gran lunga più rilevante rispetto alle spese in conto capitale. In questo senso possiamo dire che l'anno 2000, con gli investimenti che incidevano per più di un terzo sulle spese provinciali, si configura come un'eccezione rispetto all'andamento tipico delle spese provinciali.

In termini di cassa, il divario fra impegni e riscossioni si è mantenuto molto elevato per tutto l'arco del triennio: le spese correnti pagate nel 2002 ammontavano a 400 milioni di euro, circa il 60% delle corrispettive spese impegnate. Ancora più evidente è il ritardo sulle spese in conto capitale: i pagamenti al 2002 erano pari a 50 milioni di euro contro i quasi 300 impegnati.

Data la rilevanza delle spese correnti, è utile analizzarne la ripartizione sia per settore di intervento che per destinazione funzionale.

Il settore d'intervento principale per la maggior parte delle Province toscane è quello relativo alle

Tabella 3.6
SPESE NELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI DELLA TOSCANA. 2000-2002
Valori assoluti in milioni di euro correnti e valori percentuali

	Valori assoluti			Variazioni %		Composizione %		
	2000	2001	2002	2001/00	2002/01	2000	2001	2002
IMPEGNI								
Spese Correnti	445,5	573,7	650,7	28,8	13,4	56,2	61,9	60,9
Spese in conto capitale	272,0	234,0	292,4	-14,0	25,0	34,3	25,2	27,4
Rimborso prestiti	22,0	25,7	28,0	16,8	9,1	2,8	2,8	2,6
Spese per servizi c/terzi	53,5	94,0	97,9	75,7	4,1	6,7	10,1	9,2
TOTALE SPESE	793,0	927,4	1069,0	16,9	15,3	100,0	100,0	100,0
PAGAMENTI C/COMPETENZA								
Spese Correnti	231,8	322,2	400,8	39,0	24,4	62,5	71,2	72,1
Spese in conto capitale	71,5	29,7	49,8	-58,4	67,3	19,3	6,6	9,0
Rimborso prestiti	22,0	25,7	28,0	16,6	9,0	5,9	5,7	5,0
Spese per servizi c/terzi	45,7	75,2	77,1	64,5	2,5	12,3	16,6	13,9
TOTALE SPESE	371,0	452,8	555,6	22,1	22,7	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Le spese correnti, che nel 2000 ammontavano a 445 milioni di euro, sono cresciute del 29% nel 2001 e del 13% nel 2002, raggiungendo un valore pari a 651 milioni di euro. Di contro, le spese in conto capitale presentavano andamenti alterni, così come già era capitato negli anni precedenti: tra il 2000 e il 2001 gli investimenti provinciali si sono ridotti del 14% per poi crescere del 25% tra il 2001 e il 2002. In valore assoluto, le spese in conto capitale sono passate da 272 a 292 milioni di euro nell'arco del triennio analizzato. L'andamento "ciclico" degli investimenti provinciali può dipendere sia da motivi di opportunità finanziaria (nel 2001 le maggiori entrate accertate sono servite principalmente a finanziare l'aumento delle spese correnti dovuto alla crescita delle funzioni), sia dalle caratteristiche strutturali degli investimenti stessi che, di norma, presentano un certo grado di periodicità. Si noti, inoltre, che la più bassa numerosità degli enti appartenenti a questo gruppo determina

prestazioni di servizi dove, in media, le Province impegnavano il 44% delle spese correnti dei bilanci 2002; seguono personale e trasferimenti, entrambi pari al 23% delle spese correnti. Firenze e Grosseto si distinguono dalle altre Province perché impegnavano una percentuale di spese maggiore in questi ultimi due settori rispetto agli altri: Firenze impegnava il 38% della spesa corrente in trasferimenti; Grosseto il 32% in personale (Tab. 3.7).

La perdita di peso del settore personale è, in parte, dovuta a un trend discensionale iniziato fin dagli anni novanta con il processo di progressiva esternalizzazione dei servizi pubblici e, in parte, al massiccio trasferimento nei ruoli dello Stato del personale ATA avvenuto nel corso dell'anno 2000 per effetto della legge n.124/99. D'altra parte l'ingresso nei ruoli provinciali del personale statale e regionale a seguito del decentramento delle funzioni ex Bassanini non ha consentito recuperi in questo settore.

Tabella 3.7
SPESA CORRENTE DELLE PROVINCE PER SETTORE DI INTERVENTO. IMPEGNI 2002
Composizione percentuale

	Personale	Acquisto beni	Prestazioni servizi	Utilizzo beni di terzi	Trasferimenti	Interessi finanziari	Imposte e tasse	Oneri straordinari	TOTALE
Arezzo	23,5	2,4	52,9	3,1	11,5	4,5	1,9	0,0	100,0
Firenze	17,8	1,7	31,7	1,7	38,1	4,5	1,6	3,0	100,0
Grosseto	31,6	3,5	27,7	0,6	27,6	5,0	4,0	0,0	100,0
Livorno	25,5	1,7	47,6	0,8	19,7	2,5	2,3	-	100,0
Lucca	21,1	2,3	53,3	1,6	17,7	2,3	1,6	0,1	100,0
Massa	26,3	1,9	41,7	1,0	21,5	5,3	2,2	0,0	100,0
Pisa	23,3	3,0	48,2	1,7	16,6	4,8	1,8	0,6	100,0
Pistoia	25,3	4,9	48,6	1,6	13,4	4,1	2,2	0,1	100,0
Prato	19,1	0,9	57,8	2,3	16,1	1,5	1,8	0,5	100,0
Siena	22,7	2,8	46,5	1,3	20,6	4,3	1,8	-	100,0
TOSCANA	22,7	2,4	43,7	1,6	22,8	4,0	2,0	0,8	100,0

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Il principale effetto della diminuzione dell'incidenza del personale sulla spesa corrente è stata la riduzione della rigidità strutturale, significativa per quasi tutte le Province toscane, con le uniche eccezioni di Grosseto e Prato (Tab. 3.8). Nel 2002 le spese delle Province toscane apparivano mediamente più flessibili di oltre un punto percentuale rispetto all'anno precedente.

Si può notare che, indipendentemente dalla più recente evoluzione, Prato rimane comunque la Provincia più virtuosa in termini di flessibilità della spesa, probabilmente per merito della sua recente istituzione: 15% è la sua rigidità strutturale contro una media toscana

del 22%. Sul dato incide anche la crescita delle spese per rimborso dei prestiti che nel 2002 è stata inferiore al tasso di crescita delle entrate correnti.

Rispetto alla ripartizione funzionale della spesa corrente (Tab. 3.9), il 2002 si contraddistingueva per una riduzione dell'incidenza delle spese per amministrazione generale di 2 punti percentuali rispetto al 2001, nonostante esse rimangano la voce di maggior rilievo nei bilanci delle Province toscane. Anche istruzione e cultura e interventi in campo economico risultano più contenute in termini relativi: la prima voce perde 4 punti percentuali, la seconda

Tabella 3.8
RIGIDITA' DELLA SPESA CORRENTE NELLE PROVINCE TOSCANE. 2001-2002
Valori percentuali

	2001	2002	Var. % 2002/01
Arezzo	27,1	25,2	-7,0
Firenze	18,3	16,6	-9,6
Grosseto	28,5	29,9	4,8
Livorno	26,0	21,9	-15,7
Lucca	24,5	23,2	-5,1
Massa Carrara	25,0	24,1	-3,6
Pisa	30,0	27,9	-7,2
Pistoia	26,5	25,9	-2,3
Prato	13,3	15,3	15,2
Siena	24,3	24,0	-1,4
TOSCANA	23,9	22,6	-5,3

N.B. Dipendenti di ruolo e non di ruolo

Rigidità spesa = Spesa personale + spese rimb. prestiti/entrate ordinarie

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Tabella 3.9
DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA PROVINCIALE IN TOSCANA. 2001-2002
Valori percentuali

	Spesa corrente		Spesa c/to capitale	
	2001	2002	2001	2002
Amministrazione generale	24,6	22,8	24,8	24,7
Istruzione e cultura	24,9	20,8	18,4	13,9
Interventi nel campo sociale	5,1	4,6	1,0	1,2
Trasporti	12,7	19,7	11,2	0,6
Interventi nel campo economico	15,3	12,1	6,9	5,3
Gestione del territorio e ambiente	17,4	19,9	37,7	54,3
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

ne perde 3. È cresciuto invece il peso dei trasporti e della gestione del territorio e dell'ambiente, ciascuno dei quali rappresentava quasi il 20% delle spese correnti relative al 2002.

La distribuzione funzionale delle spese correnti sembrava dunque essere coerente con la crescita del ruolo delle Province nei settori valorizzati dalla riforma Bassanini e dalla normativa d'attuazione ad essa successiva.

Ciò è particolarmente evidente se si osserva la distribuzione funzionale della spesa in conto capitale (la quale, come nel caso dei Comuni, presenta un forte grado di eterogeneità): nel 2002, gli investimenti in gestione del territorio e dell'ambiente rappresentavano più della metà degli investimenti totali fatti dalle Province toscane, mentre nel 2000 la stessa voce superava di poco un'incidenza media pari a un quarto degli investimenti totali.

Dal punto di vista dei valori pro capite (Tab. 3.10 e Graf. 3.11), i cittadini della provincia di Siena sono quelli che hanno beneficiato dei maggiori livelli di spesa totale in quasi tutti i settori funzionali: 13 euro

di spesa sociale, 44 euro di trasporti e telecomunicazioni, 74 euro di gestione del territorio e dell'ambiente e 35 euro per lo sviluppo economico. Per le spese in istruzione e cultura, il primato andava invece a favore dei cittadini della provincia di Lucca: 52 euro a residente. Infine, Grosseto è la Provincia che spendeva di più in termini di amministrazione generale per ogni suo cittadino: 69 euro a persona. Nel complesso, i cittadini a cui è spettata una spesa pro capite minore sono quelli residenti nella provincia di Prato, con 121 euro a testa, mentre quelli che hanno beneficiato di una spesa pro capite maggiore (238 euro) risiedono nella provincia di Grosseto.

3.3 I bilanci delle Comunità Montane

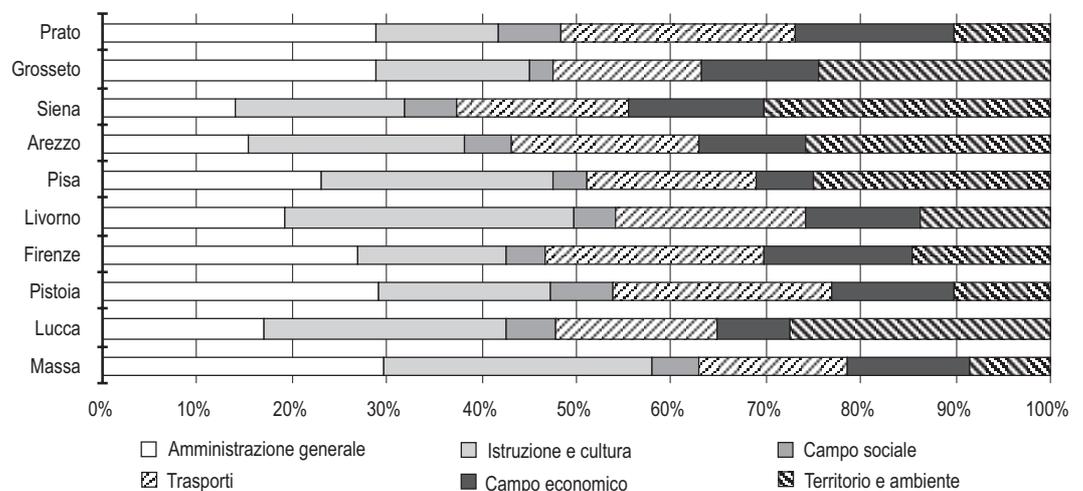
In Toscana il funzionamento delle Comunità Montane è regolato dalla L.R. 82/2000. Tale legge disciplina l'ordinamento e il funzionamento di tali enti ed elenca i criteri per l'individuazione degli ambiti territoriali

Tabella 3.10
DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA CORRENTE PROVINCIALE IN TOSCANA. 2002
Valori pro capite in euro

	Amministrazione generale	Istruzione pubblica e cultura	Spesa sociale	Trasporti e comunicazione	Gestione del territorio e ambiente	Sviluppo economico	TOTALE
Arezzo	30	44	9	38	50	22	193
Firenze	43	25	7	37	24	25	161
Grosseto	69	39	6	37	58	30	238
Livorno	32	50	7	33	22	20	164
Lucca	35	52	11	35	56	16	206
Massa Carrara	50	47	9	26	14	22	168
Pisa	48	51	8	37	52	12	208
Pistoria	51	32	11	40	18	22	174
Prato	35	15	8	30	12	20	121
Siena	34	44	13	44	74	35	244
TOSCANA	42	38	9	36	37	22	184

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Grafico 3.11
DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA CORRENTE PROVINCIALE IN TOSCANA. 2002
Valori percentuali



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

per la loro costituzione.

Le funzioni delegate alle Comunità Montane possono variare in modo consistente da ente a ente in quanto sono frutto della combinazione dell'azione regionale con le specifiche richieste dei Comuni membri delle varie Comunità Montane. In linea di massima, prendendo come riferimento il Testo Unico sull'Ordinamento degli Enti Locali, alle Comunità Montane spettano:

- le funzioni delegate da Comuni, Provincia e Regione;
- le funzioni e gli interventi speciali riguardanti la montagna;
- l'adozione di piani pluriennali di opere ed interventi per il perseguimento dello sviluppo socioeconomico del territorio;
- il diritto a concorrere alla formazione del piano territoriale di coordinamento.

Dai Certificati Consuntivi di Bilancio emerge che nel 2002 le 20 Comunità Montane toscane hanno accertato e impegnato rispettivamente 126 e 127 milioni di euro. Sia per quanto riguarda le entrate che per quanto riguarda le spese, si osserva che i valori di bilancio 2002 risultavano inferiori a quelli del 2000.

Dal lato delle entrate (Tab. 3.12), il dato che colpisce di più è il trend negativo sperimentato dalle entrate in conto capitale. Se nel 2000 le entrate in conto capitale delle Comunità Montane avevano compiuto un salto del 76% rispetto al 1999 attestandosi intorno ai 100 milioni di euro, nel corso del triennio successivo esse sono diminuite prima del 36 e poi del 22%, raggiungendo un livello inferiore a quello del 1998: appena 31 milioni di euro. Al contrario, nello stesso periodo, i trasferimenti correnti sono aumentati da 44 a 50 milioni di euro, così come le entrate extratributarie, che sono passate da 12 a 14 milioni di euro.

Nel complesso, la finanza delle Comunità Montane toscane nel 2002 ha rafforzato la sua caratteristica strutturale più importante: la dipendenza dai trasferi-

menti regionali e statali. Se il 2000 sembrava delineare un'inversione di tendenza con una riduzione del peso dei trasferimenti correnti al 30% delle entrate totali, nel 2001 e nel 2002 i trasferimenti hanno recuperato il ruolo che avevano alla fine degli anni Novanta, con un'incidenza sulle entrate totali di poco inferiore al 40%.

Come accennato sopra, sul fronte delle spese le Comunità Montane hanno ridotto gradualmente le risorse impegnate nel corso del triennio, passando dai 146 milioni di euro del 2000 ai 128 milioni di euro del 2002 (Tab. 3.13). Tuttavia, il dato nasconde dinamiche di segno opposto: le spese correnti sono infatti aumentate ogni anno (tra il 2000 e il 2001 del 9% e tra il 2001 e il 2002 dell'8%), diventando così la voce principale di uscita nei bilanci delle Comunità Montane. Al contrario, le spese in conto capitale sono notevolmente diminuite, con un salto verso il basso del 35% tra il 2000 e il 2001 e una lieve flessione del 5% tra il 2001 e il 2002. Queste opposte tendenze hanno modificato l'ordine di importanza delle voci di uscita nei bilanci delle Comunità Montane: se nel 2000 gli investimenti erano la prima voce di spesa con un'incidenza sul totale di 11 punti percentuali superiore a quella della spesa corrente, nel 2002 il rapporto si è invertito ed è la spesa corrente ad assumere un peso di gran lunga superiore rispetto a quello della spesa in conto capitale: 49% contro 34%.

L'effetto del recente trasferimento di funzioni agli Enti Locali, che ha determinato l'aumento delle spese correnti a discapito degli investimenti soprattutto nei Comuni molto piccoli o molto grandi, sembra dunque aver condizionato in modo rilevante anche la composizione della spesa delle Comunità Montane le quali, come ricordato sopra, svolgono prevalentemente le funzioni che sono delegate dai Comuni membri.

In merito alla ripartizione funzionale della spesa (Tab. 3.14), le Comunità Montane nel 2002 hanno confermato alti livelli di spesa corrente (34,6 milioni di

Tabella 3.12
ENTRATE DELLE COMUNITÀ MONTANE IN TOSCANA. 2000-2002
Valori in milioni di euro

	Valori assoluti			Variazioni %		Composizione %		
	2000	2001	2002	2001/00	2002/01	2000	2001	2002
ACCERTAMENTI								
Extratributarie	12,3	12,9	14,0	5,2	8,2	8,4	10,4	11,1
Trasferimenti correnti	43,6	47,4	49,6	8,7	4,7	29,9	38,2	39,4
<i>di cui dallo Stato</i>	6,9	7,8	8,2	12,4	5,8	4,7	6,3	6,5
<i>di cui dalla Regione</i>	27,3	29,0	27,5	6,0	-5,1	18,7	23,4	21,8
In conto capitale	64,1	41,0	32,0	-36,1	-21,9	43,9	33,0	25,4
Accensione prestiti	10,4	4,4	10,0	-57,6	127,0	7,1	3,6	8,0
Totale al netto delle entrate c/to terzi	130,3	105,7	105,6	-18,9	-0,1	89,2	85,2	83,9
TOTALE	146,0	124,0	125,9	-15,0	1,5	100,0	100,0	100,0
RISCOSSIONI C/COMPETENZA								
Extratributarie	4,1	5,3	5,7	29,2	7,5	6,6	7,2	7,7
Trasferimenti correnti	19,8	31,4	30,9	58,6	-1,6	31,7	42,7	41,6
<i>di cui dallo Stato</i>	2,3	6,4	7,2	181,6	11,8	3,6	8,7	9,6
<i>di cui dalla Regione</i>	14,4	21,2	18,9	47,1	-10,8	23,1	28,8	25,5
In conto capitale	18,6	17,8	17,7	-4,1	-0,6	29,7	24,2	23,9
Accensione prestiti	5,9	1,9	1,4	-67,7	-26,3	9,4	2,6	1,9
Totale al netto delle entrate c/to terzi	48,3	56,4	55,7	16,7	-1,2	77,4	76,6	75,1
TOTALE	62,5	73,6	74,2	17,8	0,8	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Tabella 3.13
SPESE DELLE COMUNITÀ MONTANE IN TOSCANA. 2000-2002
Valori in milioni di euro

	Valori assoluti			Variazioni %		Composizione %		
	2000	2001	2002	2001/00	2002/01	2000	2001	2002
IMPEGNI								
Spese Correnti	53,2	57,8	62,3	8,5	7,9	36,5	46,4	48,8
Spese in conto capitale	70,3	45,4	43,3	-35,5	-4,6	48,2	36,4	33,9
Rimborso prestiti	6,6	3,1	1,8	-52,9	-41,9	4,5	2,5	1,4
Spese per servizi c/terzi	15,8	18,3	20,3	16,2	10,9	10,8	14,7	15,9
TOTALE SPESE	145,9	124,6	127,7	-14,6	2,5	100,0	100,0	100,0
PAGAMENTI C/COMPETENZA								
Spese Correnti	30,8	35,0	40,1	13,8	14,6	49,2	53,8	58,6
Spese in conto capitale	12,4	11,8	9,5	-4,7	-19,5	19,8	18,2	13,9
Rimborso prestiti	6,4	3,1	1,8	-51,8	-41,9	10,3	4,8	2,6
Spese per servizi c/terzi	12,9	15,1	17,1	17,0	13,2	20,7	23,2	25,0
TOTALE SPESE	62,5	65,0	68,4	4,0	5,2	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Tabella 3.14
DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA DELLE COMUNITÀ MONTANE. 2001-2002
Valori in milioni di euro

	2001	2002	Variazioni %
SPESE IN CONTO CORRENTE			
Amministrazione generale	13,1	14,1	7,6
Istruzione e cultura	2,1	1,8	-14,3
Gestione territorio e ambiente	32,6	34,6	6,1
Interventi nel campo sociale*	4,8	5,1	6,3
Sviluppo economico	5,2	6,7	28,8
TOTALE	57,8	62,3	7,8
SPESE IN CONTO CAPITALE			
Amministrazione generale	1,9	2,6	36,8
Istruzione e cultura	0,7	0,9	25,7
Gestione territorio e ambiente	35,6	27,7	-22,2
Interventi nel campo sociale*	0,8	4,4	446,3
Sviluppo economico	6,5	7,7	18,5
TOTALE	45,5	43,3	-4,9

* Settore sociale + sport e turismo

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

euro) e in conto capitale (27,7 milioni di euro) nella gestione del territorio e dell'ambiente.

Tuttavia, per ciò che concerne gli investimenti, tra il 2001 e il 2002 le Comunità Montane hanno ridotto i propri impegni di spesa in questo settore nella misura del 22%, mentre hanno incrementato gli investimenti

nel campo sociale (da 0,8 a 4,4 milioni di euro).

In termini di spesa corrente sono cresciute le risorse impegnate per lo sviluppo economico (+29%, da 5,2 a 6,7 milioni di euro) mentre sono diminuite quelle impegnate in istruzione e cultura (-14%, da 2,1 a 1,8 milioni di euro).

4. INDEBITAMENTO E INVESTIMENTI DEGLI ENTI LOCALI TOSCANI

4.1 Introduzione

Durante gli anni Novanta, parallelamente all'avanzare della riforma in senso federalista del sistema delle autonomie locali, la gestione del debito da parte degli Enti pubblici ha assunto un ruolo cruciale nella finanza locale. Comuni e Province, vedendosi conferiti maggiori poteri decisionali in materia di bilancio, hanno cominciato a dedicare maggiore attenzione alle possibili forme d'indebitamento funzionali al finanziamento degli investimenti locali, stimolati anche dalla forte discesa dei tassi d'interesse.

La normativa più recente ha accompagnato il processo di sviluppo di una più accorta gestione finanziaria del debito locale attraverso il riordino degli strumenti classici di finanziamento e attraverso la previsione di nuovi strumenti facenti capo alla c.d. *finanza innovativa*, come i *BOL*, *buoni ordinari locali*, i contratti di *leasing*, gli *swap* e le *cartolarizzazioni*.

Per tali ragioni, è parso opportuno dedicare una parte del Rapporto all'approfondimento della gestione del debito e del finanziamento degli investimenti: da un lato, sarà così possibile evidenziare le indicazioni fornite dall'evoluzione della finanza locale toscana dalla fine degli anni Novanta in poi; dall'altro, potranno così emergere le potenzialità di sviluppo nei prossimi anni nei quali è ragionevole aspettarsi un vero e proprio "boom" della finanza innovativa locale.

Il presente capitolo è articolato in tre parti: nella prima viene descritto l'impianto normativo sul quale si innesta la finanza del debito locale e le caratteristiche degli strumenti a disposizione dei Comuni. Nella seconda vengono descritti gli andamenti di alcuni indicatori relativi alla gestione dei mutui e alla spesa in conto capitale degli Enti Locali toscani a partire dalla seconda metà degli anni Novanta. Una particolare attenzione è riservata a quei Comuni che hanno già intrapreso la strada della finanza alternativa attraverso i c.d. *BOC*, *buoni ordinari comunali*. Infine, nella terza parte sono proposti degli indicatori che approssimano il grado di appetibilità dei Comuni nei confronti dei potenziali investitori, siano essi pubblici o privati, attraverso una stima, per quanto approssimativa, del loro rating finanziario.

4.2 Gli strumenti della finanza locale nella gestione del debito

Le spese in conto capitale impegnate dagli Enti Locali hanno come finalità l'acquisto o la realizzazione di infrastrutture, opere, impianti e beni che, non soltanto consentono esigenze d'uso immediate, ma diventano anche riserve di valore per la comunità locale. Le spese in conto capitale si distinguono dunque dalla

spesa corrente perché non sono finalizzate all'acquisto di beni destinati al consumo corrente; al contrario, gli investimenti in infrastrutture permettono agli Enti Locali di perseguire lo sviluppo duraturo dell'economia locale e di erogare efficientemente i futuri servizi pubblici.

Il D.P.R. n. 194/1996 (attuativo del D.Lgs. n.77/1995) descrive una classificazione dei possibili investimenti realizzati dagli Enti Locali; tale lista è adottata dal modello del Certificato del Conto di bilancio, in vigore dal 1997. Attualmente, la Legge Finanziaria per il 2004 prevede una classificazione ancora più dettagliata delle spese che costituiscono "investimento" ai fini del ricorso all'indebitamento.

Per realizzare tali investimenti, il Testo Unico sugli Enti Locali, art. 199, prevede le seguenti fonti di finanziamento:

- entrate correnti destinate per legge agli investimenti;
- avanzi di bilancio, costituiti da eccedenze di entrate correnti rispetto alle spese correnti aumentate delle quote capitali di ammortamento dei prestiti;
- entrate derivanti dall'alienazione di beni e diritti patrimoniali, riscossioni di crediti, proventi da concessioni edilizie e relative sanzioni;
- entrate derivanti da trasferimenti in conto capitale dello Stato, delle regioni, da altri interventi pubblici e privati finalizzati agli investimenti, da interventi finalizzati da parte di organismi comunitari e internazionali;
- avanzo di amministrazione (nelle forme consentite);
- mutui passivi;
- altre forme di ricorso al mercato finanziario consentite dalla legge.

Secondo il nuovo dettato costituzionale (art. 119), il ricorso all'indebitamento è concesso solo per il finanziamento degli investimenti e, secondo le disposizioni del Testo Unico, a condizione che sia già avvenuta l'approvazione del rendiconto dell'esercizio del penultimo anno precedente quello in cui l'Ente Locale intende deliberare l'indebitamento e che sia avvenuta la deliberazione del bilancio annuale nel quale sono incluse le relative previsioni.

Nella prassi, le fonti di finanziamento più utilizzate sono quelle derivanti dal mercato creditizio, mutui ed emissioni di buoni ordinari locali, oltre che le cartolarizzazioni. Il focus dell'analisi che segue verterà in particolare sulle prime due fonti di finanziamento.

• I mutui

Nel corso degli anni passati, il mezzo di finanziamento degli investimenti più utilizzato dai Comuni e dalle Province italiane è stato il ricorso ai mutui con la Cassa Depositi e Prestiti (DD.PP.) o con altri istituti di credito. Ancora oggi, i mutui costituiscono la parte preminente

del debito degli Enti Locali, i quali appaiono particolarmente sensibili alle nuove normative che regolano il funzionamento della Cassa DD.PP. e la sua attività di erogazione dei finanziamenti.

Ad oggi, la possibilità per un Ente Locale di contrarre un mutuo dipende dal rispetto di una serie di vincoli previsti dalla normativa sull'indebitamento degli Enti Locali. Tali vincoli trovano origine nella volontà del legislatore di legare la contrazione del debito alla effettiva sussistenza dei mezzi finanziari adatti a fronteggiarlo. Oltre a quelli relativi all'approvazione dei bilanci di cui si è parlato sopra, i vincoli principali riguardano:

- la natura della spesa da finanziare, che deve essere accuratamente indicata (vincolo di destinazione del mutuo);
- l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui precedentemente contratti (al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi) che non può superare il 25% delle entrate correnti del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui;
- la valutazione, di fatto obbligatoria, del rischio di incorrere nella violazione di uno dei parametri di deficitarietà previsti dal D. M. 6 maggio 1999, n. 227, per cui gli interessi passivi sui mutui non possono superare il 12, il 13 e l'8% delle entrate correnti rispettivamente di Comuni, Province e Comunità Montane.

Ulteriori vincoli sono previsti nel caso di mutui contratti con enti diversi dalla Cassa DD.PP. Le ultime modifiche rilevanti nel funzionamento effettivo della Cassa DD.PP. risalgono al 1999; da quel momento gli Enti Locali possono scegliere se:

- contrarre mutui a tasso fisso differenziato in base alle scadenze. Il costo globale massimo previsto è determinato da uno spread dello 0,70%, dello 0,75% e dello 0,80% dall'Interest Rate Swap rispettivamente per i mutui di dieci, quindici e più di quindici anni;
- contrarre mutui a tasso variabile con un costo globale annuo massimo determinato da uno spread dello 0,70%, dello 0,75% e dello 0,80% dall'Euribor a sei mesi rispettivamente per i mutui di dieci, quindici e più di quindici anni;
- estinguere anticipatamente i mutui alla pari, mediante maggiorazione del tasso di ammortamento.

Gli amministratori locali possono così diversificare il debito sia in termini di durata che in termini di tasso di interesse, in modo da prevedere un piano di copertura dai rischi connessi al progetto d'investimento.

Meritano di essere ricordate le due disposizioni normative che, come vedremo più avanti, hanno fortemente influenzato l'andamento delle accensioni e dei rimborsi dei mutui nel corso degli anni passati.

La prima risale al 1997. La Legge Finanziaria per il 1998 (Legge 27 dicembre 1997, n. 449) all'art. 49 prevede infatti la possibilità per gli Enti Locali di procedere nel periodo 1998-2005 all'estinzione anticipata dei mutui posti in essere al 31 dicembre 1996. L'estinzione anticipata deve essere accompagnata dalla contemporanea contrazione di nuovi mutui di importo non superiore al 25% del debito residuo. Altrimenti gli Enti Locali possono procedere all'estinzione anticipata dei mutui mediante le entrate in conto capitale.

La seconda, più recente, è contenuta nella Legge Finanziaria per il 2002 (Legge 28 dicembre 2001, n. 448) la quale, all'art. 41, prevede la possibilità per gli Enti Locali di convertire i mutui contratti dopo il 31 dicembre 1996 mediante il collocamento di titoli

obbligazionari di nuova emissione o la rinegoziazione dei mutui stessi, anche con altri istituti.

Tali disposizioni, per brevità normalmente indicate con *rinegoziazione dei mutui*, hanno determinato l'andamento fluttuante delle accensioni e dei rimborsi dei prestiti che abbiamo osservato nel primo capitolo del Rapporto. In seguito, gli indicatori che saranno presentati forniranno altri segnali dell'influenza delle disposizioni normative nel corso degli ultimi anni osservati.

Infine è importante sottolineare come la stessa Cassa DD.PP. abbia un ruolo proattivo nell'incentivare il rispetto del Patto di Stabilità Interno e il miglioramento della salute finanziaria degli Enti Locali. Condizioni particolarmente favorevoli per l'estinzione anticipata dei mutui sono infatti riconosciute agli Enti Locali che hanno rispettato il Patto di Stabilità. Allo stesso tempo, riduzioni fino a 50 *basic points* sul tasso nominale dei mutui sono riconosciute alle amministrazioni comunali e provinciali che abbiano conseguito obiettivi virtuosi negli anni fiscali precedenti, come la riduzione del disavanzo di almeno lo 0,2% rispetto al prodotto interno lordo.

• I Buoni Ordinari Locali

In Italia si parla per la prima volta di emissioni obbligazionarie da parte degli Enti Locali nel 1923 (Regio Decreto 1803/23). Tuttavia, le obbligazioni degli Enti Locali hanno vissuto fasi alterne nel corso degli anni e sono state addirittura vietate dal 1978 (Legge 43/78) al 1990. Bisogna attendere dunque gli anni Novanta per assistere ad una regolamentazione organica e attuale della disciplina delle obbligazioni degli Enti Locali. Le Leggi 142/1990 e 724/1995 e il Decreto del Ministero del Tesoro 420/1996 hanno disciplinato ampiamente la materia, dando l'opportunità agli Enti Locali di sfruttare le potenzialità di questo utile strumento finanziario.

La possibilità di emettere dei BOL, buoni ordinari locali, ha dalla sua il vantaggio di alleggerire in parte la pressione del debito pubblico e, contemporaneamente, di permettere ai cittadini di partecipare alle attività finanziarie della propria comunità. Allo stesso tempo, però, sussiste il rischio che i BOL diventino un privilegio per gli Enti Locali più grandi, in grado di sostenere i non trascurabili costi fissi connessi con le emissioni obbligazionarie. Tale problema è solo in parte mitigato dalla previsione di modalità di emissione che coinvolgano più Enti Locali associati in consorzi appositamente costituiti.

Le emissioni obbligazionarie degli Enti Locali hanno fatto registrare aumenti consistenti negli anni più recenti: nel 2002, il valore complessivo delle emissioni in Italia era superiore ai 4 miliardi di euro e, di questi, quasi 100 milioni facevano capo alle 12 emissioni toscane. Tuttavia, sussistono ancora delle problematiche irrisolte: prima fra tutte l'assenza di un vero e proprio mercato secondario per i BOL. Ciò si traduce in una scarsa liquidità: coloro che investono nei buoni ordinari locali hanno difficoltà a rivendere i titoli in caso di necessità e questo limita la loro propensione all'investimento iniziale.

I futuri sviluppi dei BOL dipenderanno dunque crucialmente dalla loro capacità di affermarsi come fenomeno di massa, anche tra i piccoli risparmiatori e non solo tra gli investitori istituzionali.

Si noti che la declassificazione del ranking del Paese Italia operata l'8 luglio del 2004 dall'agenzia *Standard & Poor's* potrà avere pesanti ripercussioni sulle modalità di finanziamento degli Enti Locali, i quali, in un futuro non troppo lontano, si vedranno

costretti ad alzare i tassi di rendimento delle proprie obbligazioni da collocare sul mercato.

Caratteristica fondamentale dei BOL è la loro *necessarietà*: i BOL non possono essere emessi per esigenze di cassa; devono sempre essere finalizzati ad un preciso intervento di spesa in conto capitale. Altro requisito fondamentale per l'Ente Locale che intenda emettere BOL è la salute finanziaria: agli enti dissestati o deficitari non è concessa alcuna emissione, se non in casi particolari.

Nel decidere se ricorrere o meno al mercato obbligazionario per finanziare i propri investimenti, gli amministratori locali devono prenderne in considerazione costi e vantaggi. Tra i primi sono da annoverarsi: il rischio sui tassi di interesse (che per legge non possono superare uno spread dell'1% rispetto al rendimento delle corrispettive obbligazioni statali) e i costi accessori (assegnazione del rating, commissioni sul collocamento, stampa e pubblicità, certificazione del bilancio ecc.). Tra i secondi, invece, occorre considerare il rendimento sulle giacenze non utilizzate (sulle quali è riconosciuto un certo tasso di interesse) e il recupero del 50% dell'imposta del 12,5% sull'ammontare complessivo degli interessi passivi del prestito obbligazionario.

Le forme di rimborso previste sono tre: *all'italiana* (quota di capitale costante, interessi decrescenti e rata decrescente), *alla francese* (rata costante, capitale cre-

sciente e interessi decrescenti) e dal 2002 (art. 41 della Legge Finanziaria per il 2002) *bullet* (rimborso periodico degli interessi e versamento del capitale in un apposito fondo della tesoreria dell'ente).

Le probabilità di successo di un'operazione obbligazionaria da parte di un ente locale sono fortemente correlate alla percezione del rischio che gli investitori hanno rispetto alla solvibilità del debito contratto dall'ente stesso. Una maggiore trasparenza informativa costituisce senza ombra di dubbio la chiave per il buon esito di ciascuna operazione finanziaria. Per tale motivo, i Comuni o le Province possono rivolgersi alle agenzie di *rating* le quali, accedendo a informazioni spesso riservate, attribuiscono un voto alla salute finanziaria degli enti esaminati. Tale pratica è, ad oggi, principalmente diffusa fra le Regioni ma, in futuro essa potrà acquisire sempre più importanza anche a livello comunale e provinciale, in concomitanza con l'affermazione dei nuovi strumenti di finanza innovativa.

Nell'ultima parte di questo approfondimento verranno presentati alcuni indicatori in grado di approssimare, seppur parzialmente, la salute finanziaria degli Enti Locali toscani nel corso degli ultimi anni osservati. Se non propriamente *proxies* del *rating* degli enti, tali indicatori possono suggerire utili indizi sulle potenzialità degli strumenti obbligazionari nel contesto regionale toscano.

Quadro 4.1

ALTRE FORME DI FINANZA INNOVATIVA LOCALE: I LEASING, GLI SWAP E LE CARTOLARIZZAZIONI

Oltre alle emissioni obbligazionarie, esistono molte altre forme di espressione per la c.d. finanza innovativa locale. In questo box sono descritte brevemente alcune delle più interessanti

I Leasing

Il leasing, già largamente diffuso tra le aziende private, è una forma di finanziamento che è utilizzata dagli Enti Locali per l'acquisizione dei beni mobili e immobili da impiegare nell'erogazione dei servizi. Tendenzialmente i contratti di leasing riguardano macchinari e attrezzature, veicoli industriali, hardware e autovetture.

Gli Enti Locali che stipulano un contratto di leasing possono disporre da subito del bene oggetto del contratto e devono versare periodicamente un canone di locazione; alla scadenza, l'ente può riscattare la proprietà dell'oggetto locato.

Il contratto di leasing è finanziato attraverso la spesa corrente e quindi non figura nel bilancio come investimento vero e proprio, sebbene il suo scopo naturale sia l'acquisizione permanente del bene. Inoltre, il versamento periodico del canone di locazione consente all'ente di ripartire il costo dell'acquisto su più anni e con una maggiore flessibilità rispetto ai mutui: i contratti di leasing possono essere infatti anche di media durata (3/5 anni).

Ad oggi, il ricorso al leasing da parte degli Enti Locali incontra il limite di una disciplina normativa insufficiente a garantire le necessarie condizioni di uniformità nelle procedure di stipula dei contratti, le quali devono avvenire attraverso l'emanazione di bandi pubblici.

Gli Swap

Gli swap sono operazioni finanziarie in cui due controparti si impegnano a scambiarsi flussi monetari in entrata o in uscita e a compiere l'operazione inversa a un data futura predeterminata e alle stesse condizioni del primo scambio (Boccia, Nigro, 2000). Questa tipologia di contratti permette agli Enti Locali di coprirsi dal rischio determinato dai tassi di interesse dei mutui stipulati con la Cassa DD.PP. o dai tassi di interesse applicati alle emissioni obbligazionarie. Non occorre scendere nella descrizione tecnica del loro funzionamento per comprendere la notevole utilità degli swap come strumenti finanziari nelle mani degli Enti Locali: gli swap consentono, infatti, di agganciare a un tasso variabile parte del debito contratto dagli enti a un tasso d'interesse fisso e viceversa. In questo modo gli amministratori locali hanno l'opportunità di diversificare il rischio superando alcuni dei limiti imposti dalla disciplina normativa relativa all'indebitamento degli Enti Locali.

Le Cartolarizzazioni

Le cartolarizzazioni sono operazioni finanziarie che permettono all'Ente Locale di incassare in anticipo il valore atteso connesso alla proprietà di un bene immobile. Inizialmente previste dalla Legge 130/1999, le cartolarizzazioni si sono diffuse fra gli enti territoriali grazie alla Legge 289/02 che ha concesso la possibilità per Regioni, Province e Comuni di costituire delle società che gestiscano il processo di cartolarizzazione dei beni immobiliari di proprietà pubblica.

Sebbene le cartolarizzazioni costituiscano un utile strumento per fare cassa, alcune cautele sono necessarie nella loro adozione. In particolare, le operazioni finalizzate alla dismissione programmata degli immobili sono soggette ai rischi delle fluttuazioni presenti nel mercato immobiliare. Inoltre, la dismissione di immobili costituisce pur sempre una perdita nel patrimonio dell'Ente Locale: l'abuso di questo strumento finanziario può facilmente portare ad una dilapidazione delle riserve di valore accumulate nel corso degli anni da parte della comunità locale.

4.3 Debito ed investimenti negli Enti Locali toscani

• *La consistenza dei prestiti*

Nel 2002 lo stock dei prestiti dei Comuni toscani ammontava complessivamente a 3.212 milioni di euro, circa il 48% in più rispetto al 1999. Ma, in concomitanza con l'acuirsi della stretta del Patto di Stabilità Interno e con la previsione di nuove possibilità nella negoziazione/estinzione dei mutui con la Cassa DD.PP., il tasso di crescita annuo dello stock del debito è andato diminuendo nei primi anni del 2000:

- tra il 1999 e il 2000 i prestiti sono cresciuti del 26% (si noti tuttavia che la variazione è sovrastimata a causa dell'assenza del dato relativo al Comune di Firenze nell'anno 1999)
- tra il 2000 e il 2001 del 10%
- tra il 2001 e il 2002 del 3%.

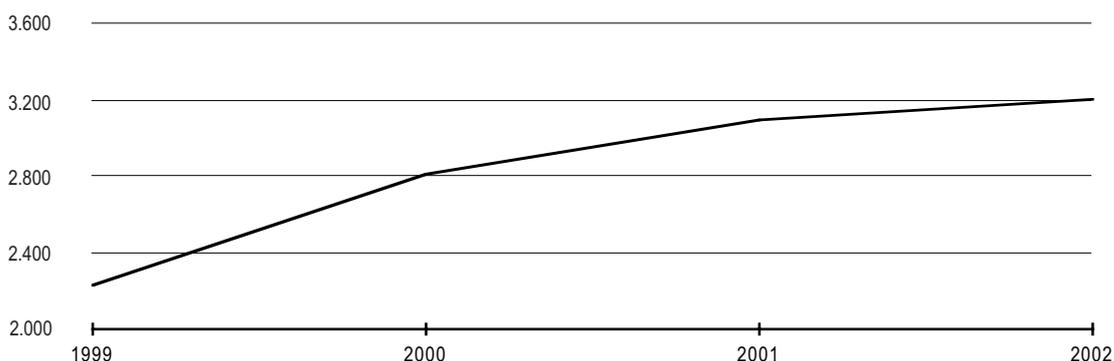
Questa dinamica è visibile nitidamente nel grafico 4.1 dove l'andamento delle consistenze debitorie è rappresentato da una curva nettamente concava. Se la tendenza verrà confermata in futuro, è naturale aspettarsi che già dal 2003 lo stock dei prestiti complessivamente sostenuto dai Comuni toscani subirà delle riduzioni rispetto agli anni precedenti o, quantomeno, tenderà a stabilizzarsi. Come vedremo in seguito, la riduzione del tasso di crescita dello stock è coerente con la crescita

dei rimborsi dei prestiti che ha caratterizzato il periodo di osservazione. Si nota inoltre che il rapporto debito comunale/PIL nel 1999 era pari al 3,3%, mentre nel 2002 era del 4,5%.

Dal punto di vista della dimensione demografica, i Comuni piccolissimi e medi sono quelli che hanno sperimentato la crescita maggiore nello stock dei prestiti negli ultimi quattro anni considerati; soltanto i Comuni con popolazione compresa tra i 1000 e i 2000 abitanti hanno mantenuto gli stessi livelli di debito. Come vedremo meglio più avanti, i Comuni più grandi hanno incrementato fortemente i rimborsi dei prestiti nel corso del 2001 e del 2002 e, in termini di variazione annua dello stock, sono l'unica classe demografica ad aver ridotto l'ammontare delle consistenze nell'arco dell'ultimo biennio (Tab. 4.2).

In termini pro capite, nel 1999 lo stock dei prestiti comunali sulle spalle del cittadino toscano era mediamente pari a 635 euro, contro i 908 del 2002. Nell'ultimo anno di osservazione, la pressione debitoria pro capite era maggiore nei comuni molto piccoli (1.220 euro pro capite), grandi e molto grandi (1.253 euro e 1.066 euro pro capite, rispettivamente). Per contro, i Comuni tra i 5.000 e i 10.000 abitanti, raggiungevano i livelli più bassi: appena 663 euro pro capite (Tab. 4.3). Come mostra il grafico 4.4 esiste una corrispondenza fra il livello di indebitamento e la media degli investimenti accertati nel

Grafico 4.1
STOCK DEI PRESTITI DEI COMUNI TOSCANI. 1999-2002
Valori in milioni di euro



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Tabella 4.2
CONSISTENZA DEI PRESTITI DEI COMUNI TOSCANI. 1999-2002
Valori assoluti in migliaia di euro, variazioni in percentuali

	1999	2000	2001	2002	Variazione 1999/2002
Fino a 1.000 abitanti	12.339	12.921	12.435	16.426	33,1
Da 1.001 a 2.000 abitanti	46.333	43.628	45.994	46.291	-0,1
Da 2.001 a 3.000 abitanti	45.373	51.921	49.249	57.100	25,8
Da 3.001 a 5.000 abitanti	102.534	110.853	124.495	128.878	25,7
Da 5.001 a 10.000 abitanti	255.058	302.002	313.064	314.674	23,4
Da 10.001 a 20.000 abitanti	345.746	381.199	401.462	457.032	32,2
Da 20.001 a 60.000 abitanti	615.827	578.133	727.088	752.684	22,2
Da 60.001 a 100.000 abitanti	573.718	642.935	678.510	703.959	22,7
Oltre 100.000 abitanti	233.271*	690.137	742.203	735.238	-
TOSCANA	2.230.199	2.813.728	3.094.501	3.212.282	44,0

* Manca il dato del Comune di Firenze

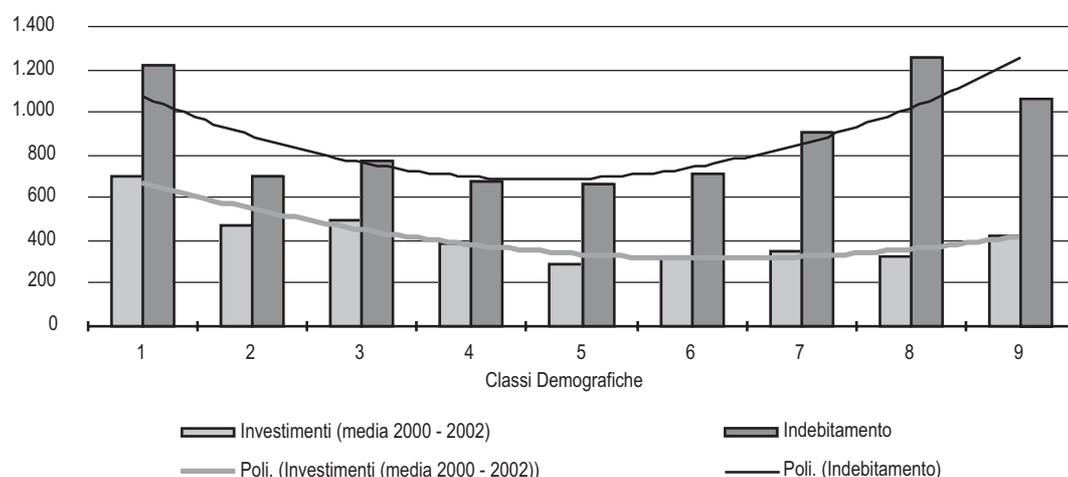
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Tabella 4.3
CONSISTENZA DEI PRESTITI PRO CAPITE NEI COMUNI TOSCANI. 1999-2002
Valori in euro

	1999	2000	2001	2002
Fino a 1.000 abitanti	902	941	916	1.220
Da 1.001 a 2.000 abitanti	699	657	696	699
Da 2.001 a 3.000 abitanti	621	708	671	778
Da 3.001 a 5.000 abitanti	546	589	659	680
Da 5.001 a 10.000 abitanti	542	638	662	663
Da 10.001 a 20.000 abitanti	568	605	635	718
Da 20.001 a 60.000 abitanti	747	698	875	904
Da 60.001 a 100.000 abitanti	1.019	1.142	1.211	1.253
Oltre 100.000 abitanti	330	972	1.044	1.066
TOSCANA	635	793	872	908

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Grafico 4.4
INVESTIMENTI E INDEBITAMENTO NEI COMUNI TOSCANI. 2002
Valori pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

triennio 2000 - 2002, ma solo per le classi dimensionali piccole e medie. I Comuni grandi e molto grandi, pur essendo indebitati molto rispetto alle altre classi demografiche, non mostrano un distacco altrettanto netto dagli altri Comuni anche sul lato delle spese in conto capitale. Tuttavia, se valutata nel complesso, sussiste una buona correlazione positiva tra indebitamento e investimenti (che saranno visti meglio in seguito): interpolando i dati dei singoli Comuni si ottiene, infatti, un indice di adattamento molto elevato (Graf. 4.5).

Rispetto al resto d'Italia, i residenti nei Comuni toscani durante il 2002 erano gravati da livelli di debito pro capite maggiori. In generale, livelli di debito più alti contraddistinguevano soprattutto le regioni del Centro-Nord (in particolar modo Trentino Alto Adige, Liguria e Lazio) mentre valori più bassi erano propri delle regioni meridionali e insulari.

Un dato interessante capace di fornire indicazioni sull'andamento dei debiti comunali riguarda la percentuale di accensioni e di rimborsi effettuati ogni anno rispetto alla consistenza dei prestiti. Se confrontiamo il 1999 col 2002 si possono notare una sostanziale riduzione nell'incidenza delle accensioni

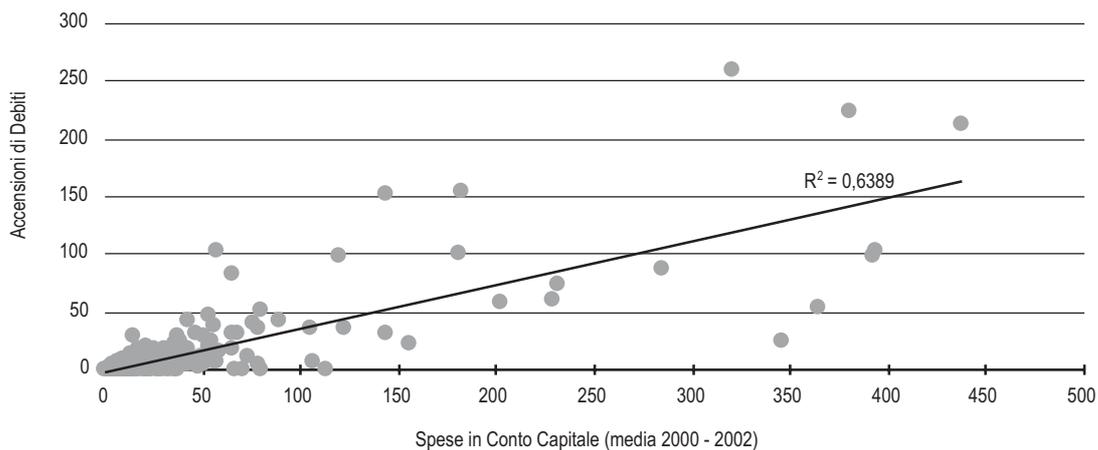
e una certa stabilità nell'incidenza dei rimborsi. Dal lato delle accensioni, si è passati da una media regionale del 22% ad una media del 13%: a questa dinamica, frutto sia della riduzione delle accensioni in valore assoluto che della crescita dello stock (ovvero del denominatore dell'indicatore descritto), hanno contribuito principalmente i Comuni molto grandi, scesi dal 70% del 1999 all'11% del 2002.

Allo stesso tempo i rimborsi sono rimasti stabilmente vicini al 10% della consistenza totale: ciò significa che sia i rimborsi che lo stock sono cresciuti grosso modo allo stesso ritmo durante il periodo di osservazione (Tab. 4.6).

Merita un'attenzione particolare l'analisi del ruolo della Cassa DD.PP. nell'erogazione dei prestiti ai Comuni toscani. Nel 2002, l'incidenza media del debito contratto con la Cassa DD.PP. rispetto allo stock totale dei prestiti era pari al 61%, 17 punti percentuali in meno rispetto alla incidenza media registrata dagli Enti Locali italiani.

Come dimostra il grafico 4.7, l'incidenza del debito riconducibile alla Cassa DD.PP. rispetto all'ammontare complessivo del debito contratto tra il 1999 e il 2002 è aumentata per i Comuni medio-piccoli e si è ridotta per

Grafico 4.5
 RELAZIONE FRA INVESTIMENTI E INDEBITAMENTO NEI COMUNI TOSCANI . 2002
 Valori in milioni di euro



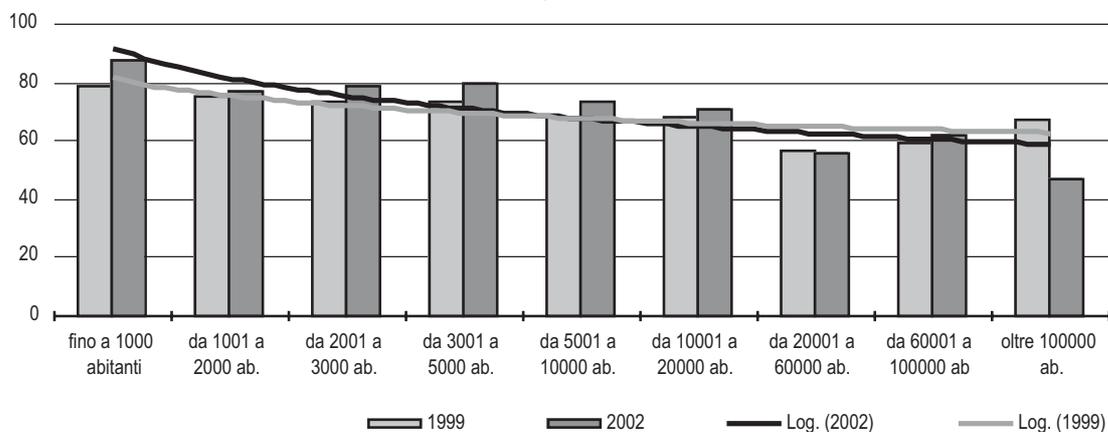
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Tabella 4.6
 ACCENSIONI, RIMBORSI E CONSISTENZA DEL DEBITO CON LA CASSA DD.PP. 1999-2002
 Valori percentuali su accertamenti e impegni

	Accensione/ Consistenza 1999	Accensione/ Consistenza 2002	Rimborso/ Consistenza 1999	Rimborso/ Consistenza 2002	Consistenza DDPP/ Tot. Consistenza 1999	Consistenza DDPP/ Tot. Consistenza 2002
Fino a 1.000 abitanti	16,2	10,1	6,4	6,3	79,0	87,2
Da 1.001 a 2.000 abitanti	17,3	11,3	8,1	9,3	75,3	77,0
Da 2.001 a 3.000 abitanti	15,5	17,3	8,0	8,0	73,4	78,4
Da 3.001 a 5.000 abitanti	13,8	18,0	7,9	7,0	73,8	79,6
Da 5.001 a 10.000 abitanti	14,5	11,1	8,9	7,2	67,8	73,6
Da 10.001 a 20.000 abitanti	18,5	13,7	7,3	8,2	67,8	70,6
Da 20.001 a 60.000 abitanti	14,6	14,3	8,1	10,2	56,5	55,5
Da 60.001 a 100.000 abitanti	19,2	13,6	8,5	6,8	59,7	62,1
Oltre 100.000 abitanti	69,7	10,9	26,7	16,0	67,3	46,9
TOSCANA	22,2	13,1	10,1	10,0	63,1	60,7

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Grafico 4.7
 INCIDENZA DELLA CASSA DD.PP. SUL MONTE DEBITI DEI COMUNI TOSCANI. 1999, 2002
 Valori percentuali



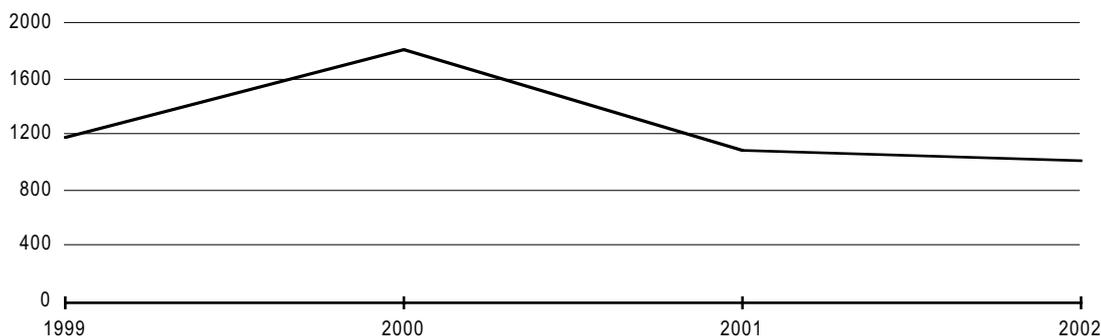
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

i Comuni medio-grandi. In questo modo si è acuitizzata quella che era una tendenza già visibile alla fine degli anni Novanta: i Comuni medio-piccoli tendono ad avvalersi mediamente di più della Cassa DD.PP. in quanto per essi è più difficile fare affidamento su altri enti erogatori, in particolar modo se di natura privata. Al contrario, i Comuni più grandi possono differenziare maggiormente le fonti del proprio debito perché, possedendo un maggiore potere contrattuale, possono negoziare condizioni migliori con gli enti creditizi. L'accentuarsi delle differenze fra Comuni medio-piccoli e Comuni medio-grandi è il sintomo reale di quella che poteva essere solo una preoccupazione teorica: l'introduzione dei nuovi strumenti di finanza innovativa e, in senso lato, l'arricchimento delle possibilità nella gestione finanziaria degli Enti Locali sta dando i suoi risultati perché ha permesso ai Comuni di differenziare il debito, ma tali opportunità sono state colte principalmente dai Comuni medio-grandi. I Comuni medio-piccoli, dovendo sostenere costi fissi relativamente alti nella ricerca di nuove vie di finanziamento del debito, hanno invece continuato a rivolgersi alla Cassa DD.PP. senza poter sfruttare le nuove possibilità offerte dall'ordinamento. Emerge, dunque, il nodo cruciale della finanza innovativa locale sul quale sarà necessario concentrare gli sforzi in futuro: consentire l'accesso ai nuovi strumenti finanziari a tutti i Comuni indistintamente è la chiave per il progresso della finanza innovativa locale.

Per quanto concerne le Province, lo stock del debito complessivamente sostenuto nel 2002 era pari a 1.100 milioni di euro, circa l'1,5% del PIL regionale (anche se il valore è sottostimato a causa dell'assenza dei dati relativi a due Province). L'andamento dello stock complessivo tra il 1999 e il 2002 è contraddistinto da un considerevole picco nel 2000 seguito da una corrispondente diminuzione nel 2001: complessivamente, nel corso dei quattro anni osservati, la consistenza del debito totale si è ridotta di circa il 13% (Graf. 4.8) In termini pro capite, il debito provinciale addossato su ogni cittadino toscano nel 2002 ammontava a 292 euro, ma la realtà regionale è piuttosto variegata: si passava da un minimo di 58 euro pro capite per la Provincia di Prato ad un massimo di 715 euro per la Provincia di Siena, coerentemente con i rispettivi livelli di spesa.

La struttura dei Certificati Consuntivi di bilancio non consente l'identificazione dell'ammontare di stock di debito relativo a ciascun ente erogatore. Tuttavia, è possibile conoscere la distribuzione percentuale delle accensioni annuali per ente erogatore. Da questo punto di vista, le accensioni attribuibili alla Cassa DD.PP. erano il 75% delle accensioni totali nel 1999, il 63% nel 2000, il 53% nel 2001 e il 68% nel 2002. Si noti che solo Pisa, Pistoia e Lucca sono Province nelle quali la Cassa DD.PP. non ha assunto un ruolo decisamente preminente nell'arco del periodo di osservazione a vantaggio degli istituti di credito privati (Tab. 4.9).

Grafico 4.8
CONSISTENZA DEL DEBITO DELLE PROVINCE TOSCANE. 1999-2002
Valori in milioni di euro



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Tabella 4.9
INCIDENZA DELLE ACCENSIONI CON LA CASSA DD.PP. SUL TOTALE DELLE ACCENSIONI DELLE PROVINCE. 1999-2002
Valori percentuali

	1999	2000	2001	2002
Massa	83,9	80,6	19,3	98,0
Lucca	42,4	46,4	36,4	100,0
Pistoia	28,8	34,8	96,5	36,5
Firenze	100,0	100,0	100,0	100,0
Livorno	100,0	100,0	91,5	100,0
Pisa	8,8	16,2	4,6	7,9
Arezzo	100,0	100,0	20,7	100,0
Siena	47,0	57,6	100,0	100,0
Grosseto	100,0	100,0	100,0	100,0
Prato	100,0	100,0	-	90,2
TOSCANA	75,5	63,0	53,5	68,3

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

• *I mutui e gli investimenti*

Come anticipato nella prima parte del Rapporto, il debito contratto dai Comuni toscani ha avuto un andamento altalenante durante il triennio 2000-2002: sia le accensioni che i rimborsi sono aumentati di molto nel 2001 rispetto al 2000 e, successivamente, sono diminuite in maniera consistente nel 2002. L'andamento generale del debito nei Comuni toscani è dipeso in parte dalle anticipazioni di cassa rese necessarie dal repentino

trasferimento di funzioni ex Bassanini e, in parte, dalle assunzioni e dai rimborsi di mutui e prestiti, a loro volta influenzati dalle nuove possibilità offerte dal lato delle estinzioni e delle rinegoziazioni.

La tabelle seguenti (Tabb. 4.10-4.11 e Graf. 4.12 illustrano l'andamento delle accensioni e dei rimborsi di mutui e prestiti per classi demografiche nel corso del quinquennio 1998-2002. Nell'arco dei cinque anni, le accensioni sono complessivamente diminuite del 15%

Tabella 4.10
ASSUNZIONE DI MUTUI E PRESTITI DEI COMUNI TOSCANI. 1998-2002
Valori assoluti in migliaia di euro e variazioni in percentuali

	1998	1999	2000	2001	2002	Var. 02/98	Var. 99/98	Var. 00/99	Var. 01/00	Var. 02/01
Fino a 1.000 abitanti	2.563	2.071	2.390	2.096	1.653	-35,5	-19,2	15,4	-12,3	-21,1
Da 1.001 a 2.000 ab.	7.444	7.106	8.748	7.198	4.981	-33,1	-4,5	23,1	-17,7	-30,8
Da 2.001 a 3.000 ab.	11.140	7.070	8.714	10.381	9.841	-11,7	-36,5	23,3	19,1	-5,2
Da 3.001 a 5.000 ab.	25.369	14.161	19.213	20.026	23.134	-8,8	-44,2	35,7	4,2	15,5
Da 5.001 a 10.000 ab.	47.526	34.697	37.941	30.627	33.863	-28,7	-27,0	9,3	-19,3	10,6
Da 10.001 a 20.000 ab.	62.118	61.746	65.342	58.367	55.345	-10,9	-0,6	5,8	-10,7	-5,2
Da 20.001 a 60.000 ab.	101.289	62.531	101.773	81.617	84.166	-16,9	-38,3	62,8	-19,8	3,1
Da 60.001 a 100.000 ab.	83.411	101.628	77.578	72.088	95.886	15,0	21,8	-23,7	-7,1	33,0
Oltre 100.000 ab.	118.537	120.352	110.557	68.121	79.840	-32,6	1,5	-8,1	-38,4	17,2
TOSCANA	459.398	411.361	432.257	350.520	388.708	-15,4	-10,5	5,1	-18,9	10,9

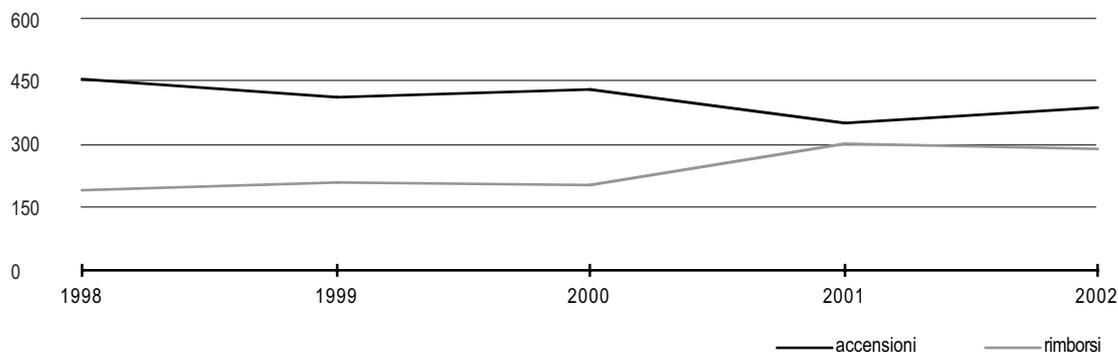
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Tabella 4.11
RIMBORSO DI MUTUI E PRESTITI DEI COMUNI TOSCANI. 1998-2002
Valori assoluti in migliaia di euro, variazioni in percentuali

	1998	1999	2000	2001	2002	Var. 02/98	Var. 99/98	Var. 00/99	Var. 01/00	Var. 02/01
Fino a 1.000 abitanti	676	747	844	957	1.040	53,9	10,6	12,9	13,4	8,7
Da 1.001 a 2.000 ab.	3.390	3.518	3.420	3.620	4.257	25,6	3,8	-2,8	5,8	17,6
Da 2.001 a 3.000 ab.	3.134	3.622	3.711	4.089	4.555	45,3	15,6	2,5	10,2	11,4
Da 3.001 a 5.000 ab.	7.822	8.052	8.009	8.579	9.010	15,2	2,9	-0,5	7,1	5,0
Da 5.001 a 10.000 ab.	20.046	21.931	19.576	20.777	22.134	10,4	9,4	-10,7	6,1	6,5
Da 10.001 a 20.000 ab.	23.721	25.354	26.027	27.887	36.642	54,5	6,9	2,7	7,1	31,4
Da 20.001 a 60.000 ab.	42.188	44.878	47.218	50.916	73.115	73,3	6,4	5,2	7,8	43,6
Da 60.001 a 100.000 ab.	36.702	43.779	42.215	45.340	47.399	29,1	19,3	-3,6	7,4	4,5
Oltre 100.000 ab.	54.375	60.050	55.071	141.969	95.017	74,7	10,4	-8,3	157,8	-33,1
TOSCANA	192.053	211.931	206.091	304.133	293.169	52,6	10,4	-2,8	47,6	-3,6

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Grafico 4.12
ACCENSIONI E RIMBORSI MUTUI E PRESTITI DEI COMUNI TOSCANI. 1998-2002
Valori assoluti in milioni di euro



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

mentre i rimborsi sono aumentati del 53%. In termini di accensioni, i piccoli e i grandi Comuni sono quelli che hanno sperimentato le riduzioni maggiori, tutte sopra il 30%, mentre i Comuni di medie dimensioni hanno ridotto in misura minore le proprie accensioni, con variazioni generalmente comprese tra il 10 e il 20%.

Dal lato dei rimborsi, invece, non si assiste ad una divisione così netta, sebbene siano i Comuni più grandi ad influenzare maggiormente gli andamenti medi toscani. Si noti che, nel 2001, la spesa per i rimborsi impegnata dai Comuni più grandi rappresentava il 47% della spesa per rimborsi complessivamente impegnata dai Comuni toscani, sebbene i Comuni più grandi rappresentino meno del 20% della popolazione regionale. L'anno successivo, l'incidenza dei rimborsi dei Comuni più grandi si attestava ancora a livelli alti: più del 30%.

Per quanto riguarda le Province, le accensioni per mutui e prestiti sono cresciute in misura consistente tra il 1999 e il 2000 (+88%) riducendosi poi fortemente negli anni successivi. Nel 2002 le accensioni dei mutui da parte delle Province toscane ammontavano a circa 58,9 milioni di euro, contro i 72,6 milioni del 1999. Dal lato dei rimborsi, invece, si è verificata una forte diminuzione delle somme complessivamente impegnate tra il 2000 e il 2001 (-40%) e una leggera crescita tra il 2001 e il 2002. Il risultato finale è stata una diminuzione dei rimborsi

totali dai 39,1 milioni di euro del 1999 ai 28 milioni di euro del 2002.

L'analisi dell'andamento di mutui e prestiti non può essere disgiunta dall'analisi dell'andamento delle spese in conto capitale. Nella prima parte del Rapporto abbiamo già osservato la distribuzione funzionale degli investimenti nei Comuni toscani. Adesso occorre soffermarsi sulla loro distribuzione per interventi, così come definiti nel D.P.R. n. 194/1996. Le due tabelle che seguono (Tabb. 4.13-4.14) descrivono tale distribuzione relativamente agli anni 1998 e 2002. Come è possibile notare, la stragrande maggioranza degli investimenti veniva assorbita per tutte le classi demografiche dalla voce acquisto di beni immobili; l'investimento immobiliare, infatti, costituiva sia nel 1998 che nel 2002 i tre quarti della spesa in conto capitale complessivamente erogata dai Comuni toscani. Tuttavia, nell'arco del quinquennio, si è assistito a un forte calo dell'incidenza degli investimenti in immobili per i piccoli Comuni, dove tali investimenti passavano dal 90% al 62% della spesa in conto capitale, e per i grandi Comuni (dal 61 al 52%) collocati, peraltro, su livelli molto bassi rispetto alla media regionale. La riduzione dell'incidenza degli investimenti immobiliari è probabilmente una delle molteplici conseguenze del trasferimento delle funzioni Bassanini al quale si associa una crescita marcata di altri settori di intervento

Tabella 4.13
DISTRIBUZIONE PER SETTORE DI INTERVENTO DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI TOSCANI. 1998
Valori percentuali

	Acquisto di beni immobili	Espropri	Acquisto di beni per servizi in economia	Utilizzo di beni terzi	Acquisto di beni mobili	Incarichi professionali esterni	Trasferimenti di capitali	Partecipazioni	Conferimenti di capitale	Concessioni	TOTALE
Fino a 1000 abitanti	90,5	0,2	0,7	0,0	5,0	2,2	1,3	0,2	0,0	0,0	100,0
Da 1001 a 2000 ab.	88,2	0,3	0,9	0,8	2,6	1,4	5,4	0,0	0,1	0,2	100,0
Da 2001 a 3000 ab.	84,6	0,7	1,3	1,4	3,3	1,5	2,4	0,7	2,6	1,4	100,0
Da 3001 a 5000 ab.	87,6	0,7	2,1	0,0	4,6	2,2	2,1	0,1	0,1	0,4	100,0
Da 5001 a 10000 ab.	86,6	2,9	0,7	0,0	4,8	1,6	2,5	0,3	0,2	0,3	100,0
Da 10001 a 20000 ab.	78,8	3,0	1,0	0,7	5,0	3,1	3,3	0,1	0,1	4,9	100,0
Da 20001 a 60000 ab.	75,4	4,8	0,4	0,1	3,8	1,6	4,2	0,7	0,6	8,5	100,0
Da 60001 a 100000 ab.	78,1	5,8	0,4	0,0	5,1	3,4	2,7	0,3	0,7	3,4	100,0
Oltre 100000 ab.	61,5	7,7	0,1	0,0	3,5	3,4	2,9	0,5	0,2	20,3	100,0
TOSCANA	75,6	4,6	0,6	0,2	4,2	2,5	3,2	0,4	0,4	8,3	100,0

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Tabella 4.14
DISTRIBUZIONE PER SETTORE DI INTERVENTO DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI TOSCANI. 2002
Valori percentuali

	Acquisto di beni immobili	Espropri	Acquisto di beni per servizi in economia	Utilizzo di beni terzi	Acquisto di beni mobili	Incarichi professionali esterni	Trasferimenti di capitali	Partecipazioni	Conferimenti di capitale	Concessioni	TOTALE
Fino a 1.000 ab.	62,1	0,0	7,9	0,7	10,6	12,6	5,6	0,0	0,5	0,0	100,0
Da 1.001 a 2.000 ab.	84,9	1,0	0,8	1,0	5,4	2,7	3,5	0,1	0,5	0,0	100,0
Da 2.001 a 3.000 ab.	83,9	0,7	3,3	0,8	4,9	3,2	2,9	0,1	0,1	0,3	100,0
Da 3.001 a 5.000 ab.	76,9	1,9	5,5	0,0	4,3	1,9	6,8	0,6	1,6	0,5	100,0
Da 5.001 a 10.000 ab.	83,5	0,7	0,8	0,2	6,5	4,2	2,4	0,9	0,6	0,2	100,0
Da 10.001 a 20.000 ab.	63,8	2,1	1,5	1,0	4,0	3,5	3,2	1,9	0,6	18,4	100,0
Da 20.001 a 60.000 ab.	74,0	3,0	0,6	0,0	5,5	3,2	6,5	1,5	1,1	4,7	100,0
Da 60.001 a 100.000 ab.	86,2	2,7	0,2	0,0	3,4	1,4	3,4	1,9	0,5	0,3	100,0
Oltre 100.000 ab.	51,8	6,1	0,0	0,0	6,4	4,0	9,3	0,9	2,0	19,5	100,0
TOSCANA	72,1	2,8	1,1	0,3	5,1	3,2	5,2	1,3	1,0	8,0	100,0

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

(quali conferimenti di capitali e concessioni), segno di una volontà diffusa per una progressiva delega all'esterno dell'espletamento dei servizi e delle nuove funzioni.

Al 2002 la distribuzione degli investimenti si presentava come segue: i Comuni piccoli, meno predisposti al processo di esternalizzazione, investivano molto in acquisti di beni mobili generici e di beni per realizzazioni in economia, oltre che in incarichi professionali esterni. I Comuni medio-piccoli, invece, avevano gli investimenti quasi del tutto assorbiti dagli acquisti immobiliari e il resto della loro spesa in conto capitale si distribuiva principalmente fra trasferimenti di capitale e acquisto di beni mobili. Lo stesso discorso valeva per i Comuni tra i 20.000 e i 100.000 abitanti. Al contrario, i Comuni con popolazione compresa tra 10.000 e 20.000 abitanti e quelli con più di 100.000 abitanti, sembrano aver dato molto meno peso agli investimenti immobiliari a favore delle concessioni che raggiungevano quote molto alte: quasi il 20% per entrambe le categorie di Comuni.

Da una indagine svolta dalla Ragioneria Generale dello Stato ("Indagine sui mutui contratti dagli Enti Locali per il finanziamento degli investimenti - Anno 2002", aprile 2004) risulta che le principali destinazioni delle risorse dei mutui concessi ai Comuni toscani durante il 2002 siano state: l'edilizia sociale (42 e 23 milioni di euro rispettivamente per i comuni con più e con meno di 20.000 abitanti) e il settore della viabilità e dei trasporti (20 e 26 milioni di euro rispettivamente).

Infine, riguardo alle Province è interessante rilevare come più del 60% dei mutui concessi nel 2002 venissero destinati ad investimenti nel settore della viabilità e dei trasporti: nel 2002 i mutui concessi a tali scopi ammontavano a 22,7 milioni di euro contro i 35,3 milioni di euro complessivamente contratti dalla Province toscane. Gli altri due settori di intervento degni di nota sono: l'edilizia sociale (8,8 milioni di euro nel 2002) e l'edilizia pubblica di interesse locale (2,3 milioni di euro).

A proposito dei mutui e, più in generale, dell'indebitamento con vincolo di destinazione, è utile osservare un ultimo aspetto: quello relativo all'ente erogatore dei finanziamenti. L'indagine della Ragioneria Generale già richiamata riporta i dati dei mutui degli Enti Locali toscani a livello aggregato, senza

distinzione fra Province, Comuni e Comunità Montane. Da tali dati emergono le seguenti considerazioni riguardo al 2002:

- l'edilizia pubblica ad interesse locale e le opere igienico sanitarie sono quasi del tutto finanziate attraverso la Cassa DD.PP.: nel 2002 circa il 90% dei mutui destinati a tali settori erano stati erogati dalla Cassa DD.PP.;
- al contrario, l'edilizia sociale è finanziata prevalentemente ricorrendo a canali privati. L'Istituto bancario Monte dei Paschi di Siena finanziava il 40% dei mutui totali, mentre la Cassa DD.PP. solo il 35%;
- la costruzione di impianti sportivi e ricreativi era finanziata al 100% attraverso il ricorso al solo canale pubblico, con l'Istituto per il Credito Sportivo che finanziava il 46% dei mutui concessi nel 2002;
- le opere idriche e le opere marittime erano finanziate solo dalla Cassa DD.PP.;
- i mutui destinati al settore della viabilità e dei trasporti erano per il 78% finanziati dalla Cassa DD.PP. e per il 15% dal Monte dei Paschi di Siena;
- infine, le opere nel settore energetico erano finanziate per metà attraverso mutui concessi dalla Cassa DD.PP. e per metà attraverso mutui concessi dalla banca O.P.I.;

Si noti che l'incidenza complessiva della Cassa DD.PP. sui mutui degli Enti Locali toscani nel 2002 si attestava attorno al 65%, contro l'80% relativo alla media degli Enti Locali italiani (la differenza nei dati con la tabella 4.5 deriva dal fatto che in questo caso sono considerati soltanto i mutui e non i prestiti nel loro ammontare complessivo).

• I BOC nei Comuni toscani

Al 2002, in Toscana, circa una ventina di Comuni ha adottato l'emissione di BOC come metodo per finanziare i propri investimenti. L'analisi che segue, tuttavia, fa riferimento al 2000, potendo contare sui dati ricavabili dagli archivi Ancitel (e non sui Certificati dei Conti Consumativi dei Comuni) per la peculiarità delle informazioni necessarie.

I Comuni che hanno emesso almeno un BOC al 31 dicembre del 2000, sono tredici e sono quelli elencati qui di seguito per un totale di 31 emissioni (a ciascuna x corrisponde una singola emissione).

Tabella 4.15
EMISSIONE DI BOC NEI COMUNI TOSCANI

Comune	1997	1998	1999	2000
Abbadia San Salvatore				x
Empoli			x	
Fauglia				x
Figline Valdarno		x	xxx	xxxx
Firenze			xx	
Montelupo Fiorentino	x			
Piombino			x	
Pistoia				x
Poggibonsi				x
Pomarance			x	x
San Vincenzo		x	x	x
Siena		x	x	x
Viareggio		x	xx	xxx
Valore globale (milioni euro)	2	21	75	34

Fonte: elaborazione su dati Ancitel

Il valore complessivo delle obbligazioni emesse risulta pari a 132 milioni di euro, concentrate soprattutto nel 1999. La durata media delle obbligazioni è 17 anni; si passa da un minimo di 5 anni nel caso di due delle emissioni di Figline Valdarno ad un massimo di 20 anni per molti dei BOC emessi: la maggior parte delle obbligazioni (il 90%) ha una durata superiore o uguale a 15 anni (Tab. 4.16).

e alla realizzazione di una R.S.A. per sessanta posti letto nell'area dell'ex ospedale "Buresi"

- Il Comune di Siena, che ha destinato i fondi alla costruzione di un impianto di risalita meccanizzata nella località di Fontebranda, alla manutenzione straordinaria della rete dei bottini comunali, al completamento del parcheggio nell'area del piazzale Rosselli e al rifacimento del Ponte di Malizia

Tabella 4.16
CARATTERISTICHE DEI BOC EMESSI IN TOSCANA

Comune	Valore (euro)	Durata	Formula Tasso di Interesse	Indice di Riferimento
Montelupo Fiorentino	2.117.473	1997-2004	Variabile	RIBOR 6M+0,30
Figline Valdarno	2.339.550	1998-2018	Variabile	EURIBOR 6M+0,1475
San Vincenzo	1.363.446	1998-2018	Variabile	EURIBOR 6M +0,135
Siena	10.329.138	1998-2018	Variabile	EURIBOR 6M +0,10
Viareggio	6.972.168	1998-2013	Fisso	4,86% S
Empoli	5.125.835	1999-2019	Variabile	EURIBOR 6M+0,059
Figline Valdarno	303.000	1999-2019	Variabile	EURIBOR 6M+0,1475
Figline Valdarno	959.000	1999-2019	Variabile	EURIBOR 6M+0,1475
Figline Valdarno	2.940.000	1999-2019	Variabile	EURIBOR 6M+0,20
Firenze	14.341.490	1999-2014	Variabile	EURIBOR 6M+0,07
Firenze	33.014.600	1999-2014	Fisso	6,14% S
Piombino	1.085.000	1999-2019	Variabile	EURIBOR 6M+0,275
Pomarance	464.000	1999-2019	Variabile	EURIBOR 6M+0,255
San Vincenzo	910.000	1999-2019	Variabile	EURIBOR 6M +0,135
Siena	5.138.000	1999-2009	Fisso	5,36%
Viareggio	6.733.000	1999-2014	Variabile	EURIBOR 6M+0,149
Viareggio	3.793.000	1999-2014	Variabile	EURIBOR 6M+0,149
Abbadia San Salvatore	1.165.000	2000-2020	Variabile	EURIBOR 6M+0,27
Fauglia	227.000	2000-2020	Variabile	EURIBOR 6M+0,246
Figline Valdarno	221.000	2000-2005	Variabile	EURIBOR 6M+0,119
Figline Valdarno	462.000	2000-2005	Variabile	EURIBOR 6M+0,119
Figline Valdarno	530.000	2000-2020	Variabile	EURIBOR 6M+0,119
Figline Valdarno	931.000	2000-2020	Variabile	EURIBOR 6M+0,119
Pistoia	3.510.000	2000-2020	Variabile	EURIBOR 6M
Poggibonsi	5.096.000	2000-2020	Variabile	EURIBOR 6M+0,20
Pomarance	317.000	2000-2020	Variabile	EURIBOR 6M+0,255
San Vincenzo	935.000	2000-2020	Variabile	EURIBOR 6M +0,135
Siena	7.235.000	2000-2010	Fisso	5,50%
Viareggio	6.331.762	2000-2015	Variabile	EURIBOR 6M+0,09
Viareggio	7.033.000	2000-2015	Variabile	EURIBOR 6M+0,149
Viareggio	160.618	2000-2015	Variabile	EURIBOR 6M+0,09

Fonte: elaborazione su dati Ancitel

La formula del tasso di interesse scelta è quasi sempre quella del tasso variabile con riferimento all'indice EURIBOR a sei mesi; la maggiorazione applicata sull'indice varia da uno spread dello 0,07 di Firenze (obbligazione a 15 anni) a uno spread dello 0,3 di Montelupo Fiorentino (obbligazione a 17 anni). Solo nel caso di 4 emissioni (Siena, Viareggio e Firenze) la scelta è ricaduta sul tasso fisso, variando da un minimo del 4,86% di Viareggio (obbligazione emessa nel 1998 con scadenza nel 2013) a un massimo del 6,14% di Firenze (obbligazione emessa nel 1999 con scadenza nel 2014).

Per ciò che concerne la destinazione dei fondi ricavati dalle emissioni obbligazionarie, si possono fare alcuni esempi sulla base delle informazioni che sono state gentilmente fornite dalle amministrazioni interessate:

- Il Comune di Montelupo, che ha destinato i fondi nel settore dell'edilizia industriale
- Il Comune di Poggibonsi, che ha destinato i fondi alla ristrutturazione dell'ex cinema Politeama, alla costruzione di un collettore per acque meteoriche

e della relativa viabilità

- Il Comune di Pomarance, che ha destinato i fondi per finanziare manutenzioni stradali
- Il Comune di Empoli, che ha destinato i fondi: alla ristrutturazione dell'ex vetreria Taddei; all'acquisto dell'arredo urbano dei centri storici di Empoli e Pontorme; all'ampliamento ed adeguamento della scuola elementare di Ponzano e alla realizzazione di una nuova scuola materna; al rifacimento dell'impianto di pubblica illuminazione nella zona nord del centro di Empoli; alla realizzazione di una pista ciclabile di collegamento tra il villaggio scolastico e la stazione ferroviaria; alla manutenzione straordinaria di piazza Matteotti e Ristori.
- Il Comune di San Vincenzo, che ha destinato i fondi: alla ristrutturazione del Palazzo Comunale, alla sistemazione di via Indipendenza; alla creazione del Parco Rimigliano, alla costruzione del marciapiedi in via del Castelluccio; alla ristrutturazione della Torre di San Vincenzo e all'acquisto dell'ex-Cinema Verdi.

I tredici Comuni che nel 2000 avevano emesso almeno un BOC costituiscono un gruppo di enti (da qui in poi "gruppo boc") fra loro relativamente omogenei e con caratteri nettamente distinti rispetto alla media dei Comuni toscani. Innanzitutto, da un punto di vista demografico, il gruppo boc rappresenta il 20% della popolazione regionale (l'11%, se si esclude Firenze). Sono tutti Comuni medio grandi, ad eccezione di Fauglia, la cui popolazione ammonta a circa 3.000 unità, e la loro dimensione demografica media al 2000 era pari a 56.300 abitanti (27.300 senza Firenze) contro i 12.300 del Comune medio toscano. Il dato conferma dunque quanto più volte ripetuto: sebbene teoricamente aperto a tutti, lo strumento obbligazionario è in realtà accessibile principalmente ai Comuni di dimensioni più grandi. Il fatto che anche Comuni più piccoli talvolta riescano ad emettere obbligazioni non deve trarre in inganno. Talvolta l'emissione di boc equivale nei fatti alla contrazione di un mutuo perché le obbligazioni emesse sono interamente sottoscritte da un unico soggetto. L'unica differenza con il mutuo è che attraverso l'emissione di obbligazioni il Comune usufruisce di determinati vantaggi, come l'accredito immediato dei fondi o la restituzione parziale della ritenuta d'imposta sugli interessi corrisposti, che rende ancora più favorevole il tasso di interesse effettivo sul debito rispetto a quello offerto dalla Cassa DD.PP..

Per quanto concerne l'economia locale, il reddito mediamente disponibile per abitante è superiore alla media: nel 2001, il gruppo boc si attestava mediamente attorno ai 13.200 euro per cittadino contro i 12.000 euro dei Comuni toscani. Inoltre, dei tredici Comuni, solo Fauglia aveva un reddito disponibile pro capite inferiore alla media toscana. Si noti poi che almeno 6 Comuni del gruppo boc sono definibili come turistici: Firenze, Siena, Viareggio, San Vincenzo, per fare alcuni esempi, presentano tutti valori di gran lunga superiori alla media toscana in termini di presenze turistiche. La ricchezza diffusa, oltre che la dimensione demografica, sembrano essere dunque tratti distintivi dei Comuni che hanno emesso obbligazioni in passato.

Per quanto riguarda la gestione economica messa in atto dall'amministrazione comunale, sicuramente il gruppo boc è connotato da un volume complessivo di entrate superiore alla media: la pressione tributaria nel 2000 era pari a 502 euro pro capite

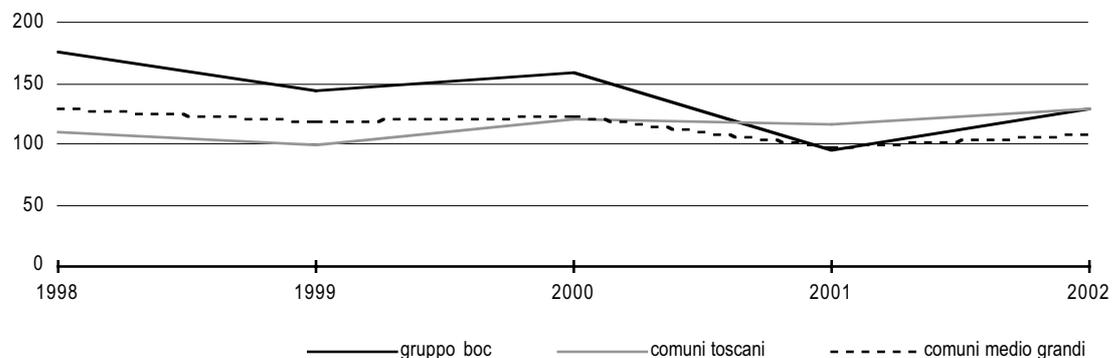
contro i 379 della media toscana e i trasferimenti pro capite ammontavano a 272 euro contro 212. Nel complesso, l'autonomia tributaria dei Comuni del gruppo boc è inferiore a quella media toscana, e il divario si è allargato nel corso degli anni: nel 2000 i due livelli rispettivi erano pari a 47 e 49%; nel 2002, 40 e 45%.

Anche dal lato della spesa il gruppo boc è decisamente più attivo. In particolare la spesa in conto capitale pro capite è quasi il doppio del valore medio regionale: 604 contro 355 euro nel corso del 2000. Non sorprende, dunque, verificare che le obbligazioni comunali siano state emesse proprio da quei Comuni che tendono ad investire di più e che quindi necessitano in misura maggiore di una proficua diversificazione delle fonti del debito.

A tal proposito, si noti l'andamento delle variabili strutturalmente legate al debito comunale. Come vedremo meglio nella sezione successiva, attraverso l'utilizzo dei dati presenti nei bilanci comunali è possibile costruire un indicatore ("capacità di indebitamento") in grado di sintetizzare l'attitudine dei Comuni a contrarre nuovi debiti secondo quanto previsto dal legislatore. Secondo tale indicatore, i Comuni del gruppo boc possono permettersi indebitamenti maggiori rispetto alla media toscana perché dispongono di maggiori risorse: il valore dell'indicatore nel 2000 per il gruppo boc era pari a 194 euro pro capite contro i 143 euro della media toscana. Il divario si riduce di molto se si esclude Firenze dal gruppo boc, ma rimane comunque degno di nota.

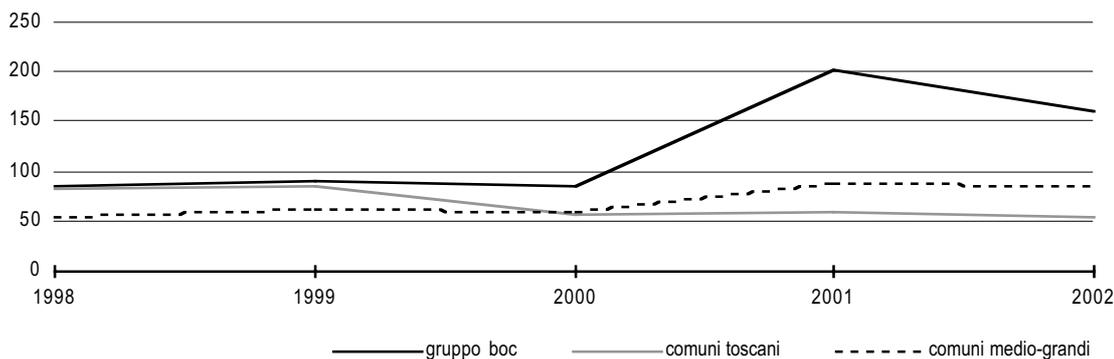
Infine, è interessante osservare (Graff. 4.17-4.18) come l'andamento delle accensioni e dei rimborsi dei mutui e prestiti sia direttamente correlato alle emissioni dei BOC. Dal lato delle accensioni, se nel 1998 il gruppo boc impegnava circa 176 euro pro capite per nuovi mutui contro i 110 della media toscana, nel 2002 il gruppo boc si era completamente allineato con la media regionale attorno ai 130 euro pro capite. Ciò significa che, mentre la generalità dei Comuni toscani accresceva gradualmente il valore dei mutui pro capite impegnati nel corso del quinquennio, i Comuni del gruppo boc diminuivano le accensioni, potendo evidentemente fare affidamento su una diversa fonte di indebitamento. Nel grafico è riportato anche l'andamento delle accensioni per i Comuni medio-grandi: come si può notare, sebbene anch'esse diminuiscano nel 2001, il tasso di riduzione è

Grafico 4.17
ACCENSIONI DI MUTUI E PRESTITI PRO CAPITE NEI COMUNI TOSCANI. 1998-2002



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Grafico 4.18
RIMBORSI DI MUTUI E PRESTITI PRO CAPITE NEI COMUNI TOSCANI. 1998-2002



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

sicuramente più piccolo rispetto a quello sperimentato dal gruppo boc.

Allo stesso modo, dal lato dei rimborsi pro capite, se nel 1998 il gruppo boc e i Comuni toscani erano appaiati sugli 82 euro pro capite, nel 2002 il divario fra i due gruppi era enorme: 161 contro 54, a dimostrazione del fatto che i Comuni più attivi dal lato della differenziazione delle fonti del debito sono anche quelli che, presumibilmente, hanno sfruttato in misura maggiore le nuove opportunità di rinegoziazione/estinzione dei mutui offerte dalla Cassa DD.PP..

4.4

Le potenzialità di indebitamento dei Comuni toscani

In quest'ultimo paragrafo sono presentati alcuni indicatori che approssimano la capacità dei comuni di contrarre debiti e, più in generale, il loro *rating* finanziario, inteso come quell'insieme di caratteristiche che fanno di un ente un'appetibile controparte nei mercati obbligazionari.

Tuttavia occorre essere molto chiari: il rating di cui si parla in questo paragrafo potrebbe discostarsi fortemente da quello attribuito attraverso una valutazione accurata dell'ente locale svolta da un'agenzia di revisione. L'attribuzione di un rating vero e proprio richiederebbe infatti tutt'altro tipo di analisi. Le agenzie di revisione, per stabilire il grado di affidabilità finanziaria di un ente, devono prendere in considerazione una grande quantità di variabili che solo in minima parte possono essere dedotte dai bilanci dell'ente e che spesso forniscono informazioni su caratteristiche non solo strettamente finanziarie. L'utilizzo degli indicatori presentati di seguito deve essere dunque accompagnato da adeguate cautele: gli indicatori proposti hanno come scopo quello di stimolare alcune riflessioni di ordine generale e non certo quello di fornire una descrizione accurata della salute finanziaria degli enti esaminati. Si noti, inoltre, che i dati presenti nei bilanci comunali possono spesso essere fuorvianti perché incapaci di esprimere correttamente i fenomeni che rappresentano. Si pensi, ad esempio, al problema della esternalizzazione e delle aziende partecipate: nel bilancio comunale non vengono iscritte anche le attività di tali aziende; pertanto, un Comune teorica-

mente in buona salute finanziaria potrebbe avere un monte debiti superiore alla media degli altri Comuni, senza lasciarne traccia sul bilancio, perché contratto da una delle aziende delle quali l'ente locale è azionista, magari di maggioranza.

Detto ciò, la costruzione di indicatori è comunque funzionale alla comprensione dei possibili sviluppi futuri della finanza innovativa locale in Toscana ed offre certamente alcuni spunti di discussione di particolare interesse. Questa sezione è articolata in due paragrafi: nel primo vengono presentati gli indicatori. Nel secondo sono riportati i risultati in termini di rating delle amministrazioni comunali.

• Gli indicatori

Quelli contenuti nella tabella 4.19 sono gli indicatori utilizzati per la valutazione del rating dei Comuni. Per ogni indicatore è riportata anche la modalità di calcolo del punteggio corrispondente, la quale verrà spiegata più ampiamente nel paragrafo successivo.

A. INDICATORI STRUTTURALI

A.1 *Reddito Disponibile pro capite*

Il reddito disponibile pro capite è uno dei classici indicatori capaci di rilevare la ricchezza presente sul territorio comunale. Alti valori nel reddito disponibile pro capite significano che il Comune ha a disposizione una base imponibile consistente alla quale ricorrere nel caso si rendesse necessario aumentare le entrate tributarie per sopperire ad esigenze contingenti. Il reddito disponibile pro capite medio in Toscana nel 2000 era pari a 11.800 euro, con variazioni comprese tra San Romano in Garfagnana (appena 8.300 euro) e Abetone (quasi 18.000 euro), secondo le stime IRPET.

A.2 *Vecchiaia della Popolazione*

Il grado di vecchiaia della popolazione è ottenuto rapportando il numero di abitanti con età maggiore di 65 anni rispetto al numero di abitanti con età inferiore ai 14 anni. Tale indicatore riflette inversamente il grado di sostenibilità del debito futuro da parte dell'amministrazione comunale: una popolazione giovane e attiva fornisce sicuramente maggiori garanzie sulle future potenzialità d'espansione economica dell'ente locale rispetto a una popolazione vecchia e in larga parte dipendente dall'intervento pubblico.

Tabella 4.19
INDICATORI DI RATING

Indicatori	Formulazione	Modalità di attribuzione del punteggio
<i>Indicatori Strutturali</i>		
Reddito disponibile pro capite	Reddito disponibile/Popolazione	direttamente correlata
Vecchiaia	Popolazione con più di 65 anni/Popolazione con meno di 14 anni	inversamente correlata
<i>Indicatori Gestionali</i>		
Governance	Voci pianificazione realizzate/Voci pianificazione	direttamente correlata
Erroneità nelle previsioni sulle entrate tributarie Consuntivo	E.Tributarie Consuntivo - E.Tributarie Previste/E.Tributarie inversamente correlata	
Erroneità nelle previsioni sulle entrate da trasferimenti Consuntivo	Trasferimenti Consuntivo - Trasferimenti Previsti/Trasferimenti inversamente correlata	
Erroneità nelle previsioni sulle entrate extratributarie Extratributarie Consuntivo	E.Extratributarie Consuntivo - E.Extratributarie Previste/E. inversamente correlata	
Propensione all'investimento pro capite	Somma delle spese in c/capitale anni 1998-2002/Popolazione	direttamente correlata
Deficitarietà	Mancato rispetto di almeno uno dei parametri ministeriali	inversamente correlata
<i>Indicatori sulla Situazione Debitoria</i>		
Capacità di indebitamento pro capite	(0,25 * Entrate Correnti 2000 - Interessi Passivi 2002)/Popolazione	direttamente correlata
Consistenza del debito pro capite	Consistenza prestiti/Popolazione	inversamente correlata

B. INDICATORI GESTIONALI

B.1 Governance

L'indicatore di governance intende esprimere la capacità dell'ente locale di programmare le proprie attività riguardo all'assetto del territorio e alle problematiche ambientali. Più in generale, la governance rappresenta una approssimazione della volontà del Comune di controllare e pianificare i futuri interventi sull'economia locale. Valori più alti di governance sono dunque associabili ad una maggiore pragmaticità dei governi comunali.

L'indicatore è ottenuto rapportando il numero delle voci realizzate fra le voci presenti nel quadro 1 del Certificato Consuntivo di Bilancio al totale delle voci realizzabili. Tali voci sono le seguenti:

- Piano regolatore approvato
- Piano regolatore adottato
- Programma di fabbricazione
- Programma pluriennale di attuazione
- Piano edilizia economica popolare
- Piano per gli insediamenti produttivi industriali
- Piano per gli insediamenti produttivi artigianali
- Piano per gli insediamenti produttivi commerciali
- Piano delle attività commerciali
- Piano urbano del traffico
- Piano energetico ambientale comunale

Questo indicatore può variare molto fra comuni piccoli, medi e grandi e quindi è indispensabile che il confronto venga effettuato all'interno della stessa fascia demografica. Ad esempio, è ragionevole aspettarsi che comuni con meno di mille abitanti non adottino un piano urbano del traffico ma quello che conta, ai fini dell'attribuzione del rating, è la realizzazione di un maggior numero di voci sulla programmazione comunale rispetto ai comuni simili e non la percentuale di realizzazione in termini assoluti.

Nel 2002 la percentuale di realizzazione media-

mente si attestava attorno al 40%, 24 Comuni si posizionavano sui valori minimi (circa il 10%) e solo due Comuni realizzavano tutte le voci presenti in bilancio.

B.2 Erroneità nelle previsioni delle entrate correnti

I tre indicatori (riferiti rispettivamente alle entrate tributarie, extratributarie e ai trasferimenti) individuano il grado di precisione delle previsioni programmatiche approntate dalle amministrazioni comunali nell'anno precedente rispetto alle entrate effettive da consuntivo del 2002. Un ente locale che riesca a prevedere con una buona approssimazione quali saranno i flussi futuri delle entrate correnti dimostra un forte grado di affidabilità e, verosimilmente, si dimostra più appetibile agli occhi dei potenziali investitori pubblici e privati.

Gli indicatori sono costruiti rapportando la differenza fra previsioni ed effettivo realizzo rispetto alle entrate accertate. Nel 2001 in Toscana era stato previsto un gettito complessivo per il 2002 pari a 1.479 milioni di euro con una buona approssimazione dell'effettivo gettito realizzato nel 2002: 1.500 milioni di euro. Non altrettanto buone erano le previsioni aggregate di trasferimenti e entrate extratributarie: rispettivamente 823 milioni di euro contro 979 e 739 milioni di euro contro 837. Si deve però ricordare che a livello aggregato gli errori di previsione dei singoli Comuni possono compensarsi qualora fossero di segno opposto: il dato medio non ha quindi un particolare significato statistico.

B.3 Propensione all'Investimento pro capite

La propensione all'investimento è calcolata sull'arco del quinquennio 1998-2002 onde limitare l'effetto distorsivo derivante dalla variabilità delle spese in conto capitale che, come abbiamo visto, è presente fra un anno e l'altro. L'indicatore è costruito rapportando la somma delle spese in conto capitale impegnate

in ciascuno degli anni considerati alla popolazione residente relativa al 2002. Una maggiore propensione all'investimento indica un alto potenziale di crescita economica e una maggiore disponibilità di risorse negli anni a venire. Il dato medio toscano nel 2002 era pari a 1.690 euro procapite, con Pieve a Nievole ai valori minimi (meno di 500 euro pro capite) e Figline Valdarno su quelli massimi (più di 8.000 euro pro capite).

B.4 Deficitarietà nel 1999

Un'ulteriore indicazione sul grado di affidabilità finanziaria di un ente locale è fornita dal rispetto dei parametri di deficitarietà previsti nel D.M. 6 maggio 1999, n. 227. Evidentemente un Comune riconosciuto come deficitario difficilmente può garantire alti livelli di affidabilità finanziaria. Ogni Comune è tenuto ad autocertificare il proprio status di deficitarietà attraverso la compilazione di un questionario, posto alla fine del Conto Consuntivo del Bilancio annuale. Sfortunatamente, l'informatizzazione nell'archivio regionale delle autocertificazioni approntate dalle amministrazioni comunali è avvenuta soltanto nel 1999 e il riferimento per l'assegnazione del rating si rimanda necessariamente a quel periodo. Tuttavia il dato è comunque utile: un Comune deficitario nel 1999 sconterà ancora per molto il suo dissesto finanziario in termini di reputazione anche qualora tale dissesto fosse stato parzialmente recuperato negli anni successivi. I parametri di deficitarietà sono elencati nella tabella 4.20.

Nel 1999 i Comuni che rispettavano tutti i parametri di deficitarietà erano 178, pari al 62% dei Comuni toscani. Il restante 38% violava almeno uno dei parametri elencati nella tabella.

75 sono i Comuni che violavano solo uno dei parametri, principalmente il *b* riguardante la gestione dei residui attivi: 52 di essi, infatti, presentava residui attivi superiori al 21% delle entrate correnti, pari al 18% dei Comuni toscani. I restanti Comuni che violavano soltanto un parametro si distribuivano in questo

modo: 12 non rispettavano il parametro *c*, 6 l'*h*, 2 il *g* e il *d*, 1 l'*a* e il parametro *e*. Nessuno dei Comuni toscani violava il parametro *f* riguardante l'autonomia finanziaria. Infine, dei 31 Comuni che non rispettavano due parametri, il 70% violava i parametri *b* e *c*. Solo tre erano i Comuni che non rispettavano tre parametri: il *b*, il *c* e uno fra *a*, *g*, o *h*.

C. INDICATORI SULLA SITUAZIONE DEBITORIA

C.1 Capacità di indebitamento pro capite

Questo indicatore costituisce una proxy delle possibilità di indebitamento concesse dall'Ordinamento a ciascun ente locale. Per legge, infatti la capacità di impegno a titolo di interessi è costituita al massimo dal 25% delle entrate correnti del rendiconto del penultimo anno precedente l'anno di riferimento. Se alla capacità di impegno per interessi vengono sottratti gli oneri finanziari per i mutui in ammortamento, si ottiene l'ammontare massimo di ulteriore indebitamento che l'amministrazione comunale potrà deliberare nell'anno di riferimento. Così, la capacità di indebitamento di ogni Comune per l'anno 2002 sarà una funzione crescente rispetto alle sue entrate correnti nel 2000 e decrescente rispetto agli interessi passivi accumulati per l'anno 2002. Formalmente l'indicatore è così costruito:

$$C_t = \frac{0,25 \times E_{t-2} - I_t}{pop_t}$$

con C_t = capacità di indebitamento pro capite anno t

E_{t-2} = entrate correnti anno $t - 2$

I_t = interessi su mutui precedentemente contratti impegnati nell'anno

pop_t = popolazione anno t

Naturalmente, per ottenere la capacità di indebitamento reale, occorrerebbe dividere l'ammontare massimo di debito contraibile per il tasso di interesse applicato sul nuovo debito da contrarre. Inoltre, si noti che il limite imposto dal legislatore ha

Tabella 4.20
PARAMETRI DI DEFICITARIETÀ. 1999

Parametro di deficitarietà	N° di Comuni deficitari (1999)
a Disavanzo di amministrazione complessivo superiore al 5% delle spese correnti e per rimborso prestiti (1)	2
b Residui attivi di fine esercizio provenienti dalla gestione di competenza superiori al 21% delle entrate correnti (2)	84
c Residui passivi di fine esercizio provenienti dalla gestione di competenza delle spese correnti superiori al 27% delle spese correnti	37
d Esistenza di procedimenti di esecuzione forzata nei confronti dell'ente	2
e Presenza di debiti fuori bilancio per i quali non siano state reperite le necessarie fonti di finanziamento	1
f Volume complessivo delle entrate proprie rapportato al volume complessivo delle entrate correnti inferiore alla soglia della rispettiva classe demografica (3)	0
g Volume complessivo delle spese per il personale rapportato al volume complessivo delle spese correnti superiore alla soglia della rispettiva classe demografica (4)	6
h Importo complessivo degli interessi passivi sui mutui superiore al 12 per cento delle entrate correnti	14

(1) con esclusione del rimborso di anticipazioni di cassa
(2) nel computo dei residui attivi sono esclusi quelli relativi all'imposta comunale sugli immobili ed ai trasferimenti erariali
(3) inferiore al 27% per i comuni sino a 2.999 abitanti, inferiore al 35% per i comuni da 3.000 a 59.999 abitanti, inferiore al 37% per i comuni da 60.000 a 250.000 abitanti, inferiore al 32 per cento per i comuni con oltre 250000 abitanti
(4) superiore al 48% per i comuni sino a 2.999 abitanti, superiore al 46% per i comuni da 3.000 a 59.999 abitanti, superiore al 41% per i comuni da 60.000 a 250.000 abitanti, superiore al 44% per i comuni con oltre 250.000 abitanti

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

spesso una valenza meramente teorica in quanto, nella prassi, l'indebitamento degli Enti Locali si attesta generalmente molto al di sotto di tale limite. L'indicatore rileva tuttavia l'attitudine virtuale all'indebitamento e può pertanto costituire uno dei criteri di assegnazione del rating. Nel 2002 la capacità di indebitamento pro capite media in Toscana era pari a 150 euro per abitante: i valori variavano da un minimo di 33 euro ad un massimo di 403 euro pro capite.

C.2 Consistenza del debito pro capite

Questo indicatore è stato ampiamente descritto nella sezione precedente. Esso rappresenta l'ammontare di prestiti sostenuto da ciascun cittadino residente nel comune osservato e indica l'esposizione dell'ente locale agli effetti di eventuali shock avversi sia sui mercati finanziari che sull'economia locale.

• L'attribuzione del rating

La procedura utilizzata per l'attribuzione del rating ai singoli Comuni è stata la seguente:

- per ogni Comune toscano sono stati calcolati tutti gli indicatori sopra descritti;
- successivamente, i valori ottenuti sono stati confrontati con i valori medi corrispondenti alla classe demografica di appartenenza del Comune stesso;
- allo scostamento dal valore medio della classe demografica è stato assegnato un punteggio variabile tra -2 e +2. Fanno eccezione gli indicatori sullo scarto tra previsioni/consuntivi sulle entrate e quelli di deficitarietà: per i primi non viene effettuato alcun confronto con la media della classe demografica e il punteggio è assegnato sulla base del divario relativo tra entrate previste ed

entrate effettive. Per il secondo, invece, il punteggio è attribuito solo se il Comune risulta deficitario per almeno uno dei parametri ministeriali: in tal caso il punteggio attribuito è fortemente penalizzante (meno 5 punti) onde rilevare l'importanza che la definizione di deficitarietà strutturale ha sulla reputazione dell'ente locale e sulla sua appetibilità agli occhi dei potenziali investitori.

La somma dei punteggi attribuiti attraverso gli otto indicatori costituisce il punteggio di rating finale. Attraverso tale punteggio, i Comuni sono stati raggruppati in classi secondo il seguente criterio:

In teoria, un Comune appartenente alla classe "A+" può emettere obbligazioni garantendo agli investitori un rischio di credito quasi nullo. Il rischio aumenta via via che si scende alle classi più basse, fino ad arrivare alla classe "B-" dove sono compresi i Comuni con il più alto rischio di credito. Tuttavia, è doveroso ricordare che l'assegnazione del rating effettuata in questa sezione è basata solamente su una minima parte delle informazioni che sarebbero necessarie per conoscere realmente il grado di solvibilità finanziaria degli Enti Locali: la classificazione dei Comuni qui proposta costituisce un semplice esercizio analitico e tende a privilegiare solo alcuni aspetti delle possibilità economico-finanziarie degli Enti Locali.

Dalla lettura dei risultati (Tab. 4.21) si evince che il 22% dei Comuni toscani appartiene alla classe "A+", il 15% alla classe "A", il 25% alla classe "A-", il 12% alla classe "B+", il 15% alla classe "B" e l'11% alla classe "B-". Dei 13 Comuni che avevano emesso obbligazioni entro il 31 dicembre 2000, 4 appartengono alla classe "A+", 2 alla classe "A", 3 alla classe "A-", 2 alla classe "B" e, infine, 2 alla classe "B-".

Tabella 4.21
IL RATING DEI COMUNI TOSCANI

Punteggio di Rating	Classe di Rating	Numero di Comuni	% sui Comuni toscani
Molto Alto	A+	59	21
Alto	A	50	18
Medio Alto	A-	70	24
Medio Basso	B+	38	13
Basso	B	43	15
Molto Basso	B-	27	9

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

5. IL RISPETTO DEL PATTO DI STABILITÀ NEI COMUNI TOSCANI

5.1 Le regole del Patto di Stabilità per gli Enti Locali

Dal Trattato di Maastricht (1992) e dal Patto di Stabilità e Crescita (1997) in poi, tutti i paesi membri dell'Unione Europea hanno sottoscritto l'obiettivo comune di non generare disavanzi eccessivi, assumendosi l'impegno di realizzare una situazione di bilancio che, nel medio termine, possa comportare un saldo vicino al pareggio o positivo. Questo obiettivo riguarda il complesso delle amministrazioni pubbliche e quindi coinvolge necessariamente anche quelle locali.

Accade però che le ragioni alla base del Patto di Stabilità Interno (PSI) oggi sono note, e in definitiva anche diffusamente condivise, almeno tanto quanto le sue regole applicative sono ancora fortemente criticate dagli amministratori locali italiani.

Occorre ricordare, infatti, che la finanza locale nel nostro Paese è interessata (e talvolta quasi travolta) da due vicende di grande rilievo che generano effetti potenzialmente contraddittori:

- la prima di natura europea è proprio l'applicazione del PSI;
- la seconda, invece, di natura nazionale è l'attuazione della revisione costituzionale del Titolo V e della riforma federalista.

Mentre i governi locali già da qualche anno stanno subendo gli effetti della prima, per la seconda il grado d'incertezza è ancora elevato: gli Enti Locali verranno effettivamente investiti dalla riforma federalista soltanto nei prossimi anni e, in particolare, dalla crescita nel loro grado di autonomia finanziaria che da tale riforma conseguirà. Nel quadro della finanza locale italiana, però, si intravedono già le potenziali contraddizioni che Comuni e Province dovranno affrontare, stretti come sono fra l'imposizione di vincoli di bilancio standardizzati e uniformi da un lato (imposti dal Patto) e l'ampliamento del loro ruolo discrezionale nelle scelte gestionali e finanziarie dall'altro (concessa dalla Costituzione).

In effetti, nei primi anni le regole del PSI sono state formulate come regole di buona condotta piuttosto che come obblighi tassativi e sanzionabili, ma più di recente il meccanismo complessivo è stato reso un po' più vincolante sotto la minaccia di penalizzazioni (in realtà spesso soltanto promesse ma non applicate). Inoltre, sebbene le regole del PSI subiscano regolarmente ogni anno ritocchi e aggiustamenti, alcuni dei quali migliorativi per gli Enti Locali, fino ad oggi nella sostanza non si è superato quello che può essere considerato il limite principale del Patto e cioè l'eccessiva rigidità delle regole stabilite. Il problema non è di facile soluzione perché nel processo di risanamento finanziario una certa uguaglianza di trattamento deve essere garantita; occorre però anche riconoscere che l'applicazione di regole di bilancio fisse e uguali per tutti gli enti, che

partono da situazioni finanziarie fra loro anche molto differenziate, può generare grandi iniquità e -cosa non meno importante- può avere effetti disincentivanti sulla maggioranza dei governi locali.

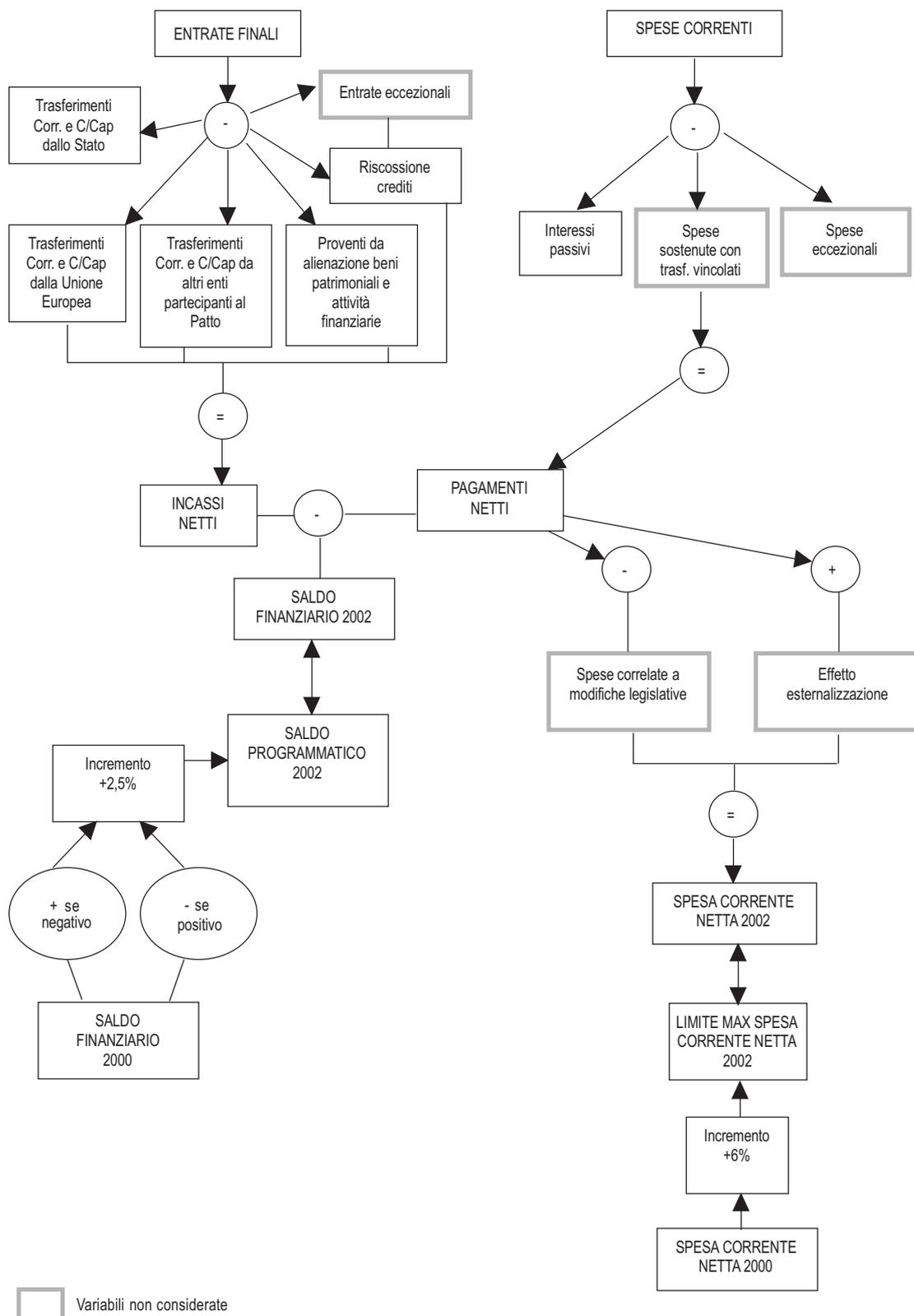
Andiamo, però, per ordine ricapitolando per sommi capi come sono cambiate le regole del PSI per gli Enti Locali, focalizzando l'attenzione sull'ultimo triennio cioè dal 2002 ad oggi.

Il PSI assegna agli Enti Locali il compito fondamentale di ridurre il proprio disavanzo secondo un calcolo che raffronta le entrate nette con la spesa corrente netta; ogni anno si è modificato però, in modo più o meno significativo, sia il calcolo del saldo finanziario effettivo sia quello del saldo programmatico, che rappresenta il valore soglia di riferimento rispetto a cui confrontare il saldo finanziario a consuntivo, per stabilire se l'amministrazione ha o meno rispettato il limite imposto dal Patto. Inoltre, ogni anno a questo obiettivo primario se ne sono affiancati altri di diversa natura, riguardanti prima la riduzione dell'incidenza del disavanzo e del debito rispetto al PIL e negli ultimi anni l'imposizione di tetti alla spesa corrente (sia impegni che pagamenti).

Nello specifico per il 2002, che è l'ultimo anno per il quale sono disponibili i dati di bilancio degli enti toscani, le novità principali sono state le seguenti (L.448/2001; Circ.11 del 26.2.2002; D.L.13/2002):

- le disposizioni del Patto sono state limitate alle Province e ai Comuni con più di 5mila abitanti (limitazione in effetti già prevista dal 2001);
- si è stabilito che il saldo finanziario 2002 non potesse essere meno favorevole del saldo programmatico, ottenuto peggiorando del 2,5% il saldo finanziario del 2000 (Schema 5.1);
- è stato aggiunto un ulteriore vincolo sulla spesa corrente (quella rilevante ai fini del calcolo del saldo di bilancio), che non poteva superare il corrispettivo valore del 2000 aumentato del 6%, sul lato sia dei pagamenti che degli impegni;
- norme "ad hoc" sono state definite per gli enti che nel periodo 1997-2000 avevano esternalizzato alcuni servizi;
- è stato esteso il processo di monitoraggio imponendo alle Province e ai Comuni con oltre 60mila abitanti di trasmettere regolarmente le informazioni sui propri incassi e pagamenti;
- inoltre, è stato enunciato un meccanismo sanzionatorio nei confronti degli enti non rispettosi del Patto, e in particolare del limite alla crescita delle spese correnti, che sarebbe andato a vantaggio degli enti in regola. La sanzione prevista doveva consistere nella riduzione dei trasferimenti correnti erariali spettanti a ciascun ente in misura pari alla differenza fra l'obiettivo e il risultato conseguito (entro la quota massima del 25% dei trasferimenti stessi). Questa sanzione economica è stata poi abolita con la Legge Finanziaria per il

Schema 5.1
CALCOLO DEL SALDO FINANZIARIO E PROGRAMMATICO E DELLA SPESA CORRENTE NETTA SOGGETTA A VINCOLO. 2002



2003 (L.289/2002) mentre è rimasto operativo il blocco delle assunzioni del personale a carico di quegli enti che non hanno rispettato il Patto nelle sue tre componenti (saldo finanziario, impegni e pagamenti di spesa corrente).
Dal 2003 in poi (L.289/2002; Circ. 7 del 4.2.2003)

non sono stati più riproposti i vincoli sulla spesa corrente mentre sono stati introdotti obiettivi sul disavanzo finanziario, sia di cassa che di competenza, differenziati fra Province e Comuni; mentre per le prime il saldo programmatico doveva essere calcolato migliorando del 7% il saldo finanziario del 2001, per i

secondi il saldo programmatico coincideva esattamente con il dato 2001, senza alcun correttivo.

È stata inoltre cambiata la definizione di saldo finanziario:

- dalle entrate finali si poteva sottrarre, oltre alle consuete voci (relative ai trasferimenti correnti e in conto capitale ricevuti dallo Stato, dall'Unione europea e dagli altri enti partecipanti al Patto, e le entrate derivanti da dismissioni immobiliari e finanziarie e dalla riscossione di crediti), anche la compartecipazione all'IRPEF;
- dalle spese correnti invece si potevano detrarre quelle relative alle elezioni politiche amministrative e, solo per le Province, anche le spese connesse a funzioni statali o regionali trasferite o delegate.

Per il 2003, poi, in caso di mancato rispetto dei vincoli venivano imposti il divieto di nuove assunzioni (come già per il 2002), il divieto di indebitamento per finanziare nuovi investimenti e l'obbligo di ridurre almeno del 10% la spesa per beni e servizi rispetto al 2001 (sanzioni queste da far valere l'anno successivo).

Per il 2004 (Circ.5 del 3.2.2004), infine, sono stati previsti pochi cambiamenti ma di rilievo. Ci si riferisce nello specifico al calcolo del saldo finanziario 2004, nel quale verrà consentita la detrazione, sul lato delle spese, dei maggiori oneri di personale relativi al biennio contrattuale 2002-2003 e quelli per l'attività istruttoria del condono. I primi corrispondono allo 0,99% del monte salari del 2002 e andranno così ad aggiungersi alle altre voci di spesa da portare in detrazione che rimarranno invariate (interessi passivi, spese per calamità naturali, spese sostenute sulla base di trasferimenti vincolati, spese per elezioni amministrative e per rimborsi eseguiti dallo Stato).

Nel 2004 il saldo finanziario programmatico sarà ottenuto incrementando il saldo programmatico 2003 (calcolato diversamente per Comuni e Province come si è visto sopra) dell'1,7%, che è il tasso d'inflazione programmato contenuto nel DPEF 2004-2007.

Nei paragrafi che seguono verranno presentate alcune stime sull'impatto del PSI sugli Enti Locali toscani, sia nel 2002 che nel 2004 (in questo secondo caso si tratterà di una simulazione assolutamente teorica, ottenuta applicando le regole previste per il 2004 alla banca dati disponibile per il 2002).

Sono necessarie almeno due avvertenze alla lettura di questi risultati di stima.

Con la prima avvertenza si vuole sottolineare l'ipotesicità delle stime presentate, dovuta non soltanto all'assenza di informazioni aggiornate sul rispetto del Patto da parte dei singoli Enti Locali a livello regionale, ma anche all'impossibilità pratica di simularne correttamente l'impatto a partire dai dati di bilancio disponibili. Infatti, alcune fra le voci che servirebbero per calcolare correttamente il saldo finanziario non sono recuperabili dai Certificati Consuntivi di Bilancio.

Con la seconda avvertenza, invece, si invita alla cautela nell'interpretazione dei risultati, soprattutto perché la normativa del PSI, nonostante i continui aggiustamenti, contiene ancora alcuni paradossi. Innanzitutto il saldo programmatico continua ad essere commisurato a valori di saldo finanziario temporalmente piuttosto lontani (per costruire il dato programmatico 2004, ad esempio, i Comuni sostanzialmente faranno riferimento al saldo finanziario 2001), vanificando quindi per l'ente locale gli even-

tuali sforzi compiuti negli ultimi periodi per migliorare il proprio saldo. Inoltre la logica, secondo cui il saldo finanziario (che può essere positivo o negativo) viene migliorato o peggiorato a seconda dei casi, risulta ancora poco intuitiva e talvolta iniqua nei confronti degli enti più virtuosi. Due esempi possono bastare:

- nel 2002 veniva stabilita una soglia massima al "peggiore" consentito al saldo finanziario: vuol dire che all'ente in disavanzo si concedeva di raggiungere un saldo un po' più negativo (saldo 2000=-100; saldo progr. 2002=-102,5) e, invece, l'ente in avanzo poteva realizzare un saldo un po' meno positivo (saldo 2000=100; saldo progr. 2002=97,5);
- nel 2004 il ragionamento è cambiato e, limitatamente alle Province, si parla di "miglioramento" del saldo finanziario, il che significa in termini programmatici che a livello di singolo ente il disavanzo dovrà ridursi (saldo 2001=-100; saldo progr. 2003=-93) e l'avanzo dovrà aumentare (saldo 2001=100; saldo progr. 2003=107), come se la massimizzazione dell'avanzo fosse un obiettivo ovvio per l'ente locale. A questi saldi, peraltro, si dovrà continuare ad applicare il tasso d'inflazione programmato che contribuirà a riallargare il divario fra enti in avanzo e quelli in disavanzo.

In definitiva, non è sufficiente distinguere gli Enti Locali fra quelli in regola con il Patto e quelli che non lo sono; è opportuno invece verificare se gli enti che hanno sforato sono o non sono in disavanzo, perché è evidente che la criticità del mancato rispetto del proprio obiettivo programmatico è molto diversa in un caso o nell'altro.

5.2

Il rispetto del Patto nel 2002: una stima per i Comuni toscani

In riferimento all'anno 2002, utilizzando le informazioni provenienti dai Certificati Consuntivi di Bilancio, si è cercato di valutare l'impatto delle regole imposte dal Patto di Stabilità sulla finanza comunale toscana, tramite valutazioni sui singoli enti e su alcune loro aggregazioni. Per ogni Comune (al di sopra dei 5mila abitanti) sono stati quindi stimati il saldo programmatico e quello finanziario e la spesa corrente netta soggetta al vincolo di crescita del 6%.

Per verificare il rispetto di entrambi gli obiettivi, cioè quello del saldo finanziario uguale o più favorevole al saldo programmatico e quello della spesa corrente inferiore alla soglia massima stabilita, nel procedimento di stima si sono rese necessarie alcune semplificazioni (cfr. precedente Schema 5.1):

- nel calcolo del saldo finanziario/programmatico mancano i seguenti elementi: sul lato degli incassi non sono state detratte le entrate con carattere di eccezionalità (non identificabili) mentre sul lato dei pagamenti non è stato possibile sottrarre né le spese eccezionali né quelle sostenute sulla base di trasferimenti vincolati (entrambe non individuabili);
- rispetto invece al vincolo sulla spesa corrente, applicato tanto agli impegni quanto ai pagamenti, non è stato possibile tenere conto né delle spese correlate a modifiche legislative, cioè connesse a funzioni trasferite o delegate (voce in diminuzione), né dell'effetto dell'esternalizzazione di alcuni

servizi espresso dalla differenza fra le spese “prima” e “dopo” l’esternalizzazione stessa (voce in aumento).

Dai risultati di stima il primo dato interessante che emerge riguarda la totalità dei Comuni toscani soggetti al Patto nel 2002 (cioè 147 enti). Aggregando i valori comunali (Tab. 5.2), si nota infatti che:

invece di 75 milioni di euro) e un disavanzo viceversa più contenuto (89 anziché 192 milioni di euro). Va però segnalato che l’apporto dei Comuni in avanzo è stato più determinante ai fini dell’esito finale, se si pensa che in media ogni Comune con saldo positivo ha generato un avanzo (2 milioni di euro) pari a quasi il doppio di quello che sarebbe stato sufficiente per

Tabella 5.2
SALDO FINANZIARIO E PROGRAMMATICO DEI COMUNI TOSCANI (oltre 5mila abitanti). 2002
Valori assoluti e medi in migliaia di euro

	Saldo finanziario 2000 (a)	Saldo programmatico 2002 (b)	Saldo finanziario 2002 (c)	Var % (c)/(b)	Var. ass. (c)-(b)
SOMMA DEI VALORI ASSOLUTI					
Totale comuni	-119.756	-116.762	129.296	-1,1	246.058
Totali comuni con saldo positivo	76.966	75.042	218.767	2,9	143.725
Totali comuni con saldo negativo	-196.723	-191.804	-89.471	0,5	102.333
N. comuni con saldo positivo	70	-	109	1,6	39
N. comuni con saldo negativo	77	-	38	0,5	-39
VALORI MEDI PER COMUNE					
Saldo positivo	1.100	1.072	2.007	1,9	935
Saldo negativo	-2.555	-2.491	-2.355	0,9	136

Fonte: stime IRPET

- il loro saldo finanziario era negativo nel 2000 e ammontava a circa 120 milioni di euro;
- a partire da questo risultato il saldo programmatico per il 2002 si attestava su un disavanzo di circa 117 milioni di euro, equivalente ad una riduzione del 2,5%;
- Il saldo finanziario realizzato effettivamente nel 2002 è stato, invece, addirittura positivo e quindi ben più favorevole dell’obiettivo programmatico (246 milioni di euro in più).

Secondo questa stima, quindi, in termini aggregati la finanza comunale toscana avrebbe più che “centrato” l’obiettivo prefissato dal PSI sul contenimento del disavanzo, realizzando addirittura un avanzo consistente.

A questo risultato hanno contribuito sia i Comuni con saldo positivo, che nel 2002 sono 109 (39 in più rispetto al 2000), sia quelli con saldo negativo, che nel 2002 sono soltanto 38. Entrambe queste categorie hanno ottenuto rispettivamente un avanzo complessivo maggiore di quello prefissato come obiettivo (219

rispettare il vincolo programmatico.

Il quadro aggregato, quindi, è molto positivo perché, non soltanto si rileva che in Toscana è diminuita la presenza di Comuni in disavanzo tanto da registrare un avanzo complessivo per la finanza comunale, ma si deve anche valorizzare il fatto che tutti i Comuni (considerati nel loro insieme) sono riusciti a migliorare il saldo finanziario, anche quelli che già si trovavano in situazione di avanzo.

Anche l’analisi dei singoli casi comunali (Tab. 5.3) mostra una situazione molto confortante. Dalle stime emerge infatti che la stragrande maggioranza dei Comuni toscani (123 Comuni su 147, cioè l’84%) ha rispettato il vincolo sul saldo finanziario; di questi 100 hanno registrato un avanzo. Tra coloro che invece non risultano in regola (24 enti) si osserva che 15 si trovano in disavanzo, facendo così presupporre l’esistenza di situazioni finanziarie particolarmente critiche.

Sul fronte dell’altro obiettivo previsto dal Patto 2002 -che era in effetti un duplice obiettivo perché

Tabella 5.3
RISPETTO DEL PATTO DI STABILITÀ NEI COMUNI TOSCANI (oltre 5mila abitanti). 2002
Numerosità

	Saldo finanziario positivo	Saldo finanziario negativo	TOTALE
Saldo finanziario > saldo programmatico	100	23	123
Saldo finanziario < saldo programmatico	9	15	24
Limite spesa corrente (Impegni) superato	52	23	75
Limite spesa corrente (Impegni) non superato	57	15	72
Limite spesa corrente (Pagamenti) superato	62	27	89
Limite spesa corrente (Pagamenti) non superato	47	11	58
TOTALE	109	38	147

Fonte: stime IRPET

imponere un tetto alla crescita sia agli impegni che ai pagamenti della spesa corrente netta- i risultati sono meno positivi. Tanto per gli impegni, ma ancor più per i pagamenti, si stima che più della metà dei Comuni toscani non ha rispettato la soglia massima consentita, indipendentemente dal segno del proprio saldo finanziario (sebbene fra coloro che non hanno oltrepassato il limite prevalgano gli enti in avanzo finanziario). In definitiva il vincolo alla spesa corrente si è rivelato molto più impegnativo e più difficile da raggiungere per la realtà comunale toscana.

Un altro modo per osservare l'impatto delle regole del Patto, intermedio rispetto ai casi precedenti, è quello di aggregare i risultati dei singoli enti per fascia demografica (Tab.5.4), in modo da verificare l'eventuale presenza di tendenze diverse per i Comuni piccoli (5-20mila ab.), medi (20-60mila ab.) e grandi (oltre 60mila ab.).

stituisce l'84% dell'avanzo complessivo (109 su 129 milioni di euro);

- i Comuni di media grandezza presentano un saldo finanziario positivo e pari al doppio di quello programmatico;
- i 10 Comuni più grandi, pur essendo gli unici a presentare un saldo negativo, hanno ridotto il disavanzo al di là delle aspettative, sostanzialmente azzerandolo.

Sembra quindi di poter affermare che nel 2002 l'impegno degli Enti Locali nei confronti del vincolo sul disavanzo finanziario è stato collegiale e che il successo è stato garantito soprattutto dai "grossi" avanzi dei piccoli Comuni e dai "piccoli" disavanzi dei Comuni più grandi.

Un andamento più differenziato fra piccoli e grandi Comuni si rileva invece nel caso del vincolo sulla crescita della spesa corrente, che sembra essere sta-

Tabella 5.4
CALCOLO DEL SALDO FINANZIARIO PER CLASSE DEMOGRAFICA DEI COMUNI TOSCANI. 2002
Valori assoluti in migliaia di euro

	Da 5.000 a 20.000 abitanti	Da 20.000 a 60.000 abitanti	Oltre 60.000 abitanti	Totale TOSCANA (oltre 5000 abitanti)
Numerosità dei Comuni	114	23	10	147
Quota % popolazione regionale	33,3	21,7	35,3	90,3
Totale Titolo I	506.901	326.401	692.997	1.526.298
Totale Titolo II	189.880	136.920	334.504	661.304
Totale Titolo III	207.701	166.060	337.541	711.302
Totale Titolo IV	265.227	176.760	247.078	689.065
<i>Entrate finali</i>	<i>1.169.709</i>	<i>806.141</i>	<i>1.612.119</i>	<i>3.587.969</i>
Trasferimenti da Stato	148.055	90.013	222.677	460.744
Trasferimenti da UE	336	290	2.289	2.915
Trasferimenti da Regioni	30.190	38.004	94.366	162.560
Trasferimenti da province	3.817	2.137	4.973	10.927
Trasferimenti da altri enti partecipanti al patto	34.007	40.141	99.339	173.487
Alienazione beni patrimoniali	43.566	47.248	69.950	160.764
Trasferimenti di capitale dallo Stato	10.663	11.243	18.447	40.353
Trasferimenti di capitale dalla regione	29.460	10.645	20.521	60.626
Trasferimenti di capitale da province	3.975	4.327	941	9.243
Trasferimenti di capitale da altri enti partecipanti al patto	33.435	14.972	21.462	69.869
Riscossioni di crediti	44.104	24.521	49.291	117.916
<i>Incassi netti</i>	<i>855.544</i>	<i>577.713</i>	<i>1.128.664</i>	<i>2.561.920</i>
Spese correnti - Pagamenti	801.654	597.962	1.222.082	2.621.698
Interessi passivi - Pagamenti	55.434	43.189	90.450	189.073
<i>Pagamenti netti</i>	<i>746.220</i>	<i>554.773</i>	<i>1.131.632</i>	<i>2.432.624</i>
SALDO FINANZIARIO	109.324	22.940	-2.968	129.296
SALDO PROGRAMMATICO 2002	-4.254	11.218	-123.726	-116.762

Fonte: stime IRPET

A titolo di riferimento può essere utile ricordare che nella prima fascia ricadono ben 114 Comuni nei quali vive un terzo della popolazione toscana, nella seconda fascia rientrano invece 23 Comuni e poco più di un quinto dei residenti e, infine, nell'ultima fascia sono compresi i 10 Comuni più grandi (tutti i Comuni capoluogo tranne Siena), che coprono però il 35% degli abitanti della regione.

Il confronto fra i saldi finanziari e quelli programmatici mostra situazioni differenziate, sebbene tutte meritevoli di lode:

- i Comuni piccoli hanno contrapposto ad un saldo programmatico lievemente negativo un saldo finanziario altamente positivo, che addirittura co-

to più difficile per gli enti più grandi. I risultati contenuti nella tabella 5.5 riguardano esclusivamente il vincolo sugli impegni di spesa, ma anche sui pagamenti il quadro che emerge è pressoché identico.

Innanzitutto si osserva che, nell'insieme, gli enti comunali soggetti al Patto nel 2002 hanno oltrepassato il tetto di spesa per 66 milioni di euro (450mila euro come valore medio unitario); naturalmente non tutti gli enti risultano fuori regola (lo sono 75 su 147) ma in tutte le tipologie d'ampiezza demografica il mancato rispetto del limite massimo di spesa ha riguardato più della metà degli enti comunali: fra quelli più grandi addirittura 8 su 10 hanno oltrepassato la soglia.

Tabella 5.5
RISPETTO DEL DUPLICE VINCOLO SUL SALDO FINANZIARIO E SULLA SPESA CORRENTE
(IMPEGNI) NEI COMUNI TOSCANI. 2002
Numerosità e valori assoluti in migliaia di euro

	Non hanno rispettato il vincolo del saldo finanziario	Hanno rispettato il vincolo del saldo finanziario	TOTALE	Scarto assoluto dal limite di spesa (mgl. euro)	Scarto medio unitario (mgl.euro)
DA 5.000 A 20.000 ABITANTI					
Limite spesa superato	6	48	54	14.310	265
Limite spesa non superato	6	54	60	-23.588	-393
TOTALE	12	102	114	-9.278	-81
DA 20.000 A 60.000 ABITANTI					
Limite spesa superato	5	8	13	26.854	2.066
Limite spesa non superato	3	7	10	-15.451	-1.545
TOTALE	8	15	23	11.403	496
OLTRE 60.000 ABITANTI					
Limite spesa superato	4	4	8	68.008	8.501
Limite spesa non superato	0	2	2	-4.073	-2.037
TOTALE	4	6	10	63.935	6.393
TOSCANA (OLTRE 5000 ABITANTI)					
Limite spesa superato	15	60	75	109.173	1.456
Limite spesa non superato	9	63	72	-43.113	-599
TOTALE	24	123	147	66.060	449

Fonte: stime IRPET

- Diverso però è l'effetto sui valori assoluti di spesa: i Comuni più piccoli complessivamente hanno ridotto la propria spesa di circa 9 milioni di euro, come compensazione fra gli esuberanti di alcuni (14 milioni) e i risparmi di altri (23 milioni);
- quelli medi hanno ottenuto un risultato globale negativo, pari a 11 milioni di euro di spesa in più, dal momento che gli eccessi di alcuni enti (27 milioni) sono stati superiori alle riduzioni effettuate dagli altri (15 milioni);
- i Comuni grandi sono stati responsabili di un grave superamento del limite di spesa, equivalente a quasi 64 milioni di euro, che in pratica coincide in larghissima misura con l'incremento complessivo di spesa che si è verificato a livello regionale.

Risulta così evidente che i problemi di contenimento della spesa si acutizzano al crescere della dimensione demografica, perché nei governi locali più grandi le pressioni sul lato della spesa sono più consistenti e presentano maggiori problemi di *governance* (a questo proposito si rimanda all'analisi presentata nel capitolo 6 sulle aree metropolitane della Toscana).

Un ultimo aspetto importante riguarda la combinazione del rispetto di entrambi i vincoli del Patto, quello sul saldo finanziario e quello sulla spesa corrente, desumibile sempre dalla tabella 5.5.

Sui 24 Comuni che non sono in regola rispetto al saldo, ve ne sono 15 che hanno anche superato il limite di spesa: questi enti costituiscono i casi "peggiori" nel panorama regionale in termini di rispetto del PSI; in posizione diametralmente opposta vi sono 63 casi di simultaneo rispetto di entrambi i vincoli, che individuano così le situazioni "migliori" possibili; nel mezzo si collocano gli enti che hanno rispettato uno solo fra i due vincoli e, precisamente, 60 Comuni che hanno rispettato il vincolo sul saldo ma non quello sulla spesa e 9 che, viceversa, hanno rispettato il li-

mite sulla spesa ma non quello sul saldo. La situazione è variegata ma va sottolineato che la quota dei Comuni completamente inadempienti può essere considerata piuttosto bassa, essendo pari soltanto al 10% del totale (15 su 147).

5.3

Le regole del 2004: gli effetti attesi in Toscana

A titolo puramente esemplificativo, è stata simulata l'applicazione delle regole del Patto 2004 alla banca dati relativa all'anno 2002 per tutti i Comuni che operano in Toscana. Si tratta soltanto di un esercizio, che vorrebbe fornire qualche utile indicazione per prevedere se le nuove regole del PSI, previste per l'anno in corso, saranno più o meno favorevoli per gli enti toscani rispetto al passato.

Innanzitutto si deve ricordare (cfr. § 1) che nel 2004:

- vale unicamente il vincolo sul saldo finanziario;
- è cambiato il procedimento di calcolo del saldo finanziario, perché compaiono due nuove voci in diminuzione -la compartecipazione IRPEF sulle entrate e una quota dei maggiori oneri contrattuali del personale sulle spese-;
- infine, il saldo programmatico è costruito a partire dal saldo finanziario 2001.

I risultati di stima (applicati ai dati di bilancio 2002) sono presentati nelle tabelle 5.6-5.8. In sintesi gli aspetti principali da rilevare sono i seguenti:

- la situazione aggregata dei Comuni toscani continua ad essere positiva in quanto il saldo finanziario stimato con le regole per il 2004 è migliore di quello programmatico (positivo il primo e negativo il secondo). Di nuovo si riscontra che sia gli enti in avanzo sia quelli in disavanzo hanno migliorato, nel complesso, il loro saldo;
- la maggioranza dei Comuni continua a presenta-

Tabella 5.6
SALDO FINANZIARIO E PROGRAMMATICO DEI COMUNI TOSCANI (oltre 5mila abitanti). 2004
Valori assoluti e medi in migliaia di euro

	Saldo finanziario 2001 (a)	Saldo programmatico 2004 (b)	Saldo finanziario 2004 (c)	Var % (c)/(b)	Var. ass. (c)-(b)
SOMMA DEI VALORI ASSOLUTI					
Totale comuni	-224.126	-229.986	7.054	0,0	237.040
Totali comuni con saldo positivo	60.281	59.256	168.075	2,8	108.819
Totali comuni con saldo negativo	-284.407	-289.242	-161.021	0,6	128.221
N. comuni con saldo positivo	47	47	87	1,9	40
N.comuni con saldo negativo	100	100	60	0,6	-40
VALORI MEDI PER COMUNE					
Saldo positivo	1.283	1.261	1.932	1,5	671
Saldo negativo	-2.844	-2.892	-2.684	0,9	209

Fonte: stime IRPET

Tabella 5.7
RISPETTO DEL PATTO DI STABILITÀ NEI COMUNI TOSCANI (oltre 5mila abitanti). 2004
Numerosità

	Saldo finanziario positivo	Saldo finanziario negativo	TOTALE
Saldo finanziario > saldo programmatico	75	34	109
Saldo finanziario < saldo programmatico	12	26	38
TOTALE	87	60	147

Fonte: stime IRPET

Tabella 5.8
CALCOLO DEL SALDO FINANZIARIO PER CLASSE DEMOGRAFICA DEI COMUNI TOSCANI. 2004
Valori assoluti in migliaia di euro

	Da 5.000 a 20.000 abitanti	Da 20.000 a 60.000 abitanti	Oltre 60.000 abitanti	Totale TOSCANA (oltre 5000 abitanti)
Compartecipazione IRPEF	49.956	33.592	38.277	121.825
Totale Titolo I	506.901	326.401	692.997	1.526.298
Totale Titolo II	189.880	136.920	334.504	661.304
Totale Titolo III	207.701	166.060	337.541	711.302
Totale Titolo IV	265.227	176.760	247.078	689.065
<i>Entrate finali</i>	<i>1.169.709</i>	<i>806.141</i>	<i>1.612.119</i>	<i>3.587.969</i>
Trasferimenti da Stato	148.055	90.013	222.677	460.744
Trasferimenti da UE	336	290	2.289	2.915
Trasferimenti da Regioni	30.190	38.004	94.366	162.560
Trasferimenti da province	3.817	2.137	4.973	10.927
Trasferimenti da altri enti partecipanti al patto	34.007	40.141	99.339	173.487
Alienazione beni patrimoniali	43.566	47.248	69.950	160.764
Trasferimenti di capitale dallo Stato	10.663	11.243	18.447	40.353
Trasferimenti di capitale dalla regione	29.460	10.645	20.521	60.626
Trasferimenti di capitale da province	3.975	4.327	941	9.243
Trasferimenti di capitale da altri enti partecipanti al patto	33.435	14.972	21.462	69.869
Riscossioni di crediti	44.104	24.521	49.291	117.916
<i>Incassi netti (senza compartec.IRPEF)</i>	<i>805.588</i>	<i>544.121</i>	<i>1.090.387</i>	<i>2.440.095</i>
Spese correnti - Pagamenti	801.654	597.962	1.222.082	2.621.698
Interessi passivi - Pagamenti	55.434	43.189	90.450	189.073
Spesa per il personale	259.926	191.429	407.970	859.324
<i>Pagamenti netti</i>	<i>746.191</i>	<i>554.773</i>	<i>1.131.632</i>	<i>2.432.596</i>
SALDO FINANZIARIO	59.396	-10.652	-41.245	7.499
SALDO PROGRAMMATICO 2004	-33.948	4.850	-200.888	-229.986

Fonte: stime IRPET

re un saldo finanziario positivo, ma si deve notare che la numerosità dei Comuni in disavanzo è nettamente superiore a quella che risultava nel 2002 (60 enti contro 38). Inoltre, il rispetto del Patto sembra interessare 109 dei 147 Comuni soggetti al vincolo, una quota più bassa del passato. Se con le regole 2002 risultava che 24 enti non le rispettavano, con le regole 2004 il numero di tali enti sale a 38;

- fra questi 38 Comuni, che presentano un saldo finanziario peggiore di quello programmatico, ve ne sono 26 (nel 2002 erano solo 15) in situazione più delicata perché hanno realizzato un disavanzo superiore a quello loro consentito;
- aggregando i Comuni per fascia demografica emerge che il loro contributo al risultato finale è simile a quello che si registrava nel 2002, con un apporto decisivo da parte dei Comuni più grandi, che hanno ridotto drasticamente il loro disavanzo, e dei Comuni piccoli, che hanno realizzato un avanzo finanziario. Si rileva un comportamento diverso soltanto per i Comuni di media grandezza, i quali a livello aggregato presentano un disavanzo a fronte di un obiettivo programmatico in avanzo.

Naturalmente questa stima del rispetto del Patto nel 2004 va guardata con cautela perché i dati di bilancio "veri" del 2004 potranno discostarsi anche in modo significativo da quelli del 2002, che qui sono stati utilizzati. In termini comparativi, però, si può af-

fermare che la finanza locale toscana non pare che nel suo insieme potrà essere avvantaggiata dalle modifiche apportate ai vincoli imposti dal PSI nel 2004 (e soprattutto dall'assumere il 2001 come anno base per il calcolo dell'obiettivo programmatico), se non per l'ovvio effetto della scomparsa del vincolo sulla spesa corrente netta.

Ma la maggior incognita per tutti gli Enti Locali italiani si nasconde dietro le regole del PSI applicabili dal prossimo anno: dal 2005 infatti, salvo revoche, è prevista una grossa novità, paventata da tempo dagli amministratori locali, e cioè l'inserimento degli investimenti fra le spese sottoposte a vincolo. Il disavanzo finanziario sarà così calcolato come differenza tra le entrate e le spese finali al netto delle consuete voci (art. 29 c.11 Legge Finanziaria 2003). La *ratio* di questa novità è sicuramente l'urgenza di arrestare la crescita della spesa pubblica locale, considerata nel suo complesso. È evidente però che assoggettare la spesa in conto capitale al PSI significa sottovalutare l'impulso che gli investimenti locali, soprattutto nel lungo periodo, possono esercitare sulla produttività del sistema economico regionale. Questa modifica alle regole del PSI quindi avrà sicuramente effetti depressivi, sia sul grado di autonomia che sull'intraprendenza stessa degli Enti Locali toscani (e italiani in genere), i quali -oggi forse più che mai- avrebbero bisogno di essere agevolati piuttosto che tenuti a freno proprio sul fronte degli investimenti.

6. LE VICENDE FINANZIARIE DELLE AREE METROPOLITANE

6.1 Le aree metropolitane in Toscana

A partire dalla Legge 142 del 1990 la normativa italiana ha inteso conferire un riconoscimento formale (poi ripetuto con il Testo Unico sugli Enti Locali e infine nel nuovo testo della Costituzione) ad un fenomeno che esiste da sempre o quasi, quale quello delle aree metropolitane, porzioni di territorio nelle quali si manifestano addensamenti di funzioni particolari di "area vasta", ovvero che sono funzionali ad un territorio ben più vasto di quello degli Enti Locali di riferimento in queste aree.

L'aver previsto per legge questi nuovi livelli di governo non ne ha reso più facile la concreta istituzione o, ancor meno, la reale operatività. Vittime di una "concorrenza verticale" preventiva (né le Amministrazioni comunali né quelle provinciali hanno mai visto di buon occhio un concorrente potenzialmente così pericoloso), da quasi quindici anni i governi metropolitani sono rimasti sull'agenda politica fra le realizzazioni possibili piuttosto che fra quelle su cui si scommette. La riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001 ha riproposto il tema, gli ha conferito dignità superiore senza che questo abbia molto giovato alla causa. Del resto, le Regioni a statuto ordinario aspettarono per oltre venti anni nel limbo costituzionale prima della loro istituzione formale.

Ma la realtà, pur essendo influenzata dalle decisioni formali, quasi sempre le anticipa e si rende indipendente da esse: i sistemi metropolitani, infatti, esistono in numerose regioni italiane e i problemi del loro effettivo funzionamento si manifestano sugli Enti Locali che hanno la loro competenza in questi territori sotto la forma di economie o diseconomie. In sostanza esiste una dinamica metropolitana che si manifesta in un tessuto istituzionale tradizionale, fatto di comuni piccoli e frammentati, che ne risentono le conseguenze: in alcuni casi si tratta di diseconomie di scala produttiva, o più in generale di dimensione, in altre di economie (ma anche diseconomie) esterne per la prossimità dell'ente locale a fonti di entrata o di spesa di cui può indirettamente beneficiare o che deve sopportare, proprio in conseguenza della sua localizzazione all'interno di un sistema metropolitano.

Quanti di questi effetti sono misurabili nella realtà e quali lasciano i loro segni tangibili sui bilanci degli Enti Locali? Non è facile dare una risposta a queste domande perché non sono disponibili studi approfonditi sull'area di beneficio dei principali servizi pubblici e sui livelli di contribuzione ai relativi costi da parte degli utenti, né è agevole capire di quali diseconomie dimensionali soffrano i più importanti servizi pubblici prodotti. Su questo secondo fronte di analisi si sono manifestate negli ultimi anni novità rilevanti in conseguenza dello sviluppo del c.d. "federalismo funzionale", ovvero della tendenza a far corrispondere l'area di gestione tecnica di un servizio con la competenza

territoriale di enti creati *ad hoc* che vengono ad assumere così "giurisdizioni funzionali" non gerarchiche per l'offerta di determinati servizi. Questo processo, che ha investito la Toscana come il resto d'Italia a seguito di specifici interventi della normativa di settore -specialmente nel settore delle risorse idriche e dei rifiuti-, ha spinto alla rinuncia da parte di molti comuni alla gestione diretta dei servizi in favore di forme consortili di maggiori dimensioni.

In queste pagine ci si limiterà ad affrontare in modo preliminare questo fenomeno così complesso per verificare in quale forma e misura l'appartenenza ad un sistema metropolitano possa provocare effetti sui costi e sulle risorse dei comuni che ne fanno parte. I riferimenti territoriali saranno le due aree metropolitane della Toscana, quella di Firenze, da un lato, e quella di Pisa e Livorno, dall'altro.

A titolo preliminare occorre dire che generalmente con il termine "area metropolitana" si intende una entità territoriale che ha per riferimento un centro urbano, che è centro di attrazione di spostamenti giornalieri per motivi di lavoro e di studio, e che al suo interno produce servizi di differente scala territoriale per i *city-users* che insistono su questa area; per "sistema metropolitano", invece, si intende frequentemente una articolazione complessa di sistemi urbani che forniscono servizi su scala regionale e nazionale, all'interno della quale la gerarchia non è automaticamente definita dalla distanza da un unico centro (tanto che spesso si parla di sistemi multicentrici). In Toscana si è sempre identificata la presenza di un solo sistema con queste caratteristiche (quello della Toscana centrale, che include Firenze, Prato e Pistoia), mentre aree urbane con connotazioni metropolitane sono certamente quella di Firenze e quella di Pisa-Livorno.

A queste due entità abbiamo fatto quindi riferimento per questa verifica: necessariamente si sono dovuti ipotizzare dei confini geografici per le aree da studiare e così è stata definita una delimitazione certamente opinabile ma non meno solida di altre. Si è cercato di tener conto della continuità territoriale degli insediamenti residenziali e produttivi, come pure dei forti legami funzionali di tipo pendolare (Fig. 6.1).

L'area metropolitana di Firenze è quindi identificata come una aggregazione di 18 Comuni (sostanzialmente la prima e la seconda cintura intorno al comune centrale) per un totale di circa 700mila abitanti, mentre quella di Pisa-Livorno ha una estensione numerica più limitata (10 Comuni) e una popolazione di poco più di 400mila abitanti. L'allargamento dell'area fiorentina ai comuni della seconda cintura (alcuni dei quali cioè appartenenti geograficamente al Mugello, al Valdarno superiore e al Chianti) è stata determinata dal diffondersi di recenti comportamenti migratori dal comune centrale e dai comuni della prima cintura verso queste aree più esterne (e quindi meno costose in termini abitativi), che fanno ritenere che l'area fiorentina si debba considerare ormai estesa fino a questi confini.

Figura 6.1
DELIMITAZIONE DELLE AREE METROPOLITANE



6.2 Le peculiarità finanziarie dei Comuni metropolitani in Toscana

Vediamo quindi di valutare se esistono differenze significative fra i risultati finanziari dei comuni che appartengono a queste aree rispetto alla media regionale dei comuni rimanenti, che possiamo definire "non metropolitani" (Tab. 6.2).

sione tributaria esercitata dai comuni metropolitani è nettamente superiore a quello delle altre aree (+34%) e questa differenza sale fino a raddoppiare la pressione extratributaria; i trasferimenti erariali, invece, sono appena superiori alla media regionale, tanto da far concludere che il differenziale di spesa corrente che si registra nell'area fiorentina (più o meno 300 euro per abitante) sia finanziato per l'85% in sede locale (la metà con i tributi, circa un terzo con le tariffe) e solo

Tabella 6.2
I COMUNI DELLE AREE METROPOLITANE TOSCANE: DATI DI BILANCIO 2002
Valori pro capite in euro

	Area fiorentina	Area Pisa-Livorno	Altri comuni
Entrate tributarie	618	504	461
di cui ICI	281	234	214
di cui TARSU	143	112	95
Entrate extratributarie	364	273	194
Entrate da trasferimenti	239	184	196
Entrate correnti	1.221	960	851
Spese correnti	1.105	878	798
Spese in conto capitale (media triennale)	447	307	336

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Una prima considerazione immediata può essere riferita alla maggiore complessità e alle maggiori necessità finanziarie (che vengono assicurate da maggiori risorse) che si rilevano -come era atteso- nelle aree metropolitane. L'area fiorentina, che dei due casi esaminati ha le caratteristiche più pronunciate di metropolitaneità, gestisce risorse mediamente superiori del 30-40% degli altri comuni a causa della maggiore complessità delle funzioni gestite e, probabilmente, a causa anche di un numero maggiore di funzioni svolte.

Questo maggior carico si manifesta anche per l'area costiera, ma con intensità inferiori che non vanno in genere oltre al 10%.

Vale la pena tuttavia notare che il finanziamento del "di più" di attività viene prevalentemente affidato alle risorse locali: nel caso di Firenze infatti, la pres-

il rimanente dal centro.

Guardiamo nel dettaglio queste due fonti di entrata: quanto alla maggiore fra le imposte, l'ICI, essa è considerevolmente più alta nell'area fiorentina (+30%, sia per la più elevata base imponibile che per l'alta aliquota applicata da alcuni comuni, fra i quali il capoluogo) mentre nell'area costiera la differenza è più contenuta (+10%). Ancora più forte la differenza che si registra nella Tarsu (+50% e +20%, rispettivamente per le due aree rispetto agli altri comuni).

La circostanza che ci sia una forte pressione extratributaria nelle aree metropolitane deriva invece dalla maggiore dotazione di servizi pubblici in queste aree, servizi che spesso sono presenti solo a partire da una certa soglia dimensionale e che servono magari più comuni.

Questi andamenti che caratterizzano l'area fiorenti-

na sono pressoché confermati nel segno, ma significativamente più bassi negli importi, per l'area costiera che presenta valori molto più alti solo per le entrate extratributarie che sono tuttavia compensate da trasferimenti addirittura inferiori alla media regionale.

Le maggiori risorse provenienti dalle entrate tributarie e tariffarie sono, ovviamente, soltanto l'altra faccia della medaglia che è la maggiore spesa che questi comuni gestiscono. Questo è sicuramente vero per la parte corrente, che conferma tutte le differenze prima ricordate, mentre quella in conto capitale risulta consistentemente più elevata solo nell'area fiorentina, elemento che rafforza l'impressione già espressa di maggiore complessità di questo sistema.

In termini dinamici qualche elemento di preoccupazione si può trarre dalla constatazione che negli ultimi anni sembra essersi verificata in entrambe le aree una tendenza alla divaricazione delle spese, a cui non ha fatto fronte un'equivalente crescita relativa delle entrate che, rispetto a quelle degli altri comuni, hanno registrato un aumento insufficiente (una diminuzione in termini relativi) sia nella parte tributaria che in quella dei trasferimenti (Tab. 6.3).

Riguardo alla parte corrente si può tentare di analizzare in quali settori si manifesti la differenza nei comportamenti di spesa fra le diverse aree considerate, allo scopo di verificare se la maggiore complessità gestionale sia riferibile alle specifiche funzioni tipicamente metropolitane (pianificazione territoriale, reti infrastrutturali, servizi tecnologici a rete, grande distribuzione, investimenti per la competitività internazionale dell'area) o dipenda semplicemente da una maggiore complessità diffusa su tutti i compiti degli Enti Locali ovvero da fenomeni di inefficienza dovuta forse alla frammentazione delle competenze.

La valutazione dei dati contenuti nella tabella 6.4 fa propendere per la seconda spiegazione piuttosto che per la prima: a parte qualche eccezione, infatti, quasi tutti i settori mostrano una spesa pro-capite superiore alla media, specialmente nell'area fiorentina, tanto che il maggior livello di spesa è attribuibile quasi in ugual misura all'area "servizi a rete e mobilità" come a quella "interventi sociali e istruzione". Si deve anche rilevare che una quota importante della differenza di spesa per l'area fiorentina è attribuibile all'Amministrazione generale, probabilmente a causa della particolare incidenza di questa voce nel bilancio del

Tabella 6.3
AREE METROPOLITANE TOSCANE: DINAMICA RECENTE DI ALCUNE GRANDEZZE FINANZIARIE
Altri comuni non metropolitani = 100

	1998	2002
AREA FIORENTINA		
Entrate tributarie	137	134
Entrate da trasferimenti	129	122
Spesa corrente	130	138
AREA PISA-LIVORNO		
Entrate tributarie	112	109
Entrate da trasferimenti	103	94
Spesa corrente	106	110

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Tabella 6.4
DISTRIBUZIONE DELLA SPESA CORRENTE PER FUNZIONE. 2002
Valori in euro pro capite

	Area fiorentina	Area Pisa-Livorno	Altri comuni
Amministrazione generale	323	239	237
Assistenza sociale	184	128	106
Cultura	45	32	34
Gestione del territorio	201	187	171
di cui Servizio Idrico	11	11	21
di cui Smaltimento Rifiuti	142	121	112
Giustizia	10	6	3
Istruzione pubblica	128	89	86
Polizia locale	52	41	36
Servizi produttivi	17	28	26
Sport e turismo	26	24	22
Sviluppo economico	14	14	11
Viabilità e trasporti	106	91	65
TOTALE	1105	878	798

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Comune di Firenze, a causa del ruolo nazionale e internazionale della città. Una possibile interpretazione pessimistica di questi dati potrebbe condurre a ritenere che il divario di spesa fin qui rilevato è appunto dovuto semplicemente alla maggiore complessità nella gestione di servizi frammentati in aree urbane complesse e densamente abitate, ma che i costi della "funzione metropolitana" non sono rilevabili facilmente perché le attività connesse non vengono svolte attualmente da nessun livello (né dal Comune capoluogo e forse neppure dalla Provincia di riferimento). Questa ipotesi potrebbe essere rafforzata dalla circostanza che esistono iniziative in corso in alcuni grandi comuni, dirette a dare vita, insieme alle altre amministrazioni dell'area, a Piani Strategici finalizzati proprio alla progettazione delle grandi linee di sviluppo delle aree e alla individuazione delle opere strategiche ad esse coerenti. Ed è significativo che proprio nell'area fiorentina lo sforzo di governance, inteso nel senso di frequenza nell'uso degli strumenti urbanistici e di pianificazione delle attività produttive, sia maggiore che nel resto della regione.

Abbiamo fin qui verificato come la presenza di un fenomeno metropolitano crei un fabbisogno maggiore di servizi e di attività svolte che i comuni di queste aree finanziano prevalentemente con una pressione fiscale e tariffaria più elevata, la maggior parte della quale resta probabilmente a carico dei residenti, per come è strutturata l'attuale "tastiera" degli strumenti fiscali dei comuni italiani. Ma i dati fin qui commentati si riferiscono ad un insieme di amministrazioni che, se hanno in comune la contiguità geografica, hanno caratteristiche demografiche piuttosto eterogenee. Si potrebbe quindi supporre che molta parte della maggiore onerosità rilevata nelle due aree metropolitane della Toscana sia dovuta alla presenza in esse di tre grandi città che, esse stesse, indipendentemente dalla loro collocazione territoriale e funzionale, soffrono di diseconomie dimensionali. Si è ritenuto quindi opportuno compiere la stessa analisi sulle stesse grandezze finanziarie cercando di neutralizzare l'ef-

fetto dimensione attraverso la formazione di un campione di comuni toscani certamente "non metropolitani" da confrontare con i comuni di media dimensione (10-30 mila abitanti) che fanno parte delle aree metropolitane prese in considerazione. Da questo gruppo di comuni "non metropolitani" abbiamo volutamente escluso i centri turistici per gli effetti distorsivi che l'attività turistica genera notoriamente sui bilanci degli Enti Locali; i comuni che sono stati inclusi sono quindi prevalentemente a specializzazione industriale o agricola.

I comuni "metropolitani" e quelli "non metropolitani" sono due gruppi costituiti da 16 comuni ciascuno, che si differenziano per la localizzazione territoriale (la popolazione media è rispettivamente di 18 mila e di 17 mila abitanti).

La tabella 6.5 sembra indicare una differenziazione rilevante fra i due campioni analizzati: la situazione di maggiore fabbisogno di servizi potrebbe essere la causa del 10% di differenza nelle spese correnti a carico dei comuni metropolitani (prevalentemente spiegati dal costo della gestione rifiuti e della viabilità e trasporti) e probabilmente anche dalla maggiore spesa di investimenti, a cui questi fanno fronte accentuando la leva fiscale e tariffaria (+25% rispetto agli altri comuni), anche per compensare lo scarso contributo della fonte trasferimenti, che per i comuni metropolitani è di oltre un quarto inferiore a quello di comuni di dimensione analoga, probabilmente favoriti da meccanismi di tipo perequativo.

Sembrerebbe quindi confermata una peculiarità di funzioni di risorse e di problemi per i comuni metropolitani, al di là delle loro caratteristiche demografiche e dimensionali: evidentemente un problema del genere trascende una possibilità di soluzione da parte delle singole amministrazioni ma appartiene alla sfera delle competenze delle autorità di livello territoriale più ampio, che dovrebbero affrontarlo anche per la rilevanza che le aree metropolitane indubbiamente rivestono nello sviluppo e nella competitività del sistema regionale.

Tabella 6.5
COMUNI METROPOLITANI E NON: DATI DI BILANCIO 2002
Valori pro capite in euro

	Comuni metropolitani	Comuni non metropolitani	n. indice (comuni non metropolitani = 100)
Entrate tributarie	474	378	125
Entrate extratributarie	248	207	120
Entrate da trasferimenti	117	161	73
Entrate correnti	839	746	112
Spese correnti	756	687	110
Spese in conto capitale (media triennale)	328	255	129

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BOSI P., GUERRA M.C., MATTEUZZI M. (2003), *Patto di Stabilità e crescita e Patto di Stabilità Interno: lezioni dall'Europa e proposte di riforma nella prospettiva della Finanziaria per il 2004*, CAPP (Centro Analisi Politiche Pubbliche)
- BERNAREGGI G.M. (2004), "La popolazione non residente, l'economia della città e il bilancio del governo locale" *Amministrare*, n. 1, Il Mulino
- BIAGINI R., MASSARO G., PARRINI A. (2004), "Stima delle risorse da trasferire alla Regione Toscana e agli Enti Locali in relazione alle funzioni previste nel Titolo V della Costituzione", in Lorenzini S., Petretto A. (a cura di), *Riforma costituzionale e federalismo fiscale*, IRPET
- BRANCASI A. (2003), "Il paradosso dei tributi di scopo", *Idee sulla Toscana*, n. 6, IRPET
- BROSIO G., MAGGI M., PIPERNO S. (2001), *Governare fuori dal centro*, Fondazione Adriano Olivetti
- BROSIO G., MAGGI M., PIPERNO S. (2003), *Governo e finanza locale*, Giappichelli Editore, Torino
- BRUNO F. (2004), *La manovra finanziaria 2004*, Osservatorio Enti Locali: Bilancio, gestione adempimenti e scadenze
- CAVALIERE A., OSCULATI F. (2000), "Finanza e servizi pubblici locali: autonomia e apertura al mercato" in Bernardi L. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2000*, Il Mulino
- CONSORZIO ANCI CNC (2003), *V Rapporto sulla fiscalità locale*, Roma
- FARNETI G., PADOVANI E. (2003), "Il check up dell'ente locale", *Il Sole 24Ore*, Enti Locali-Organizzazione e Management
- FERRONE C. (2001), *Considerazioni di sintesi sulla fiscalità ecologica alla luce delle novità introdotte dal Collegato alla Finanziaria 2000 e dalla Finanziaria 2001*, Luiss
- FOSSATI A. (2002), *Lo stato attuale delle autonomie locali in Italia*, Società Italiana di Economia Pubblica, Working Papers, n. 124
- GALLIGANI M. (2004), "Le Autonomie Locali e le normative finanziarie annuali", *La Finanza Locale*, n. 3, Maggioli
- GUERRIERI G. (a cura di), (2004), *La finanza locale dagli anni novanta ad oggi*, Comune di Roma, ENPowering
- LORENZINI S., PETRETTO A. (a cura di), (2004), *Riforma costituzionale e federalismo fiscale. Una proposta della Regione Toscana. Atti del Convegno, Firenze 14 novembre 2003*, IRPET
- NIGRO M. (2001), *Le fonti di finanziamento degli EE. LL. italiani*, Liuc Papers, n. 97
- NIGRO M. (2004), *Quale regolamento per gli strumenti derivati?*, pubblicazione on line, www.segretarielocali.it
- OSSERVATORIO PER LA FINANZA E LA CONTABILITA' DEGLI ENTI LOCALI (2002), *Revisione del sistema dei trasferimenti erariali agli Enti Locali. Relazione finale*, <http://mininterno.it>
- RADICE M. (2002), *Enti pubblici e finanza immobiliare: fondi, spin-off e cartolarizzazioni*, Studio Legale Radice & Cereda, Università di Trento
- RAGONERIA GENERALE DELLO STATO (2004), *Indagine sui mutui contratti dagli EE. LL. per il finanziamento degli investimenti anno 2002*
- REGIONE TOSCANA (2001), *Una Toscana più efficiente e meno burocratica*
- RIBALDO M. (2003), *Il regime TARSU ed il passaggio da tassa a tariffa*, pubblicazione on-line, www.servizilocali.com
- SALVEMINI M.T. (2004), *Il finanziamento degli investimenti degli EE. LL.*, in corso di pubblicazione

ELENCO DEGLI INDICATORI FINANZIARI

INDICATORI FINANZIARI DI ENTRATA

Autonomia finanziaria	$\frac{(\text{Entrate tributarie-Comp. IRPEF}) + \text{Entrate extratributarie}}{\text{Entrate ordinarie}}$	*100
Autonomia tributaria (o impositiva)	$\frac{(\text{Entrate tributarie-Comp. IRPEF})}{\text{Entrate ordinarie}}$	*100
Autonomia tariffaria	$\frac{\text{Entrate extratributarie}}{\text{Entrate ordinarie}}$	*100
Pressione finanziaria	$\frac{(\text{Entrate tributarie-Comp. IRPEF}) + \text{Entrate extratributarie}}{\text{Popolazione}}$	
Pressione tributaria	$\frac{(\text{Entrate tributarie-Comp. IRPEF})}{\text{Popolazione}}$	
Intervento erariale pro capite	$\frac{(\text{Trasferimenti statali+Comp. IRPEF})}{\text{Popolazione}}$	
Intervento regionale pro capite	$\frac{\text{Trasferimenti regionali}}{\text{Popolazione}}$	
Intervento regionale su entrate tributarie	$\frac{\text{Trasferimenti regionali}}{\text{Entrate tributarie}}$	*100
Entrate extratributarie su entrate proprie	$\frac{\text{Entrate extratributarie}}{(\text{Entrate tributarie} + \text{Entrate extratributarie})}$	*100
Proventi tariffari pro capite	$\frac{\text{Proventi tariffari}}{\text{Popolazione}}$	
Consistenza prestiti pro capite	$\frac{\text{Consistenza prestiti}}{\text{Popolazione}}$	
Incidenza Cassa DD.PP. sul monte prestiti	$\frac{\text{Consistenza del debito contratto con Cassa DD.PP.}}{\text{Consistenza prestiti}}$	
Accensione mutui e prestiti pro capite	$\frac{\text{Accensione mutui e prestiti}}{\text{Popolazione}}$	
Rimborso mutui e prestiti pro capite	$\frac{\text{Rimborso mutui e prestiti}}{\text{Popolazione}}$	
ICIAP pro capite	$\frac{\text{Gettito ICIAP}}{\text{Popolazione}}$	
TOSAP pro capite	$\frac{\text{Gettito TOSAP}}{\text{Popolazione}}$	
TARSU pro capite	$\frac{\text{Gettito TARSU}}{\text{Popolazione}}$	

IRPEF pro capite	$\frac{\text{Gettito Addizionale IRPEF}}{\text{Popolazione}}$	
ICI pro capite	$\frac{\text{Gettito ICI}}{\text{Popolazione}}$	
INDICATORI FINANZIARI DI SPESA		
Velocità gestione spese correnti	$\frac{\text{Pagamenti spese correnti}}{\text{Impegni spese correnti}}$	*100
Rigidità spesa corrente (1)	$\frac{(\text{Spese personale} + \text{Rimborso prestiti} + \text{Interessi passivi})}{\text{Totale entrate correnti}}$	*100
Rigidità spesa corrente (2)	$\frac{(\text{Spese personale} + \text{Rimborso prestiti})}{\text{Totale entrate correnti}}$	*100
Rigidità spesa corrente (3)	$\frac{\text{Spese personale}}{\text{Totale entrate correnti}}$	*100
Investimenti pro capite	$\frac{\text{Spesa c/to capitale}}{\text{Popolazione}}$	
Incidenza residui passivi	$\frac{\text{Residui passivi}}{\text{Totale spese}}$	
Spesa corrente pro capite per funzione	$\frac{\text{Spesa corrente per funzione}}{\text{Popolazione}}$	
Spesa c/to capitale pro capite per funzione	$\frac{\text{Spesa c/to capitale per funzione}}{\text{Popolazione}}$	
Incidenza % spesa corrente	$\frac{\text{Spesa corrente per funzione}}{\text{Totale spesa corrente}}$	*100
Incidenza % spesa c/to capitale	$\frac{\text{Spesa c/to capitale per funzione}}{\text{Totale spesa c/to capitale}}$	*100

Nota:

Se non indicato diversamente per le voci riguardanti le entrate sono stati considerati gli Accertamenti e per le spese sono stati considerati gli Impegni