

IRPET

LA FINANZA LOCALE IN TOSCANA

Rapporto
2008

RICONOSCIMENTI

Questo Rapporto, curato da Stefania Lorenzini (IRPET), è stato predisposto su richiesta della Direzione Generale Bilancio e Finanze della Regione Toscana e, in particolare, dal Settore "Sistema della Finanza Locale".

Alla stesura del Rapporto hanno partecipato:

Sintesi - Stefania Lorenzini (IRPET)

Capitoli 1 e 2 - Claudia Ferretti (IRPET)

Capitolo 3 - Agnese Parrini e Daniela Marconi (Regione Toscana)

Box 3.1 – Elvira Pisani (Regione Toscana)

Box 3.2 - Gianluca Mugnai e Stefania Stroppa (Regione Toscana)

Capitolo 4 e 6 - Andrea Taddei (IRPET)

Capitolo 5 – Chiara Agnoletti (IRPET)

Capitolo 7 – Stefania Lorenzini (IRPET)

Le elaborazioni statistiche sono state realizzate da Claudia Ferretti dell'IRPET.

La predisposizione editoriale del Rapporto è opera di Chiara Coccheri e Patrizia Ponticelli del servizio allestimento dell'IRPET.

È necessario ringraziare tutti coloro che hanno fornito dati e utili suggerimenti e in particolare:

- Anna Ancillotti, Matteo Billi e Alessandro Pesci - ANCI Toscana
- Gabriella Cecchi, Patrizia Ciofini e Antonella Peruzzi - Provincia di Arezzo
- Cristina Baldini e Rocco Conte - Provincia di Firenze
- Cristina Chiocchi - Comune di Livorno
- Luigi Izzi e Tiziana Frassinesi - Regione Toscana
- Luciano Monaci - C.M. Colline Metallifere
- Tutti i responsabili dei servizi finanziari delle CC.MM

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

SINTESI DEL RAPPORTO	5
 PRIMA PARTE - La finanza degli Enti Locali in Toscana al 2006	
1. LA FINANZA DEI COMUNI	19
2. LA FINANZA DELLE PROVINCE	53
3. LA FINANZA DELLE COMUNITÀ MONTANE	65
 SECONDA PARTE - Approfondimenti	
4. LA RIFORMA DEL CATASTO E LA SUA DEVOLUZIONE AI COMUNI	79
5. ONERI DI URBANIZZAZIONE: DALLA POLITICA TERRITORIALE ALLA POLITICA DI BILANCIO?	93
6. CITTÀ METROPOLITANE E NUOVE PROPOSTE PER IL FEDERALISMO FISCALE	105
7. IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO E GLI ENTI TOSCANI	125
 ELENCO DEGLI INDICATORI FINANZIARI	 139

SINTESI DEL RAPPORTO

IL QUADRO NAZIONALE

• L'indebitamento della PA: il contributo degli Enti Locali

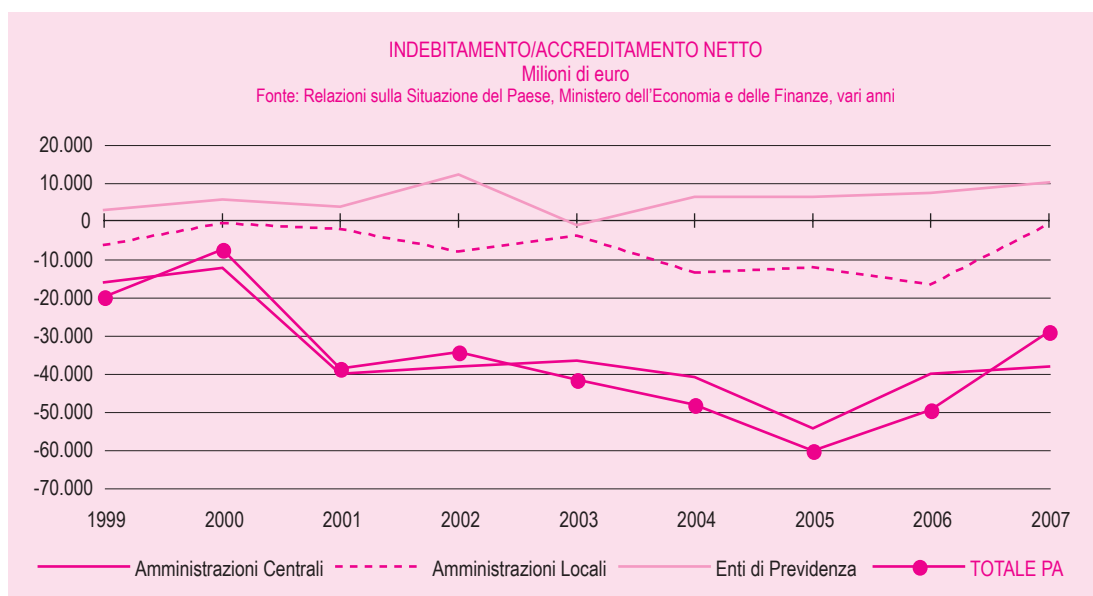
Nel dibattito politico recente, gli Enti Locali si trovano sempre più spesso sul “banco degli imputati” perché ritenuti, a torto o a ragione, i principali responsabili del deficit pubblico italiano. La stretta sulla spesa degli Enti Locali è già stata avviata da qualche anno attraverso i vincoli imposti con il Patto di Stabilità Interno (PSI) e con i vari decreti “taglia spese” che si sono succeduti, ma anche l'imminente azione correttiva sui conti pubblici, attualmente in via di definizione da parte del Governo Berlusconi, prevede norme restrittive per gli Enti Locali, soprattutto sulla spesa per il personale.

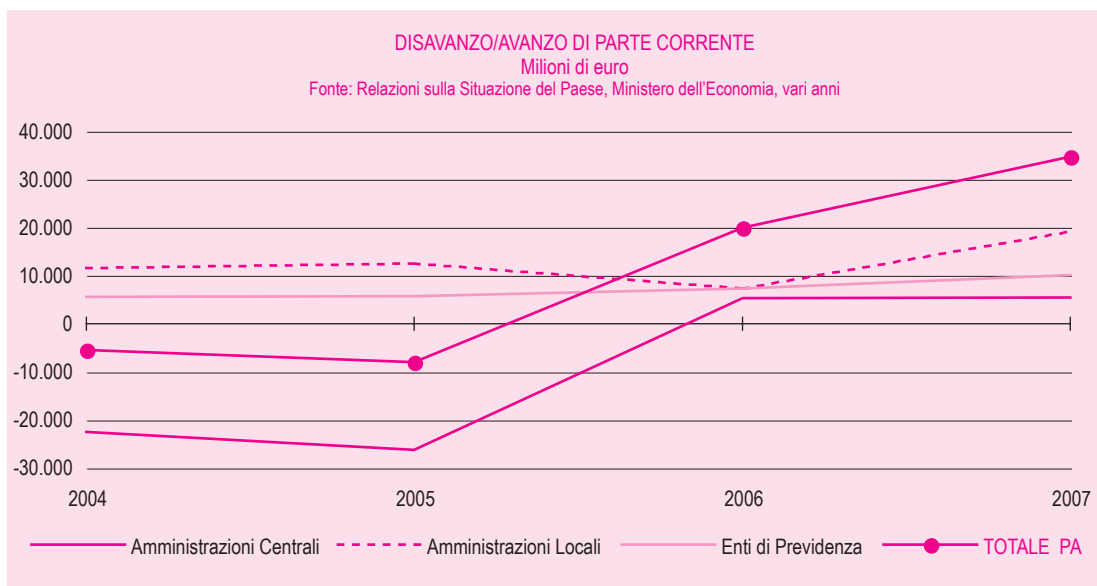
Fermo restando che il comparto degli Enti Locali deve partecipare agli sforzi per migliorare i saldi della Pubblica Amministrazione e deve eliminare quelle inefficienze e quegli sprechi che sicuramente esistono al proprio interno, come in qualsiasi altro comparto del settore pubblico, è sempre importante partire dall'osservazione dei dati di contabilità, così da valutare in modo oggettivo quale è stato il contributo dei governi territoriali all'indebitamento pubblico complessivo negli ultimi dieci anni, cioè nel periodo in cui è stato in vigore il PSI.

Nel 2007 l'indebitamento della PA è stato pari a circa 30 miliardi di euro, corrispondenti all'1,9% del PIL italiano. A questo risultato hanno contribuito: le Amministrazioni Centrali con un indebitamento addirittura più ampio (38 miliardi di euro), le Amministrazioni Locali (comprendenti anche di Regioni e USL) con un saldo negativo di circa 1 miliardo di euro e gli Enti di previdenza, invece, con un accreditamento di quasi 10 miliardi di euro.

In pratica, nel 2007 il sistema della finanza decentrata, considerata nel suo complesso, ha quasi annullato il proprio indebitamento, che invece era aumentato fra il 2004 e il 2006 (in particolare nel 2006 l'indebitamento locale era circa un terzo di quello totale) provocando così la reazione da parte del governo centrale cioè l'imposizione di tetti alla spesa locale.

Il risultato peggiore dell'ultimo decennio è quello del 2005, quando l'indebitamento netto della PA ha oltrepassato il 4% del PIL. Il miglioramento degli ultimi due anni è stato reso possibile anche grazie al recupero che le Amministrazioni Centrali sono riuscite a realizzare sulla parte corrente: fino al 2005 infatti registravano un disavanzo di parte corrente, ma dal 2006 il loro saldo è diventato positivo, sebbene sempre inferiore a quelli delle Amministrazioni Locali e degli Enti di previdenza.





Per il 2008 non esistono ancora statistiche ufficiali, ma il Governo ha reso noto che il valore atteso per l'incidenza dell'indebitamento sul PIL è pari a 2,5%; difficile prevedere quanto le Amministrazioni Locali avranno contribuito a questo esito negativo. Di fronte a questa nuova espansione del deficit, la futura manovra correttiva intende porre rimedio, agendo sia sulle entrate che sulle spese, con l'obiettivo di tornare a quota 1,9% nel 2009, allo 0,9% nel 2010 e all'azzeramento completo dell'indebitamento netto nel 2011. A questa data, secondo le indicazioni del Governo, anche il debito dovrà essere sceso al di sotto del PIL (97%), partendo dal valore attuale stimato pari a quasi il 104%.

In questo percorso di risanamento è fuori di dubbio che gli Enti Locali dovranno continuare a fare la loro parte, ma è giusto essere consapevoli che fino ad oggi essi sono stati più virtuosi delle Amministrazioni Centrali. Il PSI ha già manifestato i suoi effetti positivi sui bilanci pubblici, anche perché è stato rispettato dalla maggioranza dei governi locali (per maggiori dettagli si veda il capitolo 7), nonostante le sue regole siano diventate negli ultimi anni più pesanti e, per molti versi, anche poco condivisibili, perché incoerenti con gli impegni assunti in sede europea e con il principio di responsabilizzazione finanziaria, che dovrebbe guidare la riforma del federalismo fiscale nel Paese.

• Il quadro normativo e istituzionale

Uno dei problemi più sentiti dai governi locali negli ultimi anni è sicuramente stata la mancanza di un quadro normativo e istituzionale di riferimento che, se non proprio certo, fosse almeno definito nelle grandi linee. Basta riflettere sul fatto che la revisione del Titolo V della Costituzione risale al 2001 e che da allora non sono state ancora fissate le modalità di attuazione degli articoli modificati: occorrerà aspettare almeno fino al prossimo autunno quando, in occasione della sessione di bilancio, al disegno di legge delega saranno affiancati tre collegati, dedicati rispettivamente al federalismo (art. 119), al codice delle autonomie (art. 117) e alla questione di Roma capitale (art. 114).

Nonostante l'assenza di una cornice normativa definita, in questi anni molti sono stati gli annunci di innovazioni ma anche i cambiamenti effettivamente realizzati, che hanno condizionato l'attività di gestione dei Comuni, delle Province e della Comunità Montane. In estrema sintesi potremmo ricordare che:

- numerose funzioni e competenze, che appartenevano al centro, sono state spostate in periferia;
- le regole del PSI sono cambiate ogni anno, diventando -come abbiamo già anticipato- sempre più rigide, irrazionali e troppo penalizzanti per gli enti virtuosi;
- i trasferimenti dello Stato in favore degli Enti Locali hanno intrapreso un percorso in discesa, confermato dalle ultime Finanziarie e dal decreto Visco del 2006. In particolare, l'attribuzione di nuove entrate, in genere sotto forma di compartecipazione, è stata sempre compensata da equivalenti tagli ai trasferimenti, che hanno regolarmente sollevato l'indignazione degli amministratori locali che si sono visti sottrarre risorse in via anticipata e talvolta in quantità superiore a quanto loro poi attribuito;

- lo Stato ha imposto vincoli sempre più forti alla politica del personale delle amministrazioni locali, limitando -se non impedendo completamente in alcuni periodi- le assunzioni e anche il ricorso a forme di contratto flessibile e alle consulenze;
- con il TUEL sono stati posti limiti precisi all'indebitamento locale che può essere contratto solo per spese d'investimento;
- i margini di autonomia degli Enti Locali, di per sé insufficienti, sono stati anche ulteriormente ridotti con decisioni di stampo centralistico, come il blocco delle addizionali locali e l'abolizione dell'ICI sulla prima casa (ma su questo torneremo fra poco);
- più volte, infine, si è prospettata l'eliminazione di alcune tipologie di enti: è il caso delle Comunità Montane, che sono morte e risorte più volte ma che ormai sembrano proprio destinate almeno a ridursi di numero (alcune Regioni stanno già provvedendo in tal senso), e delle Province che operano in aree metropolitane, per le quali si ipotizza l'abolizione e la sostituzione con una sorta di "Provincia metropolitana" (sono nove e si tratta di Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli e Bari).

Quindi, il federalismo fiscale, sebbene non sia stato ancora formalmente avviato, ha già provocato effetti sugli Enti Locali che, valutati con l'ottica degli amministratori locali, non parrebbero nemmeno particolarmente vantaggiosi.

Il punto dolente sta nel fatto che le decisioni del governo centrale si sono susseguite in modo estemporaneo, rincorrendo l'emergenza del momento, senza però seguire uno schema di riferimento preciso, che gradualmente accompagnasse la trasformazione da un tipo di organizzazione centralista ad una federalista. A nessuno infatti è ancora completamente chiaro verso quale modello di federalismo si tenda. Sul tavolo di discussione si trovano da qualche mese due proposte diverse: la prima è quella del Disegno di Legge Delega 3100 (approvato nell'agosto del 2007 dal Consiglio dei Ministri ma senza il parere della Conferenza Unificata a causa del mancato accordo di ANCI e UPI) e l'altra è la proposta di legge della Regione Lombardia (approvata dal Consiglio regionale nel giugno 2007).

Si tratta di due proposte diverse da vari punti di vista (per approfondimenti al riguardo si rimanda al capitolo 6), ma che probabilmente sono destinate entrambe a non trovare attuazione politica: i giornali hanno già preannunciato, infatti, che il collegato sul federalismo di fine anno non sposterà nell'una nell'altra tesi, ma probabilmente individuerà una terza via che possa essere davvero operativa. Semplificando molto i contenuti dei testi di legge si può dire che, mentre la prima proposta (quella di Prodi) si ispira al principio in base al quale il finanziamento delle funzioni decentrate dipende dalle caratteristiche delle funzioni stesse (per cui ad alcune sarà garantito il finanziamento integrale e ad altre no), la seconda proposta (quella della Lega) si fonda su un nuovo principio, che è quello dell'appartenenza da parte delle Regioni del gettito riferito al loro territorio. In realtà questo principio non è completamente nuovo, perché si rifà fortemente al modello delle Regioni a Statuto Speciale, fondato su elevatissime compartecipazioni ai tributi erariali riscossi nei loro territori, che ha dimostrato di funzionare in alcune parti d'Italia ma non in altre.

Quindi: più solidale e perequativa la prima proposta; a favore di un più forte decentramento tributario e più trasparente la seconda. In entrambe però si possono individuare alcune tendenze che potrebbero creare disagi o opportunità (a seconda dei casi) al sistema della finanza locale.

Innanzitutto, in tutte e due le proposte il livello di governo di riferimento per la riforma federalista è la Regione, visto che detiene la funzione legislativa. Ad essa è affidato il coordinamento del sistema tributario locale ed è noto che questa scelta non è sempre vista con favore dai governi locali che, per tradizione, prediligono tenere rapporti con lo Stato anziché con la propria Regione (naturalmente con le dovute eccezioni). Non è sicuro, poi, se la Regione dovrà anche effettuare la perequazione a livello locale cioè se il sistema dei trasferimenti sarà a due o tre livelli. Il DLD 3100 propone un doppio canale, diversificato rispetto alla dimensione demografica degli Enti Locali (non ancora definita), prevedendo un rapporto diretto fra lo Stato e i Comuni grandi (modello a due livelli) e invece l'intermediazione della Regione con i Comuni piccoli (modello a tre livelli). Ma quest'idea, se sarà accolta, sicuramente dovrà essere articolata meglio includendo anche il caso delle aree metropolitane, composte da grandi città e da Comuni limitrofi più piccoli, con fabbisogni finanziari piuttosto differenti al proprio interno.

Inoltre, entrambe le proposte contengono una preferenza, più o meno esplicita, per le compartecipazioni ai tributi statali come forma di entrata degli Enti Locali, peraltro prevista dalla Costituzione. Nel DLD 3100 sono elencati anche i tributi propri dei Comuni e delle Province e nella proposta lombarda si fa riferimento ad una forma d'imposizione immobiliare locale

che farebbe pensare ad una ICI rinnovata e potenziata, ma in entrambi i modelli le compartecipazioni diventerebbero voci di entrata di primaria importanza: il problema è che le compartecipazioni ai tributi erariali solo formalmente sono entrate tributarie ma sostanzialmente equivalgono a trasferimenti. Su questo aspetto, che tra l'altro potrebbe essere assai gradito a molti Enti Locali, si gioca il futuro della finanza decentrata (disporre o meno di autonomia tributaria), che dipenderà dalla scelta tra un federalismo, che punti solo al decentramento delle spese e delle entrate pubbliche, oppure un federalismo che miri ad una vera responsabilizzazione finanziaria dei governi locali.

- **Federalismo e autonomia dei governi locali**

Fino a qualche tempo fa federalismo e autonomia locale costituivano un binomio inscindibile nell'immaginario collettivo. L'idea stessa del federalismo partì, almeno venti anni fa nel nostro Paese, con l'obiettivo di porre rimedio all'irresponsabilità delle Regioni e degli Enti Locali che si era rivelata disastrosa per la finanza pubblica italiana, a causa del sistema della copertura "a piè di lista" della spesa. Per anni si è affermato che il federalismo era la scelta giusta per l'Italia, per risanare il bilancio pubblico e per aumentare l'efficienza e l'efficacia nell'offerta dei servizi pubblici, proprio perché avrebbe posto tutti i governi territoriali in condizioni di assumersi la responsabilità delle proprie politiche di spesa, rispondendo direttamente ai cittadini cioè ai loro contribuenti-elettori. Per questa ragione furono create l'ICI all'inizio degli anni novanta e l'IRAP alla fine dello stesso decennio, in quanto rispettivamente dotate di molte delle caratteristiche desiderabili per una buona imposta locale e regionale.

Guardando a ritroso, si può osservare la successione di diverse fasi.

La prima è stata la "fase dell'autonomia" negli anni novanta, durante la quale il grado di autonomia tributaria degli enti territoriali è aumentato a tutti i livelli di governo (si pensi anche alle Province, che erano arretrate da questo punto di vista e che poi, in pochi anni, hanno raggiunto i livelli di autonomia dei Comuni).

Poi, negli anni duemila si è avuta la "fase del trasferimento di funzioni", che ha comportato un aumento fisiologico dei trasferimenti per finanziare la nuova spesa trasferita o delegata, proprio mentre la crescita dell'autonomia locale si arrestava per varie ragioni (perché i margini di discrezionalità a disposizione degli Enti Locali si assottigliavano, perché le basi imponibili si impoverivano oppure si dimostravano poco dinamiche nel tempo, infine perché il governo centrale assumeva provvedimenti che deliberatamente privavano i governi locali della loro libertà d'azione, come ad esempio il lungo divieto di aumentare le aliquote delle addizionali locali).

A questa fase ne sarebbe dovuta seguire un'altra, altrettanto fisiologica, in cui i trasferimenti diminuivano e i governi locali iniziavano a finanziare le funzioni aggiuntive con le proprie forze, cioè con le entrate proprie (tributi e tariffe). Per transitare in questa fase sarebbe stato indispensabile attribuire agli Enti Locali nuovi strumenti fiscali e potenziare quelli esistenti (si ricorderà infatti che gli Enti Locali hanno potere amministrativo ma non legislativo). Per un certo periodo di tempo anche nel dibattito politico si è riflettuto sulla possibilità di introdurre nuove forme di tassazione locale sui turisti, sulla mobilità, di scopo e di devolvere nuove imposte ai Comuni e alle Province, come le tasse sui trasferimenti di proprietà e le tasse sul gioco e sul lotto. Di questo, in realtà, si discute ancora, ma il contesto di riferimento nel frattempo è cambiato: la finanza locale nella fase attuale è caratterizzata da un declino sia nelle entrate tributarie che nei trasferimenti, così come nelle spese per effetto del PSI (l'analisi del caso toscano, sviluppata nei primi tre capitoli del Rapporto, evidenzia bene questo fenomeno).

Il calo dei tributi locali è destinato ad aumentare a causa delle scelte sull'ICI, effettuate prima dal Governo Prodi, con l'aumento delle detrazioni sulla prima casa, e poi da quello Berlusconi, con l'abolizione completa del pagamento dell'ICI sulla prima casa (eccetto che per gli immobili di particolare pregio). Gli sgravi sull'ICI, di grande entità per i bilanci locali, saranno compensati da aumenti nei trasferimenti statali, ma quest'operazione non sarà a costo zero: innanzitutto, l'abolizione dell'ICI rappresenterà un caso di illusione tributaria, perché per finanziarla sarà inevitabile aumentare altre imposte o diminuire la spesa pubblica o aumentare il debito pubblico (ma quest'ultima ipotesi oggi non sarebbe accettabile); poi, questo intervento comporterà una perdita netta di autonomia per i Comuni, che in questi anni hanno personalizzato l'ICI sulla base delle proprie esigenze e di quelle della propria comunità; infine, si dovrà affrontare il rischio di non controllare la dinamica delle risorse trasferite in sostituzione dell'ICI, dal momento che i sussidi, a differenza dei tributi, non si auto-regolano e, per loro natura, non bastano mai.

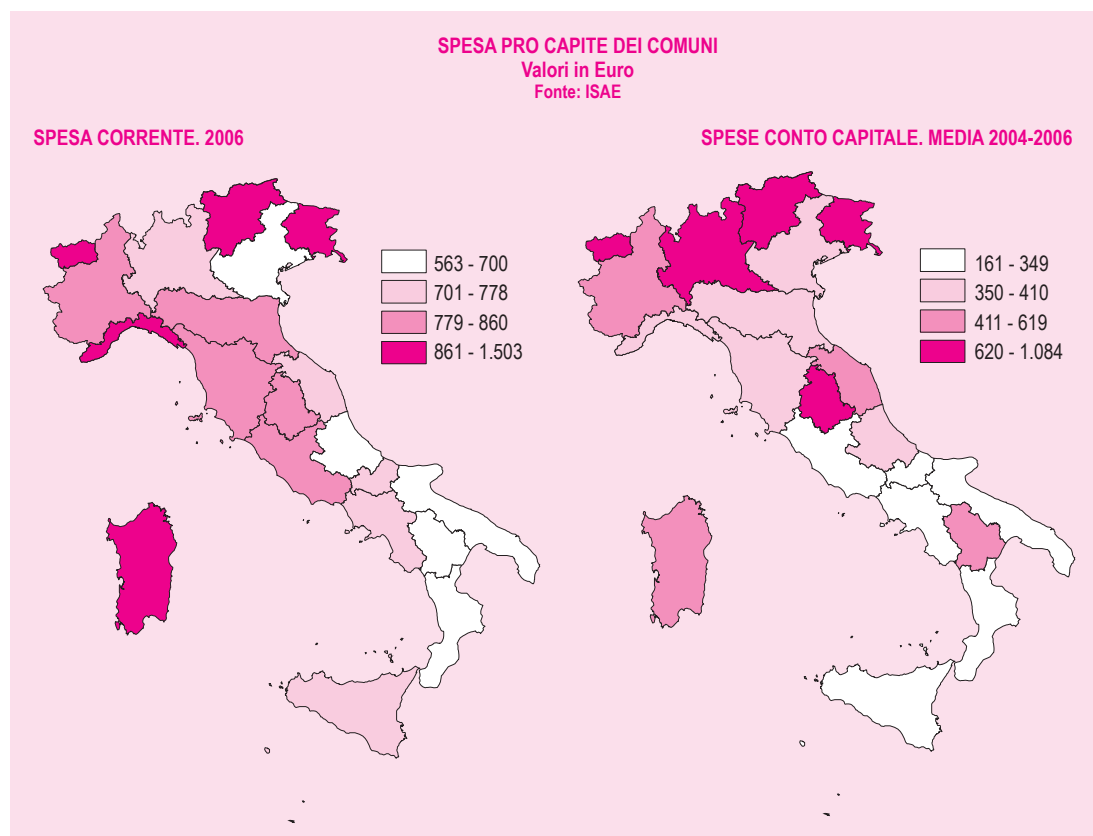
Insomma, fino a ieri l'ICI costituiva il pilastro della finanza comunale e, anzi, avrebbe do-

In conclusione, l'attuale periodo -caratterizzato da riduzioni sia nelle risorse disponibili che nei livelli di spesa (corrente e in conto capitale)- può essere definito una "fase di attesa" per gli Enti Locali, che può essere interpretata secondo diversi punti di vista: se fosse dettata dall'esigenza di risanamento della finanza pubblica, una volta raggiunto questo risultato, ad essa potrebbe davvero seguire una "fase di vero federalismo fiscale"; ma se derivasse dalla volontà di riaffermare alcune tendenze di centralismo, allora potrebbe anche precludere ad una "fase di finto federalismo fiscale", con bassi livelli di autonomia effettiva per i governi locali.

Volendo sintetizzare il comportamento fiscale dei Comuni per regione, dal diagramma che segue si può osservare che le Regioni a Statuto Speciale sono le uniche che mantengono la spesa in valori reali senza dover aumentare il livello di tassazione, che l'intervento pubblico cala ovunque (e soprattutto al Centro) e che il contenimento della spesa è iniziato anche al Sud, dove le amministrazioni locali stanno cercando di difendere i livelli di spesa aumentando la pressione fiscale (esattamente ciò che il Centro Nord ha già cercato di fare nei primi anni duemila).

Nel panorama italiano, ancora caratterizzato da grandi divari nei livelli pro capite di spesa pubblica locale, nel 2006 la Toscana si colloca nella parte alta della graduatoria, con valori di spesa non solo superiori alla media nazionale, ma al di sopra anche di una regione come l'Emilia Romagna: in pratica la spesa comunale toscana è sopravanzata soltanto da quella ligure e da quella dei Comuni delle Regioni a Statuto Speciale che, potendo contare su ingenti trasferimenti statali, possono permettersi interventi di spesa pari anche al doppio della media italiana per abitante.

Nel caso della spesa in conto capitale invece la posizione della Toscana è più arretrata, vista la tradizionalmente bassa propensione all'investimento delle sue amministrazioni locali: i valori toscani sono in linea con quelli del Centro Italia ma nettamente più bassi di quelli del Nord, dove in questo caso la Lombardia investe intensamente a scala locale tanto quanto le Regioni a Statuto Speciale.

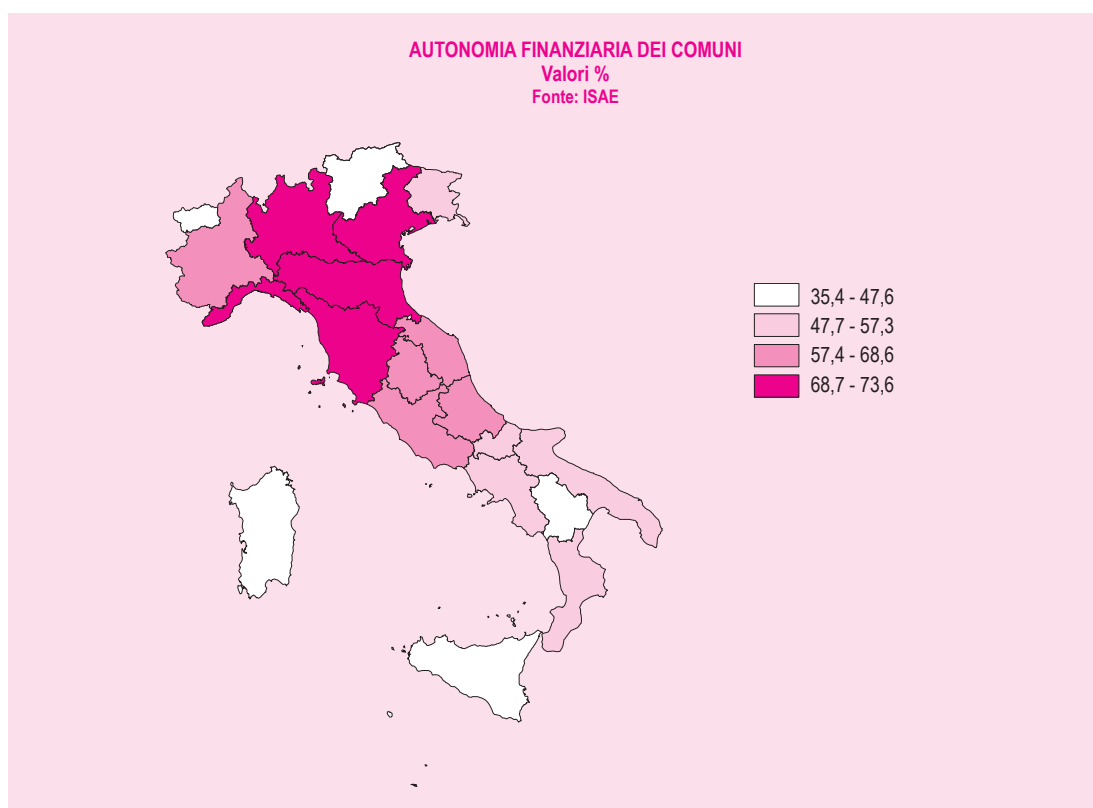


Dalla composizione della spesa corrente per funzione sembra poi emergere una peculiarità toscana, cioè una maggior incidenza della spesa per amministrazione generale che, se fosse riallineata ai valori delle altre regioni del Centro Nord, consentirebbe di potenziare ulteriormente i principali settori d'intervento dei Comuni, cioè il settore sociale, dell'istruzione e cultura, della viabilità e trasporti e della gestione del territorio.

Dove la spesa locale pro capite è elevata, ci si aspetta che anche il prelievo fiscale lo sia: così è nei Comuni toscani che presentano, in media, uno dei valori più elevati di pressione tributaria e che godono di uno dei più alti gradi di autonomia finanziaria, anche grazie ad un notevole utilizzo della leva tariffaria.

Per confrontare la finanza provinciale toscana con quella delle altre regioni -operazione di per sé scarsamente significativa, a causa delle grosse differenze dimensionali e gestionali che esistono tra una Provincia e l'altra- basteranno pochi cenni. Le Province toscane, nel loro insieme, detengono i più alti valori pro capite di spesa corrente (dietro solo alla Basilicata), un intervento quantitativamente rilevante anche nella spesa in conto capitale ben superiore alla media italiana e ai valori di tutto il Sud, mentre dal punto di vista dell'autonomia, sia finanziaria che tributaria, si collocano sotto la media italiana e alle spalle di molte altre regioni del Nord e del Centro.

Questo quadro finanziario trova spiegazione nel sistema di deleghe applicato in ambito toscano, che almeno fino ad ora ha consentito alle amministrazioni provinciali di poter far affidamento sul ruolo determinante della Regione nel trasferimento di risorse finanziarie a favore dei loro bilanci.



- **La finanza locale toscana al 2006**

a) Comuni

In Toscana i Comuni rappresentano il livello di governo che, più di ogni altro da qualche anno ormai, deve fronteggiare una situazione resa difficile, da un lato dal sostanziale blocco delle fonti di entrata, sia proprie che per trasferimenti, e dall'altro dal contenimento delle uscite sia correnti che in conto capitale imposto dal PSI.

Nell'ultimo anno considerato, il 2006, le entrate totali dei Comuni si riducono quasi del 15% rispetto al 2005, ma in termini reali la flessione è ancora più ampia (quasi 18%). Tutte le voci di entrata contribuiscono a questo risultato:

- *le entrate tributarie continuano ad essere la parte più rilevante delle risorse comunali (44% di quelle correnti), ma subiscono un calo nel 2006 per effetto della trasformazione della TARSU in TIA (sono 91 gli enti toscani passati a TIA, corrispondenti a 2,3 milioni di abitanti) e del blocco sull'addizionale Irpef. Quest'ultima imposta potrebbe procurare entrate aggiuntive nel 2007 (si stima un incremento del gettito del 4% con il limite massimo portato allo 0,8%), mentre per l'ICI - a parte l'intervento di taglio stabilito nel 2008 - i margini di crescita del gettito sono sempre più sottili. L'ICI rimane la principale fonte di gettito, ma le manovre sulle sue aliquote sono già state ampiamente sfruttate, soprattutto per sopperire alla distorsione che negli anni ha reso le rendite catastali, cioè la base imponibile, sempre più lontane dai corrispettivi valori di mercato degli immobili;*
- *anche le entrate extra-tributarie, che erano cresciute negli anni precedenti, si riducono, e fra queste soprattutto i proventi, che risultano in calo per effetto della progressiva esternalizzazione e liberalizzazione dei servizi locali, sia quelli a rilevanza economica (servizio idrico, trasporti locali, igiene ambientale) sia quelli amministrativi (di strutture turistiche, sportive e culturali);*
- *tutti i trasferimenti correnti continuano a diminuire (la flessione era partita nel 2004), tanto quelli statali quanto quelli regionali. Il calo dei trasferimenti dello Stato ha un impatto particolarmente significativo, perché rappresentano per i Comuni quasi l'80% delle risorse trasferite dall'alto. La riduzione è evidente, nonostante che in questa analisi tra i trasferimenti statali sia compresa anche la compartecipazione all'Irpef: per questa i Comuni si attendono futuri aumenti, sulla base di quanto disposto nella Legge Finanziaria 2007, che però saranno compensati da equivalenti tagli ai trasferimenti erariali. Nella stessa direzione va anche il Decreto Visco del 2006 e quindi la dinamica decrescente dei*

trasferimenti erariali sarà sicuramente confermata anche nel 2007;

- *infine diminuiscono fortemente le entrate in conto capitale e anche le accensioni di prestiti, rallentando così quell'attività sul fronte debitorio che aveva caratterizzato gli anni precedenti e che era stata alimentata dalle favorevoli opportunità di rinegoziazione dei mutui.*

In media l'autonomia tributaria dei Comuni toscani risulta pari a 43,5% (in calo) e quella finanziaria al 71,8% (stabile); ogni toscano paga in media al proprio Comune 651 euro, di cui 395 euro per i tributi locali, e questo valore è nettamente inferiore a quello relativo al 2004 (694 euro).

Con l'eliminazione dell'ICI sulla prima casa, che in Toscana rappresenta quasi un terzo del gettito totale, e con il blocco sulle addizionali locali nuovamente introdotto a metà del 2008, se non verranno attribuiti ai Comuni nuovi strumenti di tassazione (sulla mobilità, sul turismo, di scopo ecc.) non si potrà che verificare un ulteriore e drastico abbassamento nei livelli di autonomia e di pressione fiscale.

Dal 2004 anche le spese subiscono una battuta d'arresto, ma è soprattutto nel 2006 che la spesa totale diminuisce molto (-15% in valori nominali e -18% in valori reali). Tutte le componenti di spesa declinano: la spesa corrente del 4%, la spesa in conto capitale del 16% e la spesa per rimborso prestiti addirittura del 41%. Il risparmio sulla spesa in conto capitale ha significato per i Comuni nel loro complesso (e per i toscani) la rinuncia a circa 250 milioni di euro, una cifra molto elevata che, per avere un termine di paragone, corrisponde alla spesa in conto capitale di quattro capoluoghi di provincia, come Firenze, Prato, Pisa e Livorno. Come conseguenza di questi andamenti differenziati, la parte corrente diventa prevalente e raggiunge il 63% della spesa totale (mentre la parte in conto capitale scende al 25%) e diminuisce il grado di rigidità della spesa (per il calo del rimborso prestiti), sebbene la spesa per il personale aumenti anche se in modo lieve. Per ogni toscano le amministrazioni comunali nel 2006 hanno speso in media 847 euro per le esigenze correnti, ma la variabilità nella politica di spesa degli Enti Locali resta molto elevata, così come in passato, perché risente della loro dimensione e della loro specializzazione economica.

Il calo della spesa comunale interessa, però, tutti i settori d'intervento, seppur con diversa intensità: ad esempio, una delle funzioni di spesa più colpita dalla riduzione è quella della gestione del territorio e dell'ambiente, sia nella parte corrente che in quella in conto capitale. Non vi sono però cambiamenti degni di nota nella composizione della spesa dei Comuni per funzione, in cui l'amministrazione generale continua a rappresentare il settore più importante (pari a un terzo della spesa corrente e a un quarto di quella in conto capitale).

Un ultimo aspetto importante, che esprime bene quanto le difficoltà si siano acutizzate nel 2006 per i Comuni toscani, riguarda l'indebitamento: nel 2006 l'esposizione debitoria risulta nuovamente in crescita (+6% rispetto al 2005, anno in cui si era ridotta) quasi ovunque, cioè negli enti sia grandi che piccoli. Si tratta complessivamente di 3,6 miliardi di euro (in media poco meno di mille euro per ogni cittadino), ancora fortemente sbilanciati sulla Cassa DD.PP.: ciò dimostra l'esigenza dei governi comunali di ricorrere a finanziamenti esterni e anche la loro scarsa capacità di diversificare il portafoglio.

b) Province

Gli ultimi tre anni segnano una nuova fase per la finanza delle Province toscane: dopo il periodo di "emancipazione" (dalla metà degli anni novanta fino al 2000), in cui i livelli di autonomia aumentano notevolmente grazie alla devoluzione di entrate tributarie, e il periodo di "avvio del decentramento" (dal 2000 fino al 2004), in cui i trasferimenti ricevuti dall'alto aumentano in seguito al passaggio di funzioni che determinano più elevati livelli di spesa, si assiste ora ad una nuova fase di "decentramento maturo", caratterizzato da un ridimensionamento delle risorse disponibili e da un aumento (sebbene limitato e non omogeneamente distribuito) del grado di autonomia.

Alcune voci di entrata delle Province registrano, infatti, riduzioni più o meno forti negli ultimi due anni: è il caso dei trasferimenti dalla Regione (sia generici che per funzioni delegate) e dallo Stato, così come delle entrate tributarie, che nel 2006 recuperano solo in parte il calo registrato l'anno precedente. Le entrate extra-tributarie, però, crescono rapidamente e consentono di raggiungere un livello medio di autonomia finanziaria pari al 50%. D'altra parte il margine di manovra a disposizione delle Province sui loro tributi propri è ormai molto limitato: ad esempio, se tutte le Province toscane applicassero le aliquote massime alle basi imponibili di IPT, addizionale energia elettrica e tributo ambientale (sull'imposta RCA non esiste alcuna possibilità di manovra) il gettito aggiuntivo sarebbe pari soltanto al 6,5% delle

loro entrate tributarie complessive. La pressione tributaria media, che nel 2006 è pari a 92 euro, salirebbe a 99 euro, con aumenti più elevati per gli abitanti delle Province che oggi applicano aliquote più basse (Prato, Firenze e Lucca). In questo quadro è evidente che le amministrazioni provinciali abbiano fatto maggior ricorso alla leva tariffaria.

Le spese, coerentemente con l'evoluzione delle entrate ma soprattutto per effetto delle nuove regole imposte dal PSI nel 2005 e nel 2006, delineano una forte riduzione negli ultimi due anni, mentre negli anni precedenti le Province avevano potuto contare su livelli costantemente crescenti di spesa, sia corrente che in conto capitale. E' proprio la spesa in conto capitale che subisce la diminuzione più forte, passando dal 46% al 32% sul totale delle spese dal 2004 al 2006.

Nel 2006 le Province toscane hanno comunque speso in media 320 euro per ogni abitante, di cui 200 per le esigenze di natura corrente e 120 per quelle in conto capitale.

La quota più rilevante della spesa corrente è sempre destinata alla prestazione di servizi (37%) ma una fetta significativa, e crescente, è costituita dai trasferimenti (27%) (si ricorda che quelli verso gli enti della PA sono esclusi dal calcolo degli obiettivi del Patto), e dalla spesa per il personale (25%), che cresce anche nel 2006 contribuendo così ad aumentare la rigidità della spesa provinciale.

In questo quadro di tendenziale contenimento della spesa, i principali settori d'intervento delle Province toscane continuano ad essere quello della gestione del territorio e dell'ambiente, dei trasporti e dell'amministrazione generale, anche se è bene ricordare che i divari nei livelli e nella composizione di spesa delle singole amministrazioni sono veramente molto elevati: ciascun ente, infatti, ha messo in atto una propria politica di spesa e una propria strategia per rispettare i vincoli del PSI.

c) Comunità Montane

Tra il 2004 e il 2006 il quadro finanziario delle Comunità Montane toscane, considerate nel loro complesso, mostra un ridimensionamento sia delle entrate che delle spese. In entrambi i casi la riduzione è imputabile, in larga misura, alla parte in conto capitale, che nel 2004 aveva raggiunto valori per così dire "eccezionali", legati ad una serie di fattori contingenti come il Programma straordinario d'investimenti nel settore dello sport, la necessità di ripristinare la funivia dell'Appennino Pistoiese colpita da calamità e gli interventi nel settore idrico nell'Arcipelago.

In seguito al calo delle spese in conto capitale, le spese correnti sono tornate nel 2006 a costituire quasi la metà delle spese totali delle Comunità Montane. Tra gli impegni correnti il peso preponderante è sempre rappresentato dalle prestazioni di servizi (45%) e dalla spesa per il personale (32%): quest'ultima è rimasta invariata nel 2006, per effetto dell'aumento dei dipendenti a tempo determinato che ha compensato interamente la diminuzione di quelli a tempo indeterminato.

Le entrate proprie delle Comunità Montane, che sono tutte di natura extra-tributaria e sono costituite per il 90% da proventi (diversi e/o dei servizi pubblici), nel 2006 recuperano solo parzialmente la drastica diminuzione subita nel 2005. Il grado di autonomia finanziaria (in media pari al 17%) varia molto da un ente all'altro, perché dipende strettamente dalla tipologia e dall'ampiezza delle funzioni attribuite. In particolare, è l'esercizio delle funzioni di bonifica a fare la differenza: l'Alta Versilia e la Montagna fiorentina, che non esercitano tali funzioni, presentano i valori minimi di autonomia (2-7%), mentre la Media Valle del Serchio, che le svolge per tutto il comprensorio, registra il valore più alto (43%).

In generale resta confermata la caratteristica tipica delle Comunità Montane, cioè l'alta dipendenza dai trasferimenti, soprattutto regionali: il flusso delle risorse regionali infatti è costantemente superiore a quello delle risorse statali e per il 60% si riferisce a funzioni trasferite. Va segnalato, però, che negli ultimi 5 anni sono regolarmente cresciuti i trasferimenti provenienti dagli altri enti del settore pubblico, in particolare dai Comuni per la gestione in forma associata di alcune funzioni. Si intuisce come questo fenomeno, divenuto sempre più rilevante negli ultimi anni, possa complicare notevolmente l'operazione di riordino delle Comunità Montane, sollecitata dalla Finanziaria 2008 per ridurre i costi della politica, che in Toscana ridurrà il numero delle Comunità Montane dalle attuali 20 a 14, se sarà approvata la proposta di legge della Giunta regionale. Incerti però sono gli effetti attesi da questa riorganizzazione sui costi, perché i Comuni facenti parte delle sei Comunità Montane soppresse avranno la facoltà di costituire Unioni di comuni, che dovranno subentrare nell'esercizio delle funzioni e dei compiti ad esse conferiti o assegnati.

- **Entrate e spese pubbliche: il conto aggregato per la Toscana**

A quanto ammontano le entrate e le spese delle amministrazioni pubbliche in Toscana e qual è la dimensione economica di ciascuna tipologia di ente?

Dal conto aggregato risulta che nel 2006 gli enti territoriali toscani (Regione, Comuni, Province e Comunità Montane) hanno accertato complessivamente 13 miliardi di euro (-0,6% rispetto al 2004) e impegnato 12,8 miliardi di spese nette¹ (-3,8% rispetto al 2004).

Si osserva che la maggior parte delle risorse finanziarie degli Enti Locali toscani deriva dalle entrate correnti, nell'ambito delle quali le entrate proprie rivestono un ruolo di assoluto rilievo (81%). Complessivamente quindi gli enti territoriali in Toscana dipendono dai trasferimenti statali solo per un quinto delle loro entrate correnti. Naturalmente questa situazione di considerevole autonomia si è sostanzialmente arrestata negli ultimi anni, a causa dei blocchi imposti dal governo centrale sui principali tributi regionali e locali.

Rispetto al PIL regionale le entrate proprie equivalgono al 9,4% e le entrate totali raggiungono il 13,1%; le spese complessive, con il 12,9% sul PIL, evidenziano la presenza di un accreditamento complessivo pari a poco più di 200 milioni di euro.

CONTO AGGREGATO ENTI TERRITORIALI TOSCANI. ACCERTAMENTI E IMPEGNI. 2006

Valori assoluti in milioni di euro, percentuali e valori pro capite in euro

Fonte: elaborazioni IRPET su dati di bilancio

	Valori assoluti	Incidenza % sul PIL	Valori pro capite	Var. % 06/04
Entrate proprie	9.364	9,4	2.624	6,0
Trasferimenti correnti	2.138	2,2	599	2,9
Entrate correnti	11.502	11,6	3.223	5,4
Entrate c/capitale	1.526	1,5	428	-30,3
Entrate correnti e c/capitale	13.028	13,1	3.651	-0,6
Spese correnti e c/capitale (al netto delle contabilità speciali)	12.807	12,9	3.589	-3,8

Osservando meglio il peso di ogni livello di governo sul prelievo fiscale complessivo, si nota che il 70% delle entrate proprie è di competenza regionale, il 25% comunale e il 4% provinciale (la quota delle Comunità montane è trascurabile). Così si ripartisce tra le varie amministrazioni locali l'onere fiscale (tributi e tariffe) sostenuto in media da ogni cittadino toscano, che in totale ammonta a circa 2.600 euro. La distribuzione della spesa pubblica netta, però, mette in evidenza una minor incidenza della Regione (58%) e un peso maggiore per i Comuni e le Province, rispettivamente pari al 33% e all'8%.

PRELIEVO FISCALE E SPESA PUBBLICA PER LIVELLI DI GOVERNO IN TOSCANA. 2004-2006

Valori assoluti in milioni di euro e percentuali

Fonte: elaborazioni IRPET su dati di bilancio

	Entrate proprie		Spese nette		Comp. % 2006		Comp. % 2004	
	Val. ass.	Var. % 06/04	Val. ass.	Var. % 06/04	Entrate proprie	Spese nette	Entrate proprie	Spese nette
Regione	6.572	12,4	7.384	4,4	70,2	57,7	66,2	53,1
Comune	2.372	-8,1	4.278	-11,3	25,3	33,4	29,2	36,2
Provincia	407	3,2	1.029	-20,3	4,3	8,0	4,5	9,7
Comunità Montana	13	-10,2	116	-13,5	0,1	0,9	0,2	1,0
TOTALE	9.364	6,0	12.807	-3,8	100,0	100,0	100,0	100,0

Rispetto a solo due anni fa la composizione delle entrate proprie e delle spese nette per livello di governo è cambiata in modo significativo, perché il peso percentuale della Regione è aumentato a discapito degli altri enti. La Regione è infatti l'unico livello di governo che è riuscito ad accrescere sia le entrate proprie che le spese; i Comuni hanno ridimensionato entrambe, mentre le Province hanno ridotto la spesa aumentando lievemente le entrate. Negli Enti Locali, quindi, è diminuito il divario esistente fra entrate e spese: in sostanza i vincoli del PSI hanno reso necessario un contenimento delle spese locali più consistente di quello che il blocco delle aliquote, insieme all'impoverimento delle basi imponibili locali, ha provocato sulle entrate proprie.

Scorporando le entrate e le spese della Regione Toscana, si può far emergere il diverso ruolo svolto da ogni tipologia di ente locale. È immediato osservare che il livello comunale è quello più importante per ogni voce considerata; meno scontate sono le dinamiche registrate nell'ultimo triennio, cioè dal 2004 al 2006.

ENTRATE E SPESE DEGLI ENTI LOCALI TOSCANI. 2006

Valori pro capite in euro

Fonte: elaborazioni IRPET su dati di bilancio

	Comuni	Province	Comunità montane	TOTALE
Entrate proprie	651	112	16	779
Trasferimenti correnti	256	112	89	457
Entrate c/capitale	240	53	49	343
TOTALE ENTRATE	1.454	325	207	1.986
Spesa corrente netta	842	187	98	1.127
Spesa c/capitale netta	333	95	51	479
TOTALE SPESE	1.175	283	149	1.607

Le entrate proprie in valori pro capite diminuiscono visibilmente per i Comuni, leggermente per le Comunità Montane² e rimangono sostanzialmente stabili per le Province (grazie alla compensazione garantita dalle entrate extratributarie); i trasferimenti correnti diminuiscono per tutti tranne che per le Comunità Montane; le entrate in conto capitale subiscono ovunque una drastica riduzione. Il totale delle entrate evidenzia perciò un decremento (da 2.295 a 1.986 euro per abitante), a cui partecipano, chi più chi meno, tutti gli Enti Locali.

Sul lato della spesa, invece, l'apporto da parte dei tre livelli di governo è più diversificato: lo sforzo di contenimento delle uscite correnti nette (il valore per abitante è sceso da 1.206 a 1.127 euro) è imputabile, pressoché interamente, ai Comuni, mentre assai basso è il contributo delle Province, peraltro sostanzialmente annullato dall'aumento di spesa delle Comunità Montane; rispetto alle uscite in conto capitale nette, invece, il comportamento degli enti è più simile perché tutti hanno contribuito alla loro diminuzione, che complessivamente è stata pari a ben 200 euro per abitante (da 679 a 479 euro).

La stretta, subita in così pochi anni, dalle spese in conto capitale degli enti toscani dimostra che regole stringenti sui tetti alla spesa pubblica inducono i governi locali a rinunciare proprio a quella componente -gli investimenti- che invece dovrebbe essere irrinunciabile, a maggior ragione nei periodi di congiuntura sfavorevole, proprio perché capace di stimolare la ripresa economica del Paese.

NOTE

¹ Le uscite sono state ottenute depurando dal totale di ciascun ente i trasferimenti incrociati tra i livelli di governo locale. Tale operazione si è dimostrata necessaria al fine di evitare un doppio conteggio di tali ammontari. Questa scelta ha permesso quindi di evidenziare le effettive uscite degli enti, denominandole come "nette".

² Non disponendo di tributi, le Comunità Montane comprendono nelle entrate proprie solo le entrate extra-tributarie.

Prima parte
LA FINANZA DEGLI ENTI LOCALI IN TOSCANA AL 2006

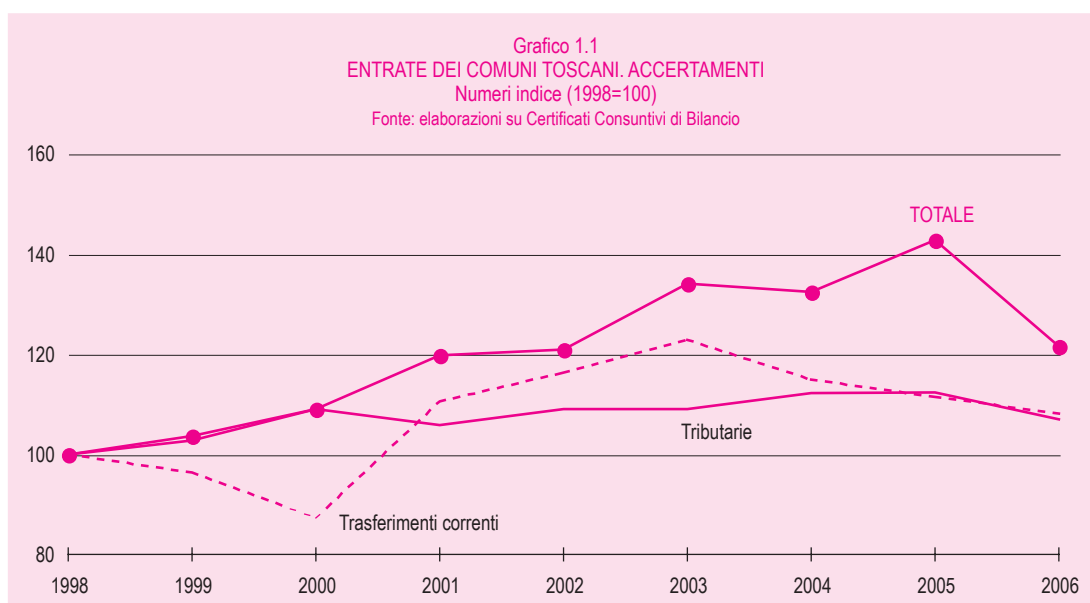
1. LA FINANZA DEI COMUNI

1.1 I risultati di bilancio

Nell'ultimo decennio, a seguito delle pressioni federaliste che hanno interessato il Paese e che sono culminate con la riforma del Titolo V della Costituzione e con il processo di decentramento amministrativo, il ruolo dei livelli di governo decentrati è divenuto senza dubbio più decisivo. Durante questo periodo, infatti, l'Italia si è accodata alla tendenza emersa in campo internazionale di devoluzione delle competenze all'interno del settore pubblico dal centro alla periferia, anche se tale processo non ha avuto un percorso lineare e non ha interessato in modo eguale i diversi comparti che compongono la Pubblica Amministrazione. In ogni caso, è indubbio che in questi anni vi sia stata una rimodulazione delle attribuzioni di responsabilità che ha profondamente modificato le gerarchie tra i livelli di governo, tanto da indurre anche ad un ripensamento sul ruolo di ciascuno di essi sia nel determinare le risultanze di finanza pubblica, sia nell'influenzare gli assetti socio-economici dei territori.

Nonostante l'attuazione del decentramento amministrativo e quindi del trasferimento di funzioni e flussi di spesa dal governo centrale alla periferia, gli obiettivi posti con le riforme istituzionali degli ultimi anni non sono stati, però, completamente mantenuti. Fino ad oggi, infatti, il nostro Paese non è stato in grado di realizzare un vero e proprio federalismo fiscale in quanto tale risultato è stato sostanzialmente ostacolato dalla non volontà o dall'incapacità da parte dello Stato di trasferire agli enti locali un'effettiva autonomia di entrata e di spesa. La maggiore indipendenza dei governi locali dal governo centrale appare ancor più difficilmente realizzabile se si pensa ai vincoli imposti dalle varie Leggi Finanziarie, che hanno ulteriormente limitato i margini di autonomia dei singoli enti e determinato una riduzione talvolta piuttosto considerevole delle risorse trasferite, ponendo come obiettivo il risanamento dei bilanci pubblici. In particolare nel 2006, anno di riferimento per questo volume, a seguito del Patto di Stabilità Interno (PSI) le amministrazioni locali hanno dovuto fronteggiare, da un lato, un sostanziale blocco delle fonti di entrata sia proprie che per trasferimenti e, dall'altro, il contenimento delle uscite sia in termini di spesa corrente che in conto capitale. Nel dettaglio, per le amministrazioni comunali e provinciali il PSI disponeva un taglio alla spesa corrente pari al 3,8% rispetto al valore raggiunto nel 2004, mentre relativamente alla spesa per investimenti si prevedeva la possibilità di un incremento dell'8,1%, sempre rispetto al 2004. È evidente che per le Amministrazioni locali questi ultimi anni hanno rappresentato un periodo difficoltoso dal punto di vista degli equilibri della gestione del bilancio in quanto il contesto normativo appena definito è andato ad influenzare sia l'ammontare delle risorse finanziarie a disposizione di ciascun ente che le dinamiche di spesa e la loro destinazione funzionale.

Dall'analisi delle trasformazioni che hanno coinvolto le grandezze finanziarie dei Comuni nel corso del tempo, si possono individuare i passaggi fondamentali del quadro istituzionale fino ad ora descritto. Dal lato delle entrate, come è noto, a partire dalla fine degli anni Novanta gli andamenti delle entrate tributarie e dei trasferimenti correnti dei Comuni toscani hanno seguito direzioni diverse (Graf. 1.1): fino al 2000, in corrispondenza dell'innalzamento dei livelli di autonomia, le entrate tributarie crescono rapidamente e i trasferimenti subiscono tagli consistenti; nei tre anni successivi e cioè parallelamente all'avvio del processo di decentramento di funzioni iniziato con la Legge "Bassanini", si delinea una inversione di tendenza caratterizzata, da un lato, dall'aumento dei trasferimenti correnti (anche grazie alla compartecipazione IRPEF¹ che vede aumentare la propria aliquota da 4,5% al 6,5%) e, dall'altro, da una sostanziale tenuta delle entrate tributarie; nell'ultimo triennio gli andamenti risultano, invece, negativi sia per quanto riguarda le risorse trasferite, che si riducono anche a causa delle scelte del governo centrale di risanare i bilanci della Pubblica Amministrazione, che le entrate tributarie la cui diminuzione può essere motivata dalla sostanziale impossibilità, decretata attraverso le varie Leggi Finanziarie, di manovra sui tributi. Il trend di crescita delle risorse finanziarie complessivamente a disposizione delle Amministrazioni comunali toscane viene, ovviamente, definito attraverso l'evoluzione delle sue componenti ed infatti l'andamento delle entrate complessive si è mantenuto positivo, seppure con qualche eccezione, fino al 2003, per poi subire una diminuzione nel 2004, un ulteriore incremento nel 2005 e una riduzione successiva, anche piuttosto significativa, nel 2006.



In particolare (Tab. 1.2), nel 2006 le entrate complessivamente accertate si riducono del 14,9% rispetto al 2005, quelle tributarie diminuiscono del 4,8% mentre i trasferimenti correnti del 3% (i trasferimenti dalla Regione perdono in un anno il 4,1%). Anche le altre voci di entrata presentano andamenti negativi: le entrate in conto capitale si riducono del 20,3%, le accensioni dei prestiti del 39,8% dopo essere cresciute nell'anno precedente di oltre il 40%, mentre le entrate extratributarie rimangono sostanzialmente stabili (-0,3%).

Tabella 1.2
ENTRATE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI DELLA TOSCANA. 2004-2006
Valori assoluti in milioni di euro, variazioni e composizione %
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

	Valori assoluti			Variazioni %			Composizione % entrate totali			Composizione % entrate correnti		
	2004	2005	2006	2005/04	2006/05	2006/04	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Accertamenti												
Tributarie	1.509	1.511	1.439	0,1	-4,8	-4,6	26	24	27	43	44	44
Extra-tributarie	991	936	933	-5,5	-0,3	-5,9	17	15	18	28	27	28
Trasferimenti correnti	992	963	934	-2,9	-3,0	-5,8	17	15	18	28	28	28
di cui dallo Stato	777	760	731	-2,2	-3,8	-5,9	13	12	14	22	22	22
di cui dalla Regione	172	148	142	-14,0	-4,1	-17,4	3	2	3	5	4	4
In conto capitale	1.095	1.099	876	0,4	-20,3	-20,0	19	18	17			
Accensione prestiti	753	1.080	650	43,4	-39,8	-13,7	13	17	12			
Totale al netto delle entrate c/to terzi	5.340	5.589	4.832	4,7	-13,5	-9,5	92	90	91			
TOTALE	5.776	6.224	5.297	7,8	-14,9	-8,3	100	100	100			
Riscossioni c/competenza												
Tributarie	1.029	1.028	928	-0,1	-9,7	-9,8	26	25	26	40	42	40
Extra-tributarie	682	576	562	-15,5	-2,4	-17,6	17	14	16	26	24	24
Trasferimenti correnti	881	837	808	-5,0	-3,5	-8,3	22	20	23	34	34	35
di cui dallo Stato	736	693	676	-5,8	-2,5	-8,2	18	17	19	28	28	29
di cui dalla Regione	123	118	99	-4,1	-16,1	-19,5	3	3	3	5	5	4
In conto capitale	620	588	487	-5,2	-17,2	-21,5	15	14	14			
Accensione prestiti	400	571	344	42,8	-39,8	-14,0	10	14	10			
Totale al netto delle entrate c/to terzi	3.612	3.600	3.129	-0,3	-13,1	-13,4	90	86	89			
TOTALE	4.011	4.170	3.535	4,0	-15,2	-11,9	100,0	100,0	100,0			

Anche dal lato delle riscossioni il quadro di riferimento risulta sfavorevole poiché i tassi di variazione sono negativi per tutti le voci di entrata. È importante sottolineare che, in generale, la distanza tra le risorse accertate rispetto a quelle riscosse risulta sempre molto ampia per tutte le categorie di entrata e che questa divaricazione possa rappresentare un aspetto estremamente problematico se misurato in riferimento all'obiettivo di equilibrio finanziario. In particolare, nel 2006 il divario connesso ai tempi di riscossione è molto significativo nel caso delle entrate extratributarie, dove solo il 60% degli accertamenti viene riscosso nello stesso anno, e delle entrate tributarie (in questo caso la quota è pari al 64%). I trasferimenti correnti presentano

un dislivello decisamente meno importante ed infatti l'incidenza delle riscossioni rispetto agli accertamenti risulta di poco superiore all'86%.

In valori assoluti le entrate accertate passano da 6224 milioni di euro nel 2005 a 5297 milioni nel 2006 mentre quelle riscosse da 4170 milioni di euro a 3535 milioni. Le entrate tributarie costituiscono anche nel 2006 la parte più rilevante delle entrate comunali toscane rappresentandone circa il 27% (il 44% delle entrate correnti), nonostante l'andamento negativo che ha caratterizzato per la prima volta l'ultimo anno di riferimento. È evidente che, nel lungo periodo, il persistere di una dinamica decrescente per questa voce di entrata potrà costituire un problema per i Comuni soprattutto se a tale flessione continuerà ad associarsi anche la riduzione dei trasferimenti correnti: se, infatti, la possibilità seppure parziale di agire sulle aliquote dei propri tributi -e quindi la possibilità di poter far valere strumenti di leva fiscale- consente ai Comuni di bilanciare parte delle perdite subite dal lato dei trasferimenti, il blocco dell'aliquota dell'addizionale comunale IRPEF in vigore dal 2003 e, in generale, i vincoli imposti dal PSI anche negli anni successivi hanno, di fatto, impedito questa compensazione. Nel 2006, alla riduzione delle entrate tributarie ha contribuito fortemente anche il passaggio per alcuni Comuni toscani dalla Tassa sui rifiuti (TARSU) alla Tariffa di Igiene ambientale (TIA), stabilita dal Decreto Ronchi con decreto legislativo n. 22/1997: nel 2006, infatti, gli accertamenti relativi alla TARSU diminuiscono del 27% rispetto al 2005 a seguito del passaggio di altri 34 comuni verso la tariffazione del servizio.

Le entrate extratributarie, che dal lato degli accertamenti sono arrivate ad eguagliare nel tempo i trasferimenti correnti coprendo nel 2006 quasi il 18% delle entrate complessive (il 28% delle entrate correnti), subiscono in questo anno variazioni negative decisamente meno significative rispetto alle altre voci di entrata anche se, per l'anno precedente, il tasso di variazione raggiungeva il -5,5%. È importante sottolineare che la riduzione di questa categoria di entrata viene determinata principalmente dalla flessione dei proventi dei servizi pubblici che rappresentano la quota più significativa delle entrate extratributarie: il loro gettito, nel 2006, scende di oltre 3 punti percentuali rispetto al 2005 passando da 518 milioni di euro a 500 milioni. Come vedremo anche più dettagliatamente in seguito, la dinamica decrescente osservata negli anni è da attribuire al processo di esternalizzazione e liberalizzazione dei servizi locali.

I trasferimenti correnti devono la loro riduzione sia alla componente statale che a quella regionale seppure questa ultima risulti decisamente meno significativa in termini assoluti. Nel 2006, infatti, i trasferimenti erariali accertati, che costituiscono oltre il 78% dei trasferimenti correnti e circa il 14% delle entrate finanziarie, si riducono del 3,8% rispetto al 2005 passando da 760 a 731 milioni di euro. Una variazione di analoga entità si osserva anche per i trasferimenti dalla Regione che diminuiscono in un anno del 4,1% passando da 148 a 142 milioni di euro. A questo proposito occorre osservare che il peso dei trasferimenti regionali sui trasferimenti complessivamente erogati in favore dei Comuni risulta fortemente ridotto rispetto a quello osservato fino al 2003: ed infatti se dal 2001 al 2003 i trasferimenti regionali rappresentavano circa il 18% dei trasferimenti totali, a partire dal 2004 tale quota è andata via via riducendosi arrivando a toccare, nel 2006, il 15%. Per questa categoria di entrata, inoltre, il minor ritardo connesso ai tempi di riscossione determina un innalzamento del suo peso percentuale rispetto al totale delle entrate riscosse: nel passaggio, infatti, tra dato di competenza e dato di cassa lo scostamento delle due quote percentuali supera i cinque punti passando, rispettivamente, dal 18% a 23%.

Nel caso delle entrate in conto capitale, la perdita che caratterizza il 2006 è decisamente molto elevata sia in relazione al dato di competenza che a quello di cassa: nel primo caso il tasso di variazione rispetto al 2005 risulta pari a -20,3% mentre nel secondo a -17,2%. In particolare, la flessione del 2006 è determinata da una forte riduzione sia dei trasferimenti in conto capitale dallo Stato e dalla Regione, che delle alienazioni di beni patrimoniali mobili ed immobili. Al di là della dinamica più recente, occorre tenere in considerazione che l'andamento nel tempo di questa categoria di entrata risulta, comunque, fortemente altalenante a causa della elevata discontinuità delle grandezze contenute al suo interno.

Per quanto riguarda le entrate da accensioni di prestiti, che rappresentano il 10-12% delle entrate finanziarie a seconda che si analizzino, rispettivamente, le riscossioni o gli accertamenti, la riduzione rispetto al 2005 risulta particolarmente significativa: nel complesso questa voce di entrata perde 430 milioni di euro di accertamenti in un anno passando da 1080 a 650 milioni di euro. Tale variazione, se analizzata unitamente alla riduzione delle spese per rimborso di prestiti (-41,5%), rappresenta un segnale evidente della riduzione dell'intensa attività sul fronte creditizio e debitorio che aveva caratterizzato gli anni precedenti e che era stata for-

temente alimentata dalle aperture normative in materia di ricorso al credito e dalle opportunità di rinegoziazione dei mutui.

Un'ulteriore considerazione può riguardare l'osservazione delle dinamiche reali (e non nominali) degli accertamenti dei Comuni toscani: se, infatti, il confronto tra le singole categorie viene realizzato su valori deflazionati mediante la spesa per i consumi finali delle famiglie (anno base 2000), la gravità del quadro fino ad ora presentato assume proporzioni ancora più preoccupanti (Tab. 1.3). In questo caso la riduzione delle entrate totali del 2006, una volta che queste ultime vengono depurate dalla componente inflazionistica, risulta decisamente più ampia (-17,8%) così come ovviamente più elevate sono le flessioni anche per tutte le altre tipologie di entrata.

Tabella 1.3
ENTRATE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI DELLA TOSCANA. ACCERTAMENTI IN VALORI REALI
Valori % costanti (prezzi 2000)

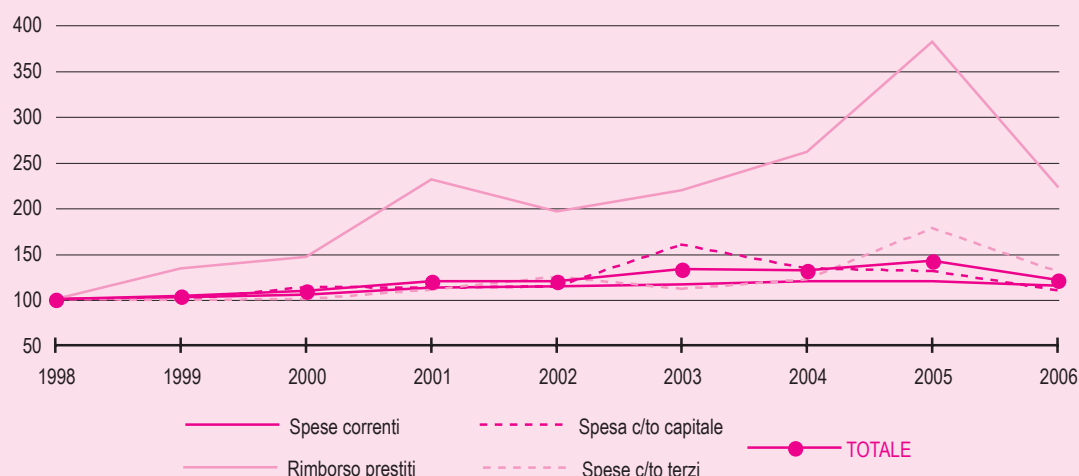
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

	Variazioni 2005/2004	Variazioni 2006/2005	Variazioni 2006/2004
Tributarie	-2.1	-8.0	-9.9
Extra-tributarie	-7.6	-3.7	-11.1
Trasferimenti correnti	-5.1	-6.3	-11.1
di cui dallo Stato	-4.4	-7.1	-11.1
di cui dalla Regione	-15.9	-7.3	-22.0
In conto capitale	-1.9	-23.0	-24.4
Accensione prestiti	40.2	-41.9	-18.5
Totale al netto delle entrate c/to terzi	2.3	-16.5	-14.5
TOTALE ENTRATE	5.4	-17.8	-13.4

Il quadro istituzionale a cui si accennava nella prima parte di questo capitolo viene riconfermato anche dall'osservazione delle dinamiche delle spese dei Comuni toscani (Graf. 1.4). In questo caso, infatti, i livelli di spesa sia di parte corrente che conto capitale tendono ad innalzarsi con tassi di crescita considerevoli fino al 2001 a seguito dell'attribuzione di nuove funzioni ex Bassanini; in particolare, sia la spesa corrente che quella per investimenti aumentano, nel primo triennio della serie storica, del 13% mentre la spesa complessiva cresce, nello stesso periodo, di oltre il 20% grazie all'aumento molto consistente della componente legata al rimborso di prestiti. In altre parole, fino al 2001 e cioè durante la fase di avviamento del processo di decentramento amministrativo, i Comuni toscani si trovano ad affrontare il trasferimento di funzioni dal governo centrale alla periferia con un relativo incremento dei propri livelli di spesa corrente e in conto capitale che vengono finanziati anche attraverso il ricorso al debito.

Grafico 1.4
SPESE DEI COMUNI TOSCANI. IMPEGNI
Numeri indice (1998=100)

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio



Nel triennio successivo, i livelli di spesa corrente risultano ancora in aumento ma con tassi di crescita decisamente più ridotti; nel complesso, le risorse impegnate crescono del 12% tra il 2001 e il 2004 ma anche in questo caso a causa della componente relativa al rimborso di prestiti che continua a mantenere dinamiche in forte espansione mentre la spesa corrente presenta un incremento triennale pari al 7%. Gli investimenti, come è ovvio, subiscono un andamento decisamente meno lineare e presentano, nell'intervallo di tempo considerato, tassi di variazione che variano dall'1% nel 2002 al 47% nel 2003. Di fatto, anche in questi anni, sembrano permanere le dinamiche del periodo precedente e quindi alti livelli di spesa e forte ricorso al debito seppure la crescita di parte corrente appaia piuttosto ridimensionata.

A partire dal 2004, così come accadeva dal lato delle entrate, si assiste ad una battuta di arresto piuttosto significativa determinata, come si è visto, dai vincoli imposti dai PSI; complessivamente, negli anni 2005 e 2006, gli impegni di spesa si riducono dell'8,1% e tale andamento negativo si osserva sia per quanto riguarda la spesa corrente che quella in conto capitale. In questo caso anche la spesa per il rimborso di prestiti perde la sua accelerazione anche se i valori raggiunti durante tutto il periodo considerato sono ancora molto elevati. In altre parole, negli anni più recenti i Comuni toscani, in ottemperanza alle diverse Leggi Finanziarie e cioè alle imposizioni sui tetti di spesa specificati nei PSI, hanno ridotto le risorse correnti impegnate, hanno rinunciato agli investimenti e contemporaneamente hanno portato il proprio debito su livelli più bassi.

Nonostante l'andamento dell'ultimo triennio, le amministrazioni comunali toscane sono state in grado di "chiudere" ciascuno degli anni finanziari con un avanzo di parte corrente che rappresenta, in media, circa il 6-7% delle entrate correnti: in particolare nel 2006 la differenza tra entrate correnti e spese correnti è pari a 220 milioni di euro e cioè il 6,7% delle entrate correnti realizzate nello stesso anno. Nello stesso triennio, però, i Comuni della Toscana presentano uno scarto lievemente negativo tra le entrate e le spese complessive, entrambe considerate al netto dei servizi in conto di terzi; tale disavanzo, comunque, non supera mai, negli anni dal 2004 al 2006, l'1% delle entrate correnti.

Nel 2006 le risorse impegnate dai Comuni toscani sono pari a 5329 milioni di euro - quasi il 15% in meno del 2005- e risultano così suddivise (Tab. 1.5): il 58% è costituito da spese correnti (circa 3086 milioni di euro), il 23% da spese per investimenti (1218 milioni), l'11% da spese per rimborso di prestiti (560 milioni) e il 9% da spese per servizi per conto di terzi. Nel 2006 l'articolazione percentuale della spesa appare modificata rispetto a quella del 2004 in conseguenza dell'aumento del "peso" della spesa corrente, che passa dal 56% al 58% e dalla riduzione di quello della spesa in conto capitale (dal 26% al 23%).

Tabella 1.5
SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI DELLA TOSCANA. 2004-2006
Valori assoluti in milioni di euro, variazioni e composizione %
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

	Valori assoluti			Variazioni %			Composizione %		
	2004	2005	2006	2005/04	2006/05	2006/04	2004	2005	2006
Impegni									
Spese correnti	3.229	3.212	3.086	-0,5	-3,9	-4,4	56	51	58
Spese in conto capitale	1.481	1.456	1.218	-1,7	-16,3	-17,8	26	23	23
Rimborso prestiti	655	957	560	46,1	-41,5	-14,5	11	15	11
Spese per servizi c/terzi	436	634	465	45,4	-26,7	6,6	8	10	9
Totale al netto delle spese c/to terzi	5.365	5.625	4.864	4,8	-13,5	-9,3	92	90	91
TOTALE	5.801	6.259	5.329	7,9	-14,9	-8,1	100	100	100
Pagamenti c/competenza									
Spese correnti	2.501	2.388	2.325	-4,5	-2,6	-7,1	64	60	66
Spese in conto capitale	388	321	269	-17,2	-16,2	-30,6	10	8	8
Rimborso prestiti	627	754	528	20,2	-30,0	-15,8	16	19	15
Spese per servizi c/terzi	365	536	380	46,9	-29,1	4,1	9	13	11
Totale al netto delle spese c/to terzi	3.516	3.463	3.122	-1,5	-9,8	-11,2	91	87	89
TOTALE	3.881	3.999	3.502	3,0	-12,4	-9,8	100	100	100

Per quanto riguarda gli andamenti relativi agli impegni delle singole voci di spesa occorre specificare che, nel 2006, la spesa corrente diminuisce del 3,9%, la spesa per investimenti del 16,3%, le spese per il rimborso di prestiti del 41,5% mentre le spese per servizi in conto di terzi del 26,7%.

Se i dati di spesa vengono osservati dal lato dei pagamenti anziché da quello degli impegni, il quadro di riferimento risulta in parte diverso al precedente soprattutto in termini di composizione percentuale per singola voce. A livello complessivo i pagamenti delle amministrazioni comunali si riducono, nel 2006, del 12,4% passando da quasi 4000 milioni di euro nel 2005 a 3502 milioni di euro e variazioni negative, simili a quelle osservate da lato degli impegni, si riscontrano in tutte le categorie. La spesa corrente costituisce, però, in questo caso oltre il 66% di quella complessiva, gli investimenti solo l'8% (contro il 23% dal lato degli impegni), la spesa per il rimborso di prestiti il 15% ed, infine, la spesa per servizi in conto di terzi l'11%.

Anche relativamente ai dati di spesa, così come accadeva dal lato delle entrate, il confronto tra le dinamiche in termini reali- questa volta effettuato su valori deflazionati mediante la spesa delle Pubbliche Amministrazioni (anno base 2000)- risulta molto più problematico (Tab. 1.6): in questo caso, infatti, la flessione della spesa complessiva nel 2006 rispetto all'anno precedente, una volta che questa viene calcolata al netto della componente inflazionistica, risulta pari al 17,7% (contro il 14,9% misurato su valori nominali) mentre le riduzioni subite della spesa corrente e dalla spesa in conto capitale sono pari, rispettivamente, a 7,1% e 19,1%.

Tabella 1.6
SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI DELLA TOSCANA. IMPEGNI IN VALORI REALI
Valori % costanti (prezzi 2000)
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

	Variazioni 2005/2004	Variazioni 2006/2005	Variazioni 2006/2004
Spese correnti	-2.8	-7.1	-9.7
Spese in conto capitale	-3.9	-19.1	-22.3
Rimborso prestiti	42.8	-43.4	-19.2
Spese per servizi c/terzi	42.1	-29.1	0.8
TOTALE SPESE	5.4	-17.7	-13.2

1.2

Le entrate proprie

L'analisi delle singole voci delle entrate tributarie ed extratributarie dei Comuni toscani risente fortemente delle decisioni prese a livello centrale e, in particolare, delle limitazioni alla libertà di gestione dei tributi propri.

ICI - La principale fonte di gettito comunale è rappresentata dall'ICI (Tabb. 1.7-1.8) che costituisce, mediamente, circa il 60% delle entrate tributarie con un apporto alle casse dei comuni che supera ultimamente i 900 milioni di euro e che equivale, nel 2006, ad una spesa media per cittadino toscano di 259 euro. Il contributo di questa imposta risulta, inoltre, in ascesa sia in termini di peso percentuale (da 58,3% nel 2004 al 60,6% nel 2005 fino al 65,5 nel 2006) che in termini di gettito (880 milioni di euro nel 2004, 916 nel 2005 e 943 nel 2006). A questo proposito (Tab. 1.9) occorre osservare che nel 2006² il gettito complessivamente incassato dai Comuni toscani deriva per circa il 31% dall'abitazione principale (292 milioni di euro che equivalgono a 80 euro pro capite), per il 64% dagli altri fabbricati e cioè dalle abitazioni non principali e dai fabbricati produttivi (604 milioni di euro per un valore pro capite di 166 euro), per il 4,1% dalle aree fabbricabili e per l'1% dai terreni agricoli. Deve essere considerato che l'ICI detiene, almeno fino ad adesso, una base imponibile che risulta scarsamente elastica ai prezzi e ai redditi dei residenti in quanto le rendite catastali, su cui la base imponibile viene determinata risultano, spesso, inadeguate rispetto al valore reale dell'immobile. In altre parole ad oggi, nonostante questa imposta sia stata introdotta da 15 anni, il gettito riscosso dai Comuni non risulta sempre coerente con la base imponibile che dovrebbe tassare e quindi le aliquote, su cui invece il Comune può direttamente intervenire, vengono incrementate anche per sopperire a questa distorsione. È indubbio che la scarsa elasticità della base imponibile rispetto ai valori degli immobili e il progressivo avvicinamento dei Comuni ai valori massimi dell'aliquota (7%) condurrà, nel lungo periodo, ad un inevitabile esaurimento delle possibilità di esercizio dell'autonomia tributaria. Possibili soluzioni a questo tema così ampiamente dibattuto potranno essere individuate sia attraverso un recupero dell'evasione che attraverso una politica di riforma del Catasto, che preveda una revisione del sistema estimativo dei fabbricati e dei terreni e che consenta l'aggiornamento periodico dei valori catastali su cui viene

calcolata la base imponibile. Queste considerazioni appaiono ancora più importanti e il ruolo di questo tributo più evidente se si considera che dal 2003 al 2007 è stato in vigore il blocco delle aliquote dell'addizionale comunale all'Irpef che, di fatto, ha reso impossibile intervenire su una delle imposte più importanti in termini di gettito incassato³.

Tabella 1.7
INCIDENZA DEI TRIBUTI E PROVENTI SULLE ENTRATE TRIBUTARIE
Valori %

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ICI	54,2	56,9	55,4	58,2	58,3	60,6	65,5
TOSAP	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3	1,5	1,6
TARSU	23,9	26,6	25,6	23,5	24,3	18,3	14,1
Addizionale consumo energia elettrica	2,7	3,6	2,8	3,0	3,1	3,0	3,2
Proventi servizi pubblici	34,4	35,7	30,1	31,3	32,7	34,3	34,8
di cui del Servizio Smaltimento rifiuti	3,2	1,7	1,8	2,6	2,7	3,0	2,1
Addizionale IRPEF	2,9	3,7	7,6	7,8	7,9	8,2	9,0
Compartecipazione IRPEF	-	-	22,9	33,4	31,8	31,8	33,9
Tributi speciali	9,4	2,8	3,4	2,5	1,5	2,6	2,1
Altri tributi	5,3	5,1	3,7	3,5	3,6	5,8	4,5

Tabella 1.8
PRINCIPALI TRIBUTI E PROVENTI NELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI TOSCANE
Valori assoluti in milioni di euro, pro capite in euro e %

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

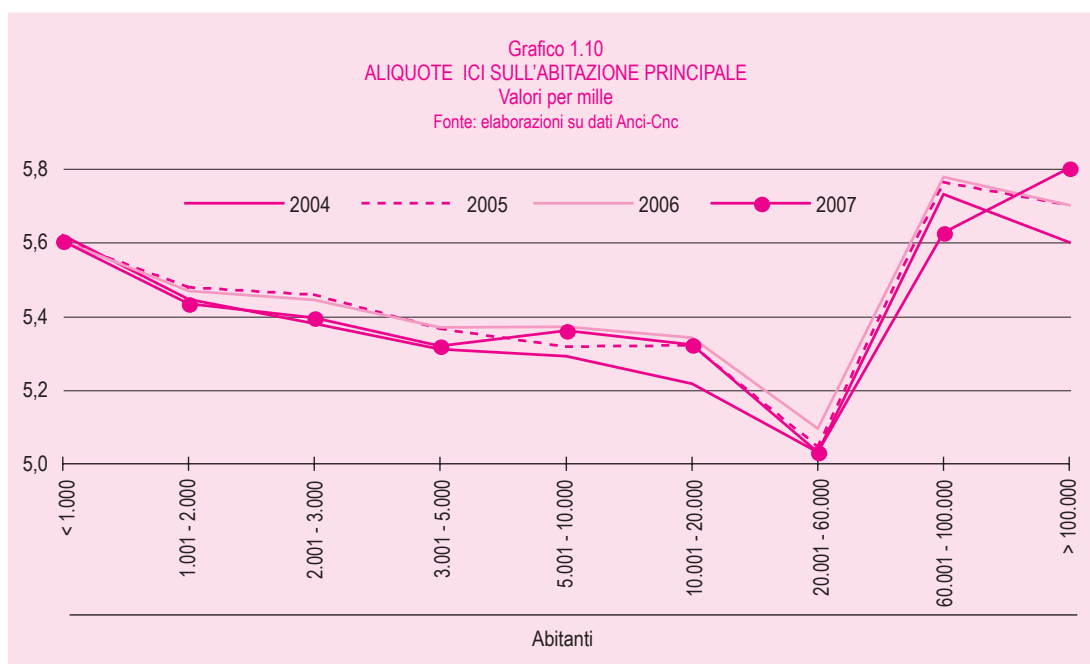
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Var. 06/05	Var. 05/04
Valori assoluti									
ICI	795	810	813	854	880	916	943	2,9	4,1
TOSAP	21	19	21	21	20	22	23	4,5	9,3
TARSU	351	378	376	345	367	277	203	-26,7	-24,5
Addizionale consumo energia elettrica	40	52	42	44	47	46	46	0,0	-2,1
Proventi servizi pubblici	505	509	441	459	494	518	501	-3,3	4,9
di cui del Servizio Smaltimento rifiuti	46	25	26	38	41	45	30	-33,3	11,1
Addizionale IRPEF	43	52	111	114	119	124	129	4,0	4,2
Compartecipazione IRPEF	-	-	336	489	480	481	488	1,5	0,3
Tributi speciali	139	39	51	36	22	39	30	-23,1	75,0
Altri tributi	78	72	54	52	54	87	65	-25,3	61,9
Valori pro capite									
ICI	224	228	230	239	241	253	259	2,2	5,1
TOSAP	6	5	6	6	6	6	6	3,8	10,4
TARSU	99	107	106	97	100	77	56	-27,2	-23,8
Addizionale consumo energia elettrica	11	15	12	12	13	13	13	-0,7	-1,1
Proventi servizi pubblici	142	143	124	129	135	143	138	-4,0	5,9
di cui del Servizio Smaltimento rifiuti	13	7	7	11	11	12	8	-33,8	12,2
Addizionale IRPEF	12	15	31	32	33	34	35	3,3	5,3
Compartecipazione IRPEF	-	-	95	137	131	133	134	0,7	1,3
Tributi speciali	39	11	14	10	6	11	8	-23,6	76,8
Altri tributi	22	20	15	15	15	24	18	-25,8	63,5

Tabella 1.9
GETTITO ICI PER TIPOLOGIA DI IMMOBILE. 2006
Valori assoluti in milioni di euro, pro capite in euro e %
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

	Valori assoluti	Valori pro capite	Composizione %
Abitazione principale	292	80	30,9
Altri fabbricati	604	166	64,0
Aree fabbricabili	38	11	4,1
Terreni agricoli	9	2	1,0
TOTALE	943	259	100,0

Un modo per verificare in quale modo e con quale diversa intensità i Comuni toscani siano ricorsi alla leva fiscale ICI è quello che scaturisce dall'osservazione delle dinamiche delle aliquote. Nel caso della prima casa (Graf. 1.10), la distribuzione delle aliquote ICI per classe dimensionale tra il 2004 e il 2007 assume la classica forma ad "U" con valori alti nei Comuni

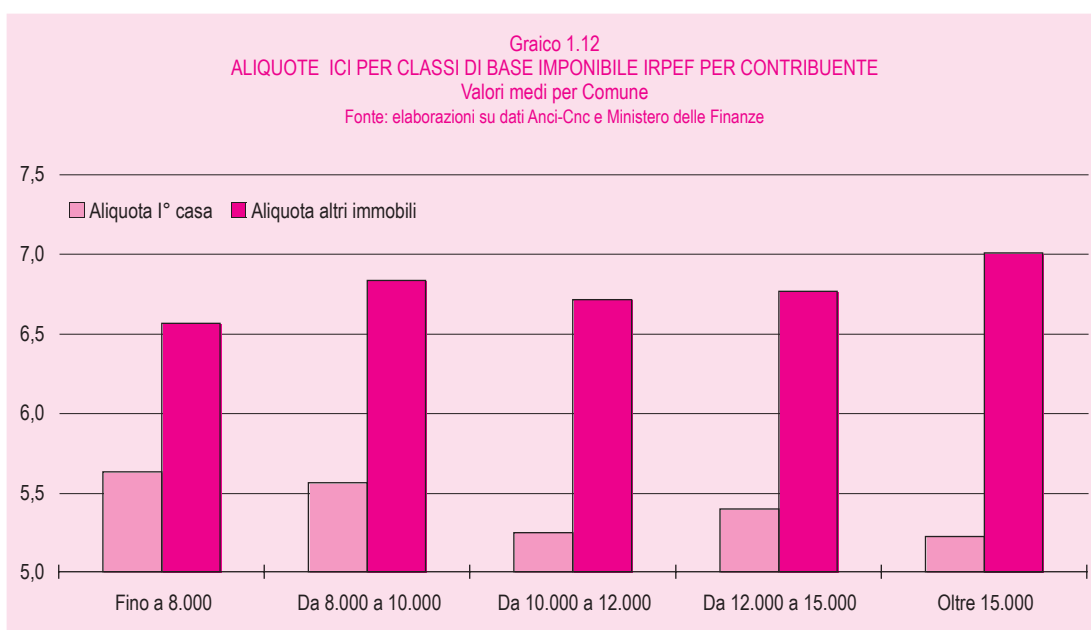
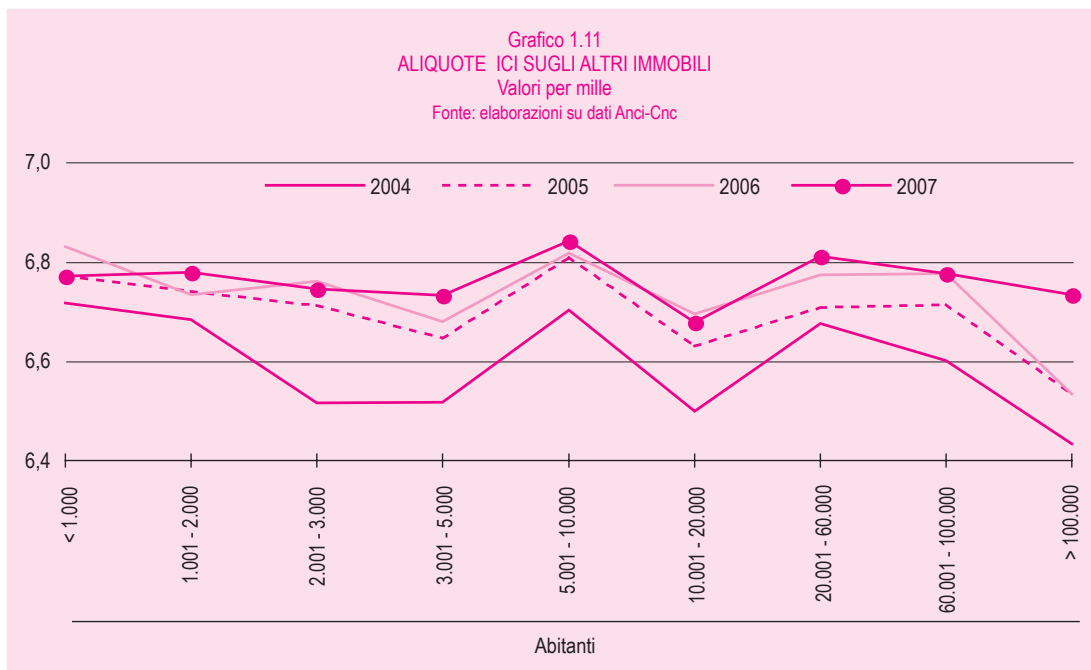
più piccoli e in quelli più grandi: nel primo caso l'aliquota media si attesta intorno al 5,6‰ per i Comuni al di sotto dei 1.000 abitanti e intorno al 5,4‰ per quelli compresi tra i 1.000 e 3.000 abitanti, mentre per quanto riguarda i Comuni più grandi l'aliquota raggiunge quasi il 5,8‰. I valori più bassi, invece, si riferiscono ai Comuni medio-grandi con popolazione compresa tra i 20.000 e i 60.000 abitanti per i quali l'aliquota è di poco superiore al 5‰. Gli incrementi più evidenti si osservano relativamente al 2005 dove il valore medio regionale arriva a 5,37‰ (contro il 5,33‰ osservato sul 2004) mentre nel 2007 le amministrazioni comunali presentano, rispetto agli anni precedenti, aliquote mediamente più basse in quasi tutte le classi demografiche e soprattutto in quella con popolazione maggiore di 60.000 abitanti. È evidente che, nonostante le aliquote imposte dai Comuni più piccoli siano vicine a quelle utilizzate dai Comuni più grandi, le condizioni di partenza e gli obiettivi a cui la leva fiscale è chiamata a rispondere sono, nei due casi, di natura assai diversa: se, infatti, nei Comuni con popolazione più elevata la scarsità di risorse -e quindi il ricorso ad incrementi di aliquota- viene motivata dal fatto di dover realizzare servizi che rispondano alle esigenze non solo della popolazione residente ma anche di quella non residente, nel caso di Comuni più piccoli la necessità di recuperare risorse aggiuntive deriva essenzialmente da diseconomie di scala.



Le aliquote sugli altri tipi di immobile, che vengono applicate alle abitazioni non principali (quindi alle “seconde” case), ai fabbricati industriali e ai terreni agricoli, forniscono un quadro informativo molto meno chiaro rispetto al precedente essendo i tre ambiti di riferimento (turismo-industria-agricoltura) estremamente eterogenei tra loro. In questo caso (Graf. 1.11) il campo di variazione dell'aliquota risulta molto più modesto rispetto al precedente e il valore massimo viene registrato per i Comuni con popolazione compresa tra i 5.000 e 10.000 abitanti: nel 2006 questo gruppo di Comuni presenta una aliquota media pari al 6,84‰ mentre nei Comuni piccoli lo stesso valore è pari al 6,77‰ e nei Comuni grandi a 6,73‰. Dall'evoluzione per classe dimensionale appare evidente che la riduzione osservata nel 2007 sulle aliquote per la prima casa e quindi, in sostanza, la riduzione di gettito che ne è conseguita, ha finito con il gravare sulle attività produttive (industria e agricoltura) e sulla popolazione non residente che, proprio in questo anno, devono fronteggiare un aumento delle aliquote.

Un ulteriore elemento di riflessione può essere rappresentato dal tentativo di individuare una relazione tra la “ricchezza” del Comune e le aliquote ICI o meglio tra queste ultime ed il reddito disponibile pro capite. In generale, il gettito che deriva dai tributi locali -e quindi non solo dall'ICI ma anche da Addizionale Irpef e TARSU- risulta correlato al reddito; l'addizionale Irpef, infatti, è direttamente collegata al reddito in quanto calcolata in modo proporzionale rispetto alla base imponibile Irpef, ma anche l'ICI e la TARSU risultano in qualche modo commisurate al reddito, seppure la prima in misura più che proporzionale (imposta progressiva) e la seconda in misura meno che proporzionale (regressiva). Questa stessa relazione non appare, invece, così scontata nel momento in cui si considerano le scelte effettuate dai Comuni sulle aliquote e quindi i diversi comportamenti in termini di ricorso alla leva fiscale in quanto

questi ultimi, almeno teoricamente, possono prescindere dal livello di “ricchezza” della propria comunità. Un tentativo per chiarire la relazione tra queste due grandezze (aliquote ICI e “ricchezza”) è quello di rappresentare (Graf. 1.12) i valori medi delle aliquote per classi di base imponibile Irpef per contribuente, che in questa sede viene utilizzata come proxy del reddito disponibile pro capite: i dati a disposizione evidenziano una relazione inversa tra la “ricchezza” del Comune e le scelte in materia di prima casa mentre la relazione diventa diretta nel caso di aliquote applicate sugli altri tipi di immobili quali, ad esempio, le seconde case o i fabbricati industriali. In altre parole, i Comuni più poveri applicano, in media, aliquote sulla prima casa molto più elevate di quelli più ricchi mentre nel caso di aliquote sugli altri immobili sono i Comuni più ricchi, in termini di base imponibile pro capite, a ricorrere in maniera più evidente alla leva fiscale. Ed infatti per la prima casa la differenza tra le due aliquote medie (“poveri” vs “ricchi”) passa da 5,6 ‰ a 5,2 ‰, mentre nel caso di altri immobili lo scarto tra le due aliquote passa dal 6,6 ‰ al 7 ‰.



Deve essere considerato che nel caso in cui si confrontino i valori di aliquota per la prima casa con il reddito pro capite, la distribuzione perde la forma ad U osservata nella rappresentazione per classi demografiche e si trasforma in una curva discendente. Tale cambiamento deriva dal fatto che i Comuni più grandi non sempre si collocano tra quelli con base imponibile

Irpef elevata in quanto l'elemento più fortemente discriminante nel definire il livello di ricchezza è rappresentato dal grado di turisticità del Comune. Al gruppo di Comuni più ricchi, infatti, appartengono i Comuni di Forte dei Marmi, Firenze, Pisa, Siena, Capraia, Monteriggioni e Fiesole per i quali evidentemente è preferibile effettuare una maggiore pressione fiscale sulla popolazione turistica in seconde case piuttosto che su quella residente.

TARSU - Come già anticipato, nel 2006 il passaggio di alcuni Comuni toscani dalla TARSU alla TIA ha comportato una riduzione del gettito tributario molto significativa (-26,7% rispetto al 2005) anche se già dall'anno precedente la flessione appariva comunque molto evidente. Complessivamente, nel 2006, le amministrazioni comunali hanno accertato 203 milioni di euro per la tassa sullo smaltimento dei rifiuti (56 euro per ogni cittadino toscano) contro i 367 del 2004. In questi ultimi due anni, infatti, il numero di Comuni che ha aderito al sistema tariffario è rapidamente cresciuto rispetto agli anni precedenti sia in termini assoluti che in riferimento alla popolazione (Tab. 1.13). La diminuzione di gettito che ne è derivata ha determinato, tra l'altro, anche una riduzione in termini percentuali rispetto alle altre voci di entrata, ed infatti il peso di questa imposta sulle entrate tributarie diminuisce di circa 4 punti percentuali passando dal 18,3% del 2005 al 14,1% del 2006. Nel complesso i Comuni che ad oggi risultano aver adottato il regime tariffario sono 91 e corrispondono ad una popolazione superiore ai 2 milioni di abitanti, cioè circa il 64% di quella toscana. Nel 2006 i Comuni che hanno aderito alla TIA per la prima volta sono 34 e rappresentano una popolazione di circa 650.000 abitanti: risultano appartenere a questo gruppo alcuni capoluoghi di provincia come Livorno e Siena e alcuni tra i Comuni medio-grandi come Sesto Fiorentino, Poggibonsi, Viareggio e Pontedera.

Tabella 1.13
COMUNI E POPOLAZIONE PASSATI A TIA
Valori assoluti e %

Fonte: elaborazioni su dati Agenzia Regionale Recupero Risorse

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Comuni passati a TIA	1	2	17	34	35	57	91
Abitanti passati a TIA	95.229	44.527	250.065	444.198	6.657	833.272	650.567
TOTALE ABITANTI CON TIA	95.229	139.756	389.821	834.019	840.676	1.673.948	2.324.515
% popolazione passata a TIA sul totale	2,6	3,9	10,7	23,1	23,2	46,1	64,0

TOSAP - Per quanto riguarda la TOSAP, la possibilità concessa ai Comuni a partire dal 1998 di sostituirla con un canone (COSAP), disciplinabile con proprio regolamento e quindi più vantaggioso in termini di autonomia, non ha avuto alcuna ripercussione sul gettito riscosso dai Comuni che rimane sostanzialmente invariato nel tempo. Complessivamente, nel 2006, questo tributo ha portato nelle casse delle amministrazioni comunali circa 23 milioni di euro (6 euro pro capite) che rappresentano solo l'1,6% delle entrate tributarie complessive.

Addizionale IRPEF - Molto significativo è il ruolo svolto dall'addizionale IRPEF, che nel 2006 costituisce il 9% dei tributi per un valore di gettito complessivamente accertato pari a 129 milioni di euro e cioè 35 euro per cittadino. L'andamento relativo a questa imposta mostra una rapida accelerazione fino al 2002 ed un successivo arresto determinato dall'introduzione del blocco delle aliquote. Occorre sottolineare che la Finanziaria 2007 dispone importanti novità in tema di addizionale comunale all'IRPEF che si aggiungono a quanto già previsto dal decreto legislativo n. 360/1998, che ha istituito tale tributo. In particolare, si prevede che a partire dal 2007 i Comuni possano disporre la variazione dell'aliquota dell'addizionale all'IRPEF. Tale variazione, che non può eccedere complessivamente gli 0,8 punti percentuali, dà la possibilità ai Comuni di aumentare l'aliquota fino ad un massimo dell'8%. In sostanza, con le modifiche apportate con la Finanziaria 2007, viene soppresso il divieto di variare l'aliquota dell'addizionale e viene spostato dallo 0,5% allo 0,8% il limite massimo di aliquota deliberabile dal Comune. Un'ulteriore importante novità prevista dalla Manovra 2007 riguarda la possibilità da parte dei Comuni di prevedere, con proprio regolamento, una soglia di esenzione per quei cittadini che risultano in possesso di "specifici requisiti reddituali". Ciò significa che, eliminata la possibilità di stabilire aliquote differenziate per i vari scaglioni di reddito, l'unica opzione percorribile da parte dei Comuni potrebbe consistere nello stabilire l'esenzione per un unico livello, al di sotto del quale l'addizionale non sarà dovuta. Appare evidente come, già a partire dal 2007, l'andamento di questa imposta subirà sostanziali modifiche; in Toscana, quasi la metà dei Comuni (122 su 287) -che corrispondono a circa la metà della popolazione

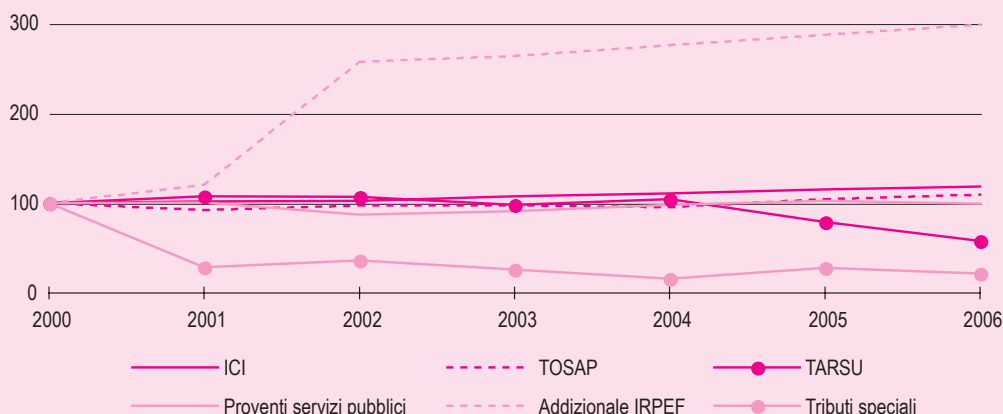
regionale- ha deciso, nel 2007, di aumentare l'aliquota e di questi 25 sono già arrivati al valore massimo dell'8‰. Secondo uno studio della Regione Toscana effettuato sui dati dei bilanci di previsione, in Toscana lo sblocco delle aliquote comporterà nel 2007 un aumento di gettito pari al 3,8%, anche se nella stima non si tiene conto della possibilità attribuita ai Comuni di prevedere esenzioni al pagamento dell'addizionale comunale; è infatti presumibile che laddove si sia verificato un incremento dell'addizionale IRPEF, di contro siano state previste anche forme particolari di esenzione.

Compartecipazione IRPEF - La compartecipazione IRPEF, che appare tra le entrate tributarie solo per coerenza rispetto al certificato del Conto di Bilancio ma che viene considerata in tutto questo Rapporto al pari di un trasferimento statale, costituisce la seconda voce di entrata dopo l'ICI con un'incidenza del 33,9% nel 2006 e con un apporto, in termini di gettito accertato, di 488 milioni di euro (134 euro pro capite). L'andamento in serie storica mostra un rapido incremento nel 2003 in corrispondenza dell'aumento dell'aliquota dal 4,5% al 6,5% e un successivo ridimensionamento da attribuire ad una riduzione della base imponibile IRPEF, che costituisce la base d'imposta della compartecipazione: a partire dal 2003, infatti, vengono introdotti meccanismi di esclusione di parte dei redditi dalla tassazione (la "no tax area", ad esempio) che vanno proprio a ridurre la base imponibile soggetta ad IRPEF e quindi, conseguentemente, anche la sua compartecipazione. Occorre sottolineare che anche la compartecipazione al gettito IRPEF subisce importanti modifiche a seguito della Legge Finanziaria 2007 in quanto questa istituisce, in favore dei Comuni, una compartecipazione incrementativa al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Questo contributo non verrà più calcolato con riferimento alla base imponibile di ciascun Comune, bensì sul gettito totale di tutti i Comuni complessivamente considerati, secondo una aliquota dello 0,69% per gli anni 2007 e 2008 e dello 0,75% per l'anno 2009. La compartecipazione sull'imposta sarà efficace a partire dal 1° gennaio 2007 con riferimento alla base imponibile del 2005. Nel 2007 il gettito spettante ai Comuni sarà compensato con una riduzione di pari misura dei trasferimenti erariali, mentre dal 2008 l'eventuale incremento di gettito rispetto al 2007 sarà attribuito ai Comuni tenendo conto di finalità perequative e dell'esigenza di promuovere lo sviluppo economico. In tal modo la compartecipazione è stata resa per così dire "dinamica", nel senso che eventuali aumenti del gettito complessivo calcolato per tutti i Comuni italiani verranno successivamente redistribuiti fra i singoli Comuni⁴.

Proventi servizi pubblici - Tra le entrate extratributarie, la voce più significativa è senza dubbio quella relativa ai proventi dei servizi pubblici che comprende le tariffe che i cittadini pagano per accedere ai servizi del Comune; tale categoria di entrata costituisce, nel 2006, il 34,3% delle entrate tributarie che equivalgono ad un gettito di 501 milioni di euro e a 138 euro per ogni cittadino toscano. I proventi dei servizi pubblici seguono un andamento nel tempo piuttosto altalenante che vede susseguire periodi di flessione (negli anni 2002 e 2003) a periodi di sostanziale recupero (2004 e 2005). Nel 2006 il gettito complessivamente accertato torna a ridursi rispetto all'anno precedente con una variazione del 3,3% rispetto al 2005. La dinamica decrescente osservata negli anni è probabilmente da attribuire al processo di esternalizzazione e liberalizzazione dei servizi locali, iniziato già da metà degli anni Novanta con l'avvio delle riforme istituzionali sui servizi pubblici: la gestione non più diretta da parte dei Comuni sia dei servizi a rilevanza economica -e cioè dei servizi a più alta redditività quali il servizio idrico, di igiene ambientale o dei trasporti locali- che dei servizi "amministrativi" come teatri, musei o strutture turistico-sportive ha determinato, nel tempo, una inevitabile riduzione dei proventi. In particolare, nel 2006, i settori che contribuiscono più fortemente alla decrescita rispetto al 2005 sono quelli relativi ai servizi turistici (-35%), allo smaltimento dei rifiuti (-34%), ai teatri e alle attività culturali (-31%), ai servizi relativi alle manifestazioni sportive e ricreative (-27%), alle piscine (-16%) e ai trasporti pubblici (-10%)⁵.

Il grafico 1.14, che mostra l'andamento delle principali entrate proprie, mette in evidenza due aspetti che meritano di essere sottolineati. Il primo riguarda l'evidente aumento, confermato anche dai valori assoluti, dell'addizionale Irpef soprattutto nel biennio 2001-2002. Il secondo aspetto, che probabilmente appare meno scontato, riguarda la sostanziale stabilità nel tempo del gettito dei principali tributi (in particolar modo ICI e TOSAP) ma anche dei proventi dei servizi pubblici: l'unica eccezione è rappresentata dalla TARSU, che pur mantenendo un andamento costante fino al 2004, mostra, negli ultimi due anni e per i motivi già illustrati, una rapida flessione.

Graf 1.14
LE PRINCIPALI ENTRATE PROPRIE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI TOSCANE
Accertamenti. Numeri Indice (2000=100)
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio



Dalla stabilità nel tempo dei numeri indice di alcune imposte consegue una importante implicazione: dal grafico appare, infatti, evidente che gli sforzi fiscali effettuati dai Comuni toscani e gli eventuali guadagni derivanti da manovre su questi stessi tributi sono andati a compensare solo la componente inflazionistica e quindi, di fatto, non sono andati a migliorare i livelli qualitativi o quantitativi dei servizi resi al cittadino che, invece, vengono mantenuti attraverso gli aumenti reali osservati su altre voci di entrata (l'addizionale Irpef, per esempio).

Esaminando nei singoli Comuni i valori massimi e minimi pro capite dei principali tributi e tariffe (Tab. 1.15), si nota come i valori più elevati si registrano in corrispondenza di località affermatamente turistiche quali l'Abetone, Forte dei Marmi, Castiglione della Pescaia e molti comuni dell'isola d'Elba (Rio nell'Elba, Capoliveri, Marciana, Marciana Marina e Campo nell'Elba). Questa considerazione vale sia per l'ICI che per la TARSU: in entrambi i casi, infatti, l'incidenza molto alta di seconde case assicura a questi Comuni un gettito medio pro capite maggiore. Al contrario, i valori più bassi di gettito si riferiscono ai Comuni più piccoli (Fosciandora, Campagnatico), a quelli che si collocano in aree montane (Vagli Sotto, S. Romano Garfagnana) o in zone non industriali della provincia di Grosseto (Sorano, Civitella Paganico), Pisa (Chianni) e Arezzo (Badia Tedalda, Pian di Scò).

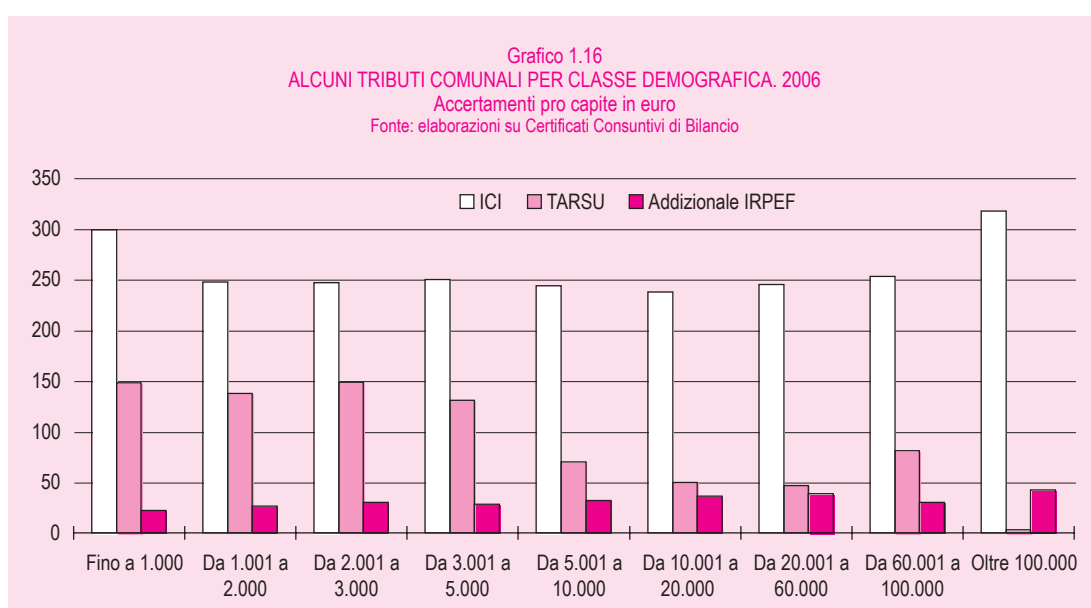
Tabella 1.15
PRINCIPALI TRIBUTI COMUNALI NELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI DELLA TOSCANA. 2006
Accertamenti pro capite in euro
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

ICI		TARSU (*)		Addizionale Irpef	
Valori Massimi		Valori Massimi		Valori Massimi	
Abetone	1,460	Capoliveri	522	Montecarlo	132
Rio nell'Eba	1,105	Marciana	516	Zeri	95
Castiglione della Pescaia	969	Forte dei Marmi	452	Villafranca in Lunigiana	83
Forte dei Marmi	958	Campo nell'Elba	450	Castelnuovo Berardenga	80
Capoliveri	904	Marciana Marina	401	Fiesole	79
VALORE MEDIO REGIONALE	259		56		35
Valori Minimi		Valori Minimi		Valori Minimi	
Vagli Sotto	71	Peccioli	33	Lajatico	7
Campagnatico	87	Badia Tedalda	55	Caprese Michelangelo	7
San Romano in Garfagnana	102	Civitella Paganico	59	Bagni di Lucca	8
Fosciandora	103	Pian di Scò	66	Bagnone	8
Sorano	109	Chianni	69	Galliciano	9

(*) Si considerano i soli Comuni che non sono passati a Tia

Per quanto riguarda l'addizionale Irpef, invece, i valori più alti di gettito si trovano (con l'unica eccezione di Fiesole) in Comuni piccoli o montani, quasi a dimostrazione del fatto che questa imposta viene utilizzata anche per sopperire alla difficoltà di recuperare risorse attraverso altri canali: nei Comuni a vocazione turistica o con base imponibili elevate, infatti, le entrate sono tali da non dover necessariamente far gravare il peso della leva fiscale solo sui cittadini residenti.

La distribuzione per classi demografiche del gettito delle principali entrate comunali (Graf. 1.16) evidenzia il caratteristico andamento ad U per l'ICI. Infatti la sua ripartizione per fasce di popolazione risulta assolutamente speculare rispetto a quella osservata sulle aliquote mostrando, anche in questo caso, valori massimi in prossimità dei Comuni molto piccoli (fino ai 1.000 abitanti) e molto grandi (con popolazione superiore ai 100.000 abitanti). In entrambi i casi, come è già stato sottolineato, il gettito pro capite elevato viene spiegato dal fatto che, in corrispondenza di questi stessi Comuni, si osservano le aliquote prima casa più alte. I Comuni grandi, inoltre, presentano in genere valori catastali (e quindi base imponibile) più elevati e questa caratteristica contribuisce ad incrementare ulteriormente il valore di gettito pro capite. L'andamento della TARSU, che risulta troncato a destra a causa del passaggio verso la tariffazione del servizio di tutti i grandi Comuni, mostra la concavità in prossimità dei Comuni di ampiezza medio-grande (tra i 10.000 ai 60.000 abitanti) e cioè in corrispondenza della classe di appartenenza della maggior parte dei Comuni passati a TIA. Per quanto riguarda l'addizionale Irpef, infine, i valori medi pro capite non mettono in risalto un comportamento omogeneo per classe dimensionale a causa della natura stessa del tributo che si basa, come è noto, sui redditi dei residenti. Questi ultimi, infatti, si distribuiscono secondo regole che prescindono dalla grandezza del Comune e possono mostrare valori molto elevati sia nei Comuni piccoli che in quelli grandi.



Come si è già avuto modo di osservare a livello aggregato, nell'ultimo triennio le entrate extratributarie hanno subito una flessione anche se, nell'ultimo anno della serie storica, la riduzione risulta meno importante rispetto a quella dei due anni precedenti. Complessivamente questa voce di entrata rappresenta, nel 2006, oltre il 28% delle entrate proprie e cioè circa il 3% in più rispetto alla stessa quota calcolata per il 2005 (Tab. 1.17). La suddivisione per classi demografiche mostra come il peso di questa voce rispetto alle entrate proprie subisca un incremento percentuale che è sostanzialmente diffuso tra le diverse fasce di popolazione, anche se particolarmente evidente nel caso dei piccoli Comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti. E' chiaro che tale risultato, non derivando da una dinamica crescente delle entrate extratributarie, viene motivato da una riduzione ancora più forte dei tributi che costituiscono la quota più significativa del denominatore del rapporto. A conferma della flessione subita dalle entrate extratributarie, si considerino i valori pro capite dei proventi dei servizi pubblici che rappresentano la parte più importante di questa voce di entrata: nel 2006 i Comuni toscani, a causa del progressivo processo di esternalizzazione dei servizi, vedono ridurre gli accertamenti complessivi per abitante del 4% rispetto all'anno precedente passando ad un valore pro capite di 137 euro rispetto ai 143 del 2005. Tale andamento risulta però estremamente differenziato a livello di singola classe demografica ed infatti, nel caso di piccoli Comuni, per i quali il processo di esternalizzazione non è così evidente, i valori pro capite mostrano un incremento che in alcuni casi è molto elevato, mentre il contrario accade nei Comuni più grandi.

Tabella 1.17
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE E PROVENTI PER CLASSE DEMOGRAFICA.
Accertamenti pro capite in euro e valori percentuali
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

	Entrate extra-tributarie su entrate proprie			Proventi dei servizi pubbl. per abitante		
	2005	2006	Var. % 06/05	2005	2006	Var. % 06/05
Fino a 1.000 abitanti	22,3	24,5	9,8	149	152	2,5
Da 1.001 a 2.000 abitanti	31,0	32,7	5,5	248	268	8,3
Da 2.001 a 3.000 abitanti	21,4	25,2	17,8	111	160	43,8
Da 3.001 a 5.000 abitanti	28,3	30,5	8,0	142	152	7,0
Da 5.001 a 10.000 abitanti	24,4	26,5	8,7	124	132	6,0
Da 10.001 a 20.000 abitanti	25,3	25,0	-1,0	120	107	-10,9
Da 20.001 a 60.000 abitanti	31,8	31,5	-1,2	166	146	-11,7
Da 60.001 a 100.000 abitanti	23,2	25,0	7,8	100	100	0,1
Oltre 100.000 abitanti	29,7	30,0	1,2	182	174	-4,6
VALORE MEDIO REGIONALE	27,4	28,2	2,9	143	137	-4,0

La dinamica del grado di autonomia delle amministrazioni comunali risente fortemente del contesto normativo entro cui questi enti si muovono ed infatti la forte crescita manifestatasi in seguito all'attuazione della Legge Bassanini ha visto un rallentamento tra il 2001 e il 2003 in stretta connessione con l'espansione dei trasferimenti. Tra il 2003 e il 2004 l'autonomia finanziaria dei Comuni toscani registra un rialzo per poi attestarsi al 71,8% nei due anni successivi, mentre l'autonomia tributaria subisce una accelerazione fino al 2005 ed una successiva flessione che conduce questo indicatore al 43,5%. I dati relativi alla autonomia finanziaria e tributaria per classe demografica (Tab. 1.18) ripropongono una situazione ormai consueta tra le amministrazioni comunali, che mostra valori più bassi in corrispondenza dei piccoli e grandi Comuni, con uno scarto rispetto al valore medio regionale che in alcuni casi supera gli 8 punti percentuali. Per i Comuni molto grandi (con oltre 100.000 abitanti, quindi sostanzialmente i capoluoghi), inoltre, gli indicatori di autonomia, oltre ad essere inferiori rispetto a quelli regionali, risultano anche in decrescita: in questo caso, infatti, l'autonomia finanziaria passa da 65,9% nel 2005 a 64,6% nel 2006, mentre quello di autonomia tributaria passa da 36,2% nel 2005 a 34,5% nel 2006. Per i Comuni più piccoli (fino a 2.000 abitanti), invece, la distanza rispetto al valore medio tende a ridursi nel tempo probabilmente a causa degli incrementi di aliquota registrati sull'ICI. Nelle classi centrali, cioè quelle comprese tra 3.000 e 20.000 abitanti, i valori di autonomia risultano senza dubbio superiori a quelli regionali con scarti che, anche in questo caso, appaiono molto evidenti. Una motivazione alla maggiore "autonomizzazione" di questi Comuni può essere rintracciata nel fatto che, all'interno di queste classi demografiche, si concentra la maggior parte dei Comuni turistici e cioè gli enti che, più di altri, hanno la possibilità di incrementare il gettito delle proprie entrate tributarie agendo sulla popolazione non residente in termini sia di ICI (aliquote sulla seconda casa) che di Tarsu.

Tabella 1.18
AUTONOMIA TRIBUTARIA E FINANZIARIA PER CLASSE DEMOGRAFICA.
Valori medi percentuali
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

	Autonomia Finanziaria				Autonomia Tributaria			
	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
Fino a 1.000 abitanti	57,4	60,5	61,7	63,3	34,5	35,8	39,4	38,8
Da 1.001 a 2.000 abitanti	64,6	67,1	69,0	70,5	36,8	36,6	38,1	37,9
Da 2.001 a 3.000 abitanti	63,7	68,7	69,1	72,7	42,7	46,0	47,7	47,5
Da 3.001 a 5.000 abitanti	69,0	70,6	73,8	76,1	39,8	41,9	45,5	45,5
Da 5.001 a 10.000 abitanti	71,5	74,4	76,0	76,3	49,0	50,2	51,6	49,8
Da 10.001 a 20.000 abitanti	71,6	75,0	76,7	77,0	47,5	49,5	51,5	52,0
Da 20.001 a 60.000 abitanti	71,7	74,0	75,9	75,8	41,6	42,1	44,0	44,3
Da 60.001 a 100.000 abitanti	63,9	66,4	68,5	68,6	42,8	43,9	45,3	43,6
Oltre 100.000 abitanti	68,7	71,2	65,9	64,6	40,4	38,4	36,2	34,5
VALORE MEDIO REGIONALE	68,9	71,6	71,8	71,8	42,9	43,2	44,3	43,5

Anche i dati relativi alla pressione finanziaria e tributaria (Tab. 1.19) evidenziano un carico fiscale più elevato sopportato dagli abitanti dei piccoli e grandi Comuni. Nella condizione opposta si trovano, invece, i Comuni con popolazione compresa tra i 5.000 e 60.000 abitanti

Tabella 1.19
PRESSIONE TRIBUTARIA E FINANZIARIA PER CLASSE DEMOGRAFICA.
 Valori medi percentuali
 Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

	Pressione Finanziaria				Pressione Tributaria			
	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
Fino a 1.000 abitanti	730	770	808	865	439	455	516	531
Da 1.001 a 2.000 abitanti	684	743	841	872	390	405	463	468
Da 2.001 a 3.000 abitanti	594	615	670	746	398	412	463	487
Da 3.001 a 5.000 abitanti	648	651	727	771	374	386	449	462
Da 5.001 a 10.000 abitanti	572	601	624	595	393	405	424	388
Da 10.001 a 20.000 abitanti	540	557	580	559	358	368	389	378
Da 20.001 a 60.000 abitanti	627	656	671	631	364	373	389	369
Da 60.001 a 100.000 abitanti	631	657	695	666	423	434	459	423
Oltre 100.000 abitanti	900	972	761	723	529	524	418	387
VALORE MEDIO REGIONALE	660	694	677	651	411	419	418	395

che mostrano valori inferiori rispetto alla media regionale per entrambi gli indicatori; in particolare, sono i Comuni con popolazione compresa tra i 10.000 e i 20.000 abitanti a presentare i valori più bassi di pressione finanziaria (559 euro pro capite contro i 651 regionali), mentre in corrispondenza della classe demografica che comprende i Comuni con popolazione tra 20.000 e 60.000 abitanti si osserva il valore più basso di pressione tributaria (369 euro contro 395). Occorre sottolineare che non sono solo i livelli a differenziarsi per classe demografica, ma che anche le dinamiche temporali presentano andamenti diversi a seconda delle fasce di popolazione. Infatti, nel 2006:

- i Comuni piccoli (fino a 5.000 abitanti) sperimentano incrementi sia di pressione tributaria che impositiva: in questo caso gli incrementi più elevati si registrano in corrispondenza della fascia compresa tra 2.000 e 3.000 abitanti che raggiunge 746 euro pro capite di pressione finanziaria e 487 euro pro capite di pressione tributaria;
- i Comuni grandi e medio-grandi, al contrario, assistono ad una riduzione dei propri livelli di pressione che è particolarmente significativa nel caso della fascia più elevata (oltre 100.000 abitanti).

Appare quindi nuovamente evidente come la dimensione demografica incida fortemente sul carico fiscale che grava sui cittadini residenti. I piccoli Comuni, pur presentando livelli alti per entrambi gli indicatori, decidono di aumentare ulteriormente il carico fiscale mentre i Comuni più grandi, pur presentando livelli di pressione elevati ed incrementi fino al 2006, sono riusciti nell'ultimo anno a ridurre il proprio carico fiscale, diminuendo, come abbiamo visto, l'aliquota ICI per la prima casa. I Comuni collocati nelle fasce intermedie, infine, sono stati capaci di frenare il carico tariffario e fiscale grazie allo sfruttamento della propria dimensione "ideale" nell'erogazione dei servizi. A questo proposito va ricordato che la pressione finanziaria, essendo calcolata come rapporto tra le entrate proprie e la popolazione residente, rappresenta una approssimazione del vero carico fiscale che grava sul cittadino in quanto sia il gettito che entra nelle casse comunali che i livelli di spesa che un Comune deve sostenere dipendono, oltre che dalla popolazione residente, anche da quella non residente. Ed infatti nei grandi centri o nei Comuni turistici e quindi, in generale, in quelle realtà dove lo scostamento tra la popolazione residente e quella presente è piuttosto rilevante, generalmente accade che:

- 1) una parte del gettito locale viene pagato dalla popolazione non residente ed in particolare dai pendolari, che vanno ad aumentare le entrate tariffarie, e dai "vacanzieri", che invece vanno ad incidere sia sulle tariffe che su alcuni tributi locali (ICI e TARSU). Lo spostamento di parte del carico fiscale sui non residenti (esportazione dell'imposta) consente agli enti locali il pagamento di servizi e beni pubblici il cui costo non ricade direttamente sul cittadino residente;
- 2) nello stesso tempo la popolazione non residente, che talvolta arriva a raddoppiare quella residente, determina una forte pressione sui livelli di spesa del Comune ma, in genere, finisce con il pagare solo una parte dei servizi che riceve. Per questo motivo l'incremento di spesa sostenuto dai Comuni per la realizzazione di servizi da destinare alla popolazione presente sul territorio finisce molto spesso con il gravare sul cittadino residente che vede, pertanto, incrementare i propri livelli di pressione finanziaria.

In altre parole, il carico fiscale che grava su un cittadino residente viene determinato necessariamente anche del grado di attrazione del Comune in cui vive e quindi dall'entità della popolazione non residente che finisce con il gravare su quello stesso Comune. A fronte di que-

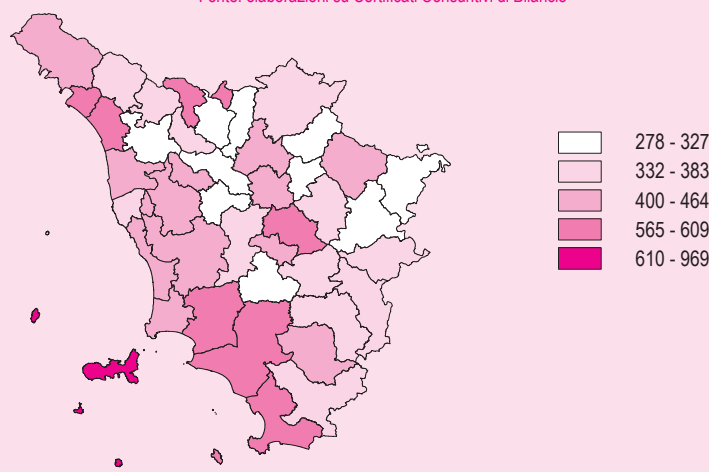
sta considerazione non sorprende il fatto che i livelli più alti di pressione tributaria (ma anche di autonomia) si riferiscono ai Comuni altamente turistici (Abetone con 1.960 euro pro capite, Forte dei Marmi con 1.680 euro) mentre i valori più bassi ai Comuni piccoli.

Tabella 1.20
PRESSIONE ED AUTONOMIA IMPOSITIVA IN ALCUNE AMMINISTRAZIONI COMUNALI TOSCANE.
Valori pro capite in euro e percentuali
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Pressione tributaria		Autonomia Tributaria	
<i>Valori massimi</i>		<i>Valori massimi</i>	
Abetone	1.960	Capoliveri	81,6
Forte dei Marmi	1.680	Calcinaia	75,1
Marciana	1.625	Porto Azzurro	74,8
Capoliveri	1.581	Marciana Marina	73,4
Rio nell'Elba	1.390	Marciana	72,8
VALORE MEDIO REGIONALE	395		43,5
<i>Valori minimi</i>		<i>Valori minimi</i>	
Peccioli	170	Peccioli	6,4
Ponte Buggianese	186	Civitella Paganico	11,0
Monsummano Terme	205	Monterotondo Marittimo	14,9
Agliaia	212	Riparbella	17,0
Lamporecchio	222	Badia Tedalda	17,4

Se da un lato, però, la pressione tributaria non consente di misurare con precisione quanto ciascun cittadino residente paga, dall'altro questo indicatore può essere in grado di misurare la capacità del governo locale di raccogliere sul territorio risorse proprie. La pressione tributaria per Sistema Economico Locale (Fig. 1.21) mette chiaramente in evidenza che le aree in cui la pressione risulta più bassa coincidono, nel 2006, con la zona dell'aretino, le aree urbane di Lucca, Pistoia Prato e Empoli, la Val d'Elsa, la Val di Sieve, la Val di Merse e il Valdarno. Le zone, invece, in cui la pressione tributaria risulta più elevata sono quelle caratterizzate da un alto livello di turisticità e cioè l'isola d'Elba (con valori in assoluto più alti degli altri SEL), la Versilia e la Provincia di Massa Carrara, le zone costiere della Provincia di Grosseto, l'area del Chianti e della Montagna Pistoiese.

Figura 1.21
PRESSIONE TRIBUTARIA NEI SEL TOSCANI. 2006.
Valori pro capite in euro
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

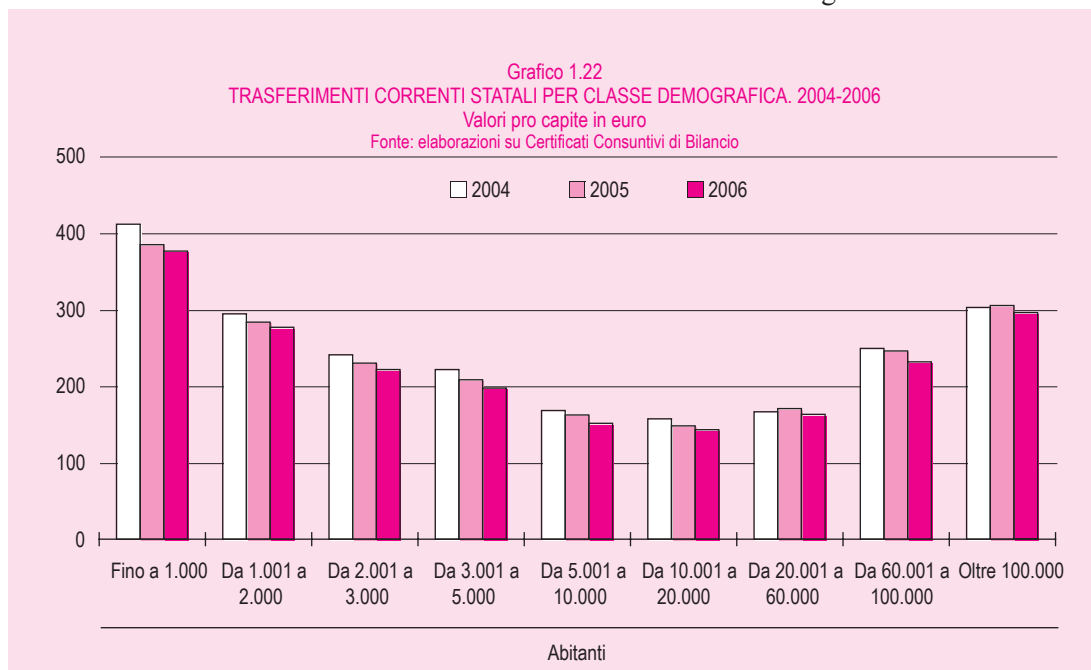


1.3 I trasferimenti

Anche nel 2006 viene riconfermata la flessione che ha coinvolto, già a partire dal 2004, i trasferimenti correnti ricevuti dai Comuni toscani; tale riduzione, che arriva dopo oltre un decennio di rapida crescita iniziata con i primi anni Novanta, appare in questo ultimo anno più

significativa rispetto al periodo precedente. A questo risultato contribuisce sia la componente statale che quella regionale, seppure la prima sia decisamente più significativa in termini assoluti. In valori pro capite questa voce di entrata è passata dai 275 euro del 2004 ai 256 del 2006; quelli statali in particolare passano da 216 a 201 euro, mentre quelli regionali da 48 a 39 euro. Occorre ricordare che la dinamica decrescente dei trasferimenti erariali sarà presumibilmente confermata anche nel 2007 a causa di due importanti novità normative introdotte nel 2006. Ed infatti, l'entrata in vigore del cosiddetto decreto Visco, convertito nella legge n. 286 del 2006, ha disposto una riduzione dei trasferimenti erariali in misura pari al maggiore gettito derivante ai Comuni dalle nuove disposizioni introdotte in materia di ICI, mentre la Manovra Finanziaria 2007 ha stabilito una riduzione dei trasferimenti dallo Stato di pari entità rispetto al nuovo contributo sul gettito dell'imposta sul reddito IRPEF (Box 1.1).

Dall'osservazione dei valori pro capite per classe dimensionale (Graf. 1.22) appare evidente come la distribuzione dei trasferimenti statali risulti fortemente sbilanciata verso le classi dimensionali estreme: la classica forma ad U della distribuzione mostra, infatti, come i valori pro capite più alti si concentrino nei Comuni piccoli e grandi e come ai Comuni medi sia generalmente trasferito dallo Stato un ammontare inferiore. I Comuni più piccoli e quelli più grandi, infatti, ricevono dallo Stato maggiori risorse perché ritenuti penalizzati dalla presenza di diseconomie di scala i primi e da una più elevata complessità delle funzioni legate proprio alla dimensione demografica i secondi. I Comuni di medie dimensioni, al contrario, percepiscono un minore ammontare in virtù della loro "dimensione ottimale" nella gestione dei servizi.



Nel 2006 la riduzione dei trasferimenti erariali appare diffusa in tutte le classi demografiche anche se l'intensità della flessione è molto più elevata nei piccoli (tra 3.000 e 5.000 abitanti) e nei piccolissimi Comuni (con meno di 1.000 abitanti) che sono scesi in un anno, rispettivamente, di 20 e 35 euro pro capite.

Molto più diversificata risulta la distribuzione per classe dimensionale dei trasferimenti regionali (Graf. 1.23) seppure, anche per questa voce, si assista ad un progressivo allineamento verso la tradizionale forma ad U che caratterizza i trasferimenti statali. Anche in questo caso, infatti, sono sempre i piccoli e i grandi Comuni a disporre di maggiori risorse provenienti dalla Regione Toscana; nel 2006 ai piccolissimi Comuni (con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti) vanno mediamente 58 euro per cittadino mentre ai grandi (con popolazione maggiore di 100.000 abitanti) sono destinati 68 euro pro capite. Come già anticipato, nel 2006 si assiste ad una riduzione dei trasferimenti correnti dalla Regione che appare diffusa all'interno delle singole fasce demografiche. Maggiormente penalizzata da questa dinamica risulta, però, la classe dei Comuni molti piccoli che perde mediamente in un anno 13 euro pro capite.

Aspetti normativi del Decreto Legge 262/06

Il decreto Legge 262/06 intende introdurre rilevanti misure di recupero di gettito fiscale nel settore immobiliare. In particolare i commi da 33 a 38 dell'art.2 prevedono attività di accertamento finalizzate a:

- acquisire variazioni di coltura catastale mai dichiarate in catasto, sulla base di dichiarazioni rese all'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) da tutti i soggetti che intendono accedere all'erogazione di contributi agricoli;
- verificare l'effettiva sussistenza e/o persistenza dei requisiti per il riconoscimento della ruralità ai fini fiscali;
- individuare i fabbricati che non risultano dichiarati, anche parzialmente, al catasto;
- tra le unità immobiliari censite nella categoria catastale E (immobili a destinazione particolare) non possono essere compresi immobili o porzioni di immobili destinati a uso commerciale, industriale, a ufficio privato ovvero a usi diversi, qualora gli stessi presentino autonomia funzionale e reddituale;
- il moltiplicatore da applicare alle rendite catastali dei fabbricati classificati nel gruppo catastale B (Collegi e convitti, case di cura ed ospedali, prigioni, uffici pubblici, scuole, biblioteche), è rivalutato nella misura del 40%.

In buona sostanza, il legislatore individua 5 tipologie di intervento idonee a determinare un incremento del gettito ICI:

- a) variazioni colturali non dichiarate;
- b) fabbricati in atto rurali, ma privi dei relativi requisiti;
- c) fabbricati non dichiarati in catasto;
- d) verifica della destinazione d'uso delle unità immobiliari nella categoria E (immobili a destinazione particolare);
- e) adeguamento del moltiplicatore per gli immobili di categoria B.

A fronte del maggior gettito ICI derivante ai Comuni dalle operazioni di riclassificazione catastale previste dal decreto, la normativa ha altresì disposto una riduzione dei trasferimenti erariali. La "ratio" della disciplina è dunque da ritrovare nel tentativo di realizzare una operazione a "saldo zero": al maggior gettito ICI viene corrisposta una pari riduzione dei trasferimenti erariali. In tal modo:

- lo Stato ottiene un "beneficio" diretto per il proprio bilancio;
- i Comuni non vedono ridurre la propria capacità di spesa;
- viene realizzata una modifica nella composizione interna delle entrate dei Comuni, incrementando quelle proprie e riducendo, per un pari importo, quelle derivate; in altri termini viene accresciuta l'autonomia impositiva degli enti locali, in un quadro di equilibrio complessivo dei conti;
- vengono mantenuti inalterati i livelli complessivi del debito e del disavanzo pubblici, al fine del rispetto dei vincoli comunitari in materia.

Alla base di tale operazione vi è quindi l'inscindibile nesso tra i tagli ai trasferimenti e l'incremento del gettito ICI.

La relazione tecnica che accompagna il provvedimento legislativo aggiunge altre due informazioni: viene individuata, infatti, sia una stima presuntiva annuale di maggior gettito derivante dagli interventi di recupero (circa 609,4 milioni di euro), sia il meccanismo per i tagli ai trasferimenti in favore dei Comuni. In particolare si prevede che, nella fase di prima applicazione del nuovo sistema, e quindi nel 2007, i trasferimenti siano ridotti, per ciascun comune, in misura proporzionale alla maggiore base imponibile comunicata al Ministero dell'Interno dall'Agenzia del Territorio e per un importo complessivo di 609,4 milioni di euro, cioè per il valore del gettito aggiuntivo presunto. Il meccanismo previsto a regime, e cioè a partire dal 2008, prevede, invece, che i trasferimenti siano ridotti in misura pari al maggior gettito realmente percepito da ciascun Comune: in questo caso è il Comune stesso a rendere una "certificazione" relativa al maggior gettito e tale certificazione costituisce il presupposto per l'applicazione di tagli di pari entità. Anche a regime, viene mantenuto il "tetto" ai tagli: tale tetto è costituito anche in questo caso dal valore del maggior gettito presunto e cioè 609,4 milioni di euro.

La Legge, inoltre, si è occupata di disciplinare l'ipotesi di difformità delle entrate reali rispetto a quelle "ipotizzate", per il 2007, dall'Agenzia del Territorio. In particolare, nel caso in cui il gettito reale risulti minore rispetto a quello ipotizzato, le somme non riscosse andranno a ridurre l'avanzo di amministrazione, se presente; in caso contrario, determineranno una perdita per l'ente.

Così come previsto dal decreto legge, l'Agenzia del Territorio ha quantificato il maggior gettito ICI del 2007; tale somma è stata quantificata in circa 117 milioni di euro al lordo delle detrazioni, a fronte dei 609,4 milioni attesi. Il Ministero dell'Interno, tuttavia, anziché procedere -come da normativa- alla riduzione dei trasferimenti in misura proporzionale alla maggiore base imponibile per singolo ente comunicata dall'Agenzia del Territorio, ha ridotto i trasferimenti ordinari della generalità dei Comuni fino alla concorrenza della somma di 609,4 milioni di euro. In altre parole, a parere degli amministratori locali, sono stati sottratti quasi 500 milioni di euro dalle casse dei Comuni.

A seguito della riduzione dei trasferimenti erariali per il 2007, l'ANCI ha presentato un ricorso al Tar del Lazio con l'obiettivo di annullare il provvedimento con il quale il Ministero dell'Interno ha disposto la riduzione dei contributi ordinari per l'anno 2007 in favore dei Comuni. Il ricorso, proposto dall'ANCI e dai Comuni, ma sostenuto dall'intero sistema delle Autonomie locali, "intende censurare la procedura, affatto legittima, con cui l'Autorità centrale, con decisioni arbitrarie e non concertate, ha drasticamente ed immotivatamente ridotto i trasferimenti ordinari in favore della generalità degli enti locali, senza alcuna corrispondenza con il presunto maggior gettito ICI derivante dalle operazioni di riclassificazione previste dal d.l. 262/06".

Aspetti normativi della Legge 296/06 (Finanziaria 2007): istituzione di una compartecipazione comunale al gettito Irpef

La legge Finanziaria 2007 (art. 1, commi dal 189 al 193) istituisce, in favore dei Comuni, una compartecipazione dello 0,69% al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Tale compartecipazione, che è efficace dal 1° gennaio 2007, comporterà una riduzione annua, di pari entità e a decorrere dalla stessa data, del complesso dei trasferimenti ordinari e verrà applicata al gettito del penultimo anno precedente l'esercizio di riferimento (per l'anno 2007 la base imponibile di riferimento è, quindi, quella del 2005). In altre parole, dal 2007, la riduzione dei trasferimenti ordinari a fronte della nuova compartecipazione al gettito Irpef garantisce a ciascun Comune l'invarianza delle risorse.

A decorrere dall'esercizio finanziario 2008, l'eventuale incremento rispetto al 2007 del gettito calcolato per tutti i Comuni complessivamente considerati, verrà ripartito tra i singoli Comuni secondo criteri definiti con decreto emanato dal Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze e con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali. I criteri di riparto terranno primariamente conto di finalità perequative e dell'esigenza di promuovere lo sviluppo locale. A decorrere dall'anno 2009, infine, l'aliquota di compartecipazione è determinata in misura pari allo 0,75%.

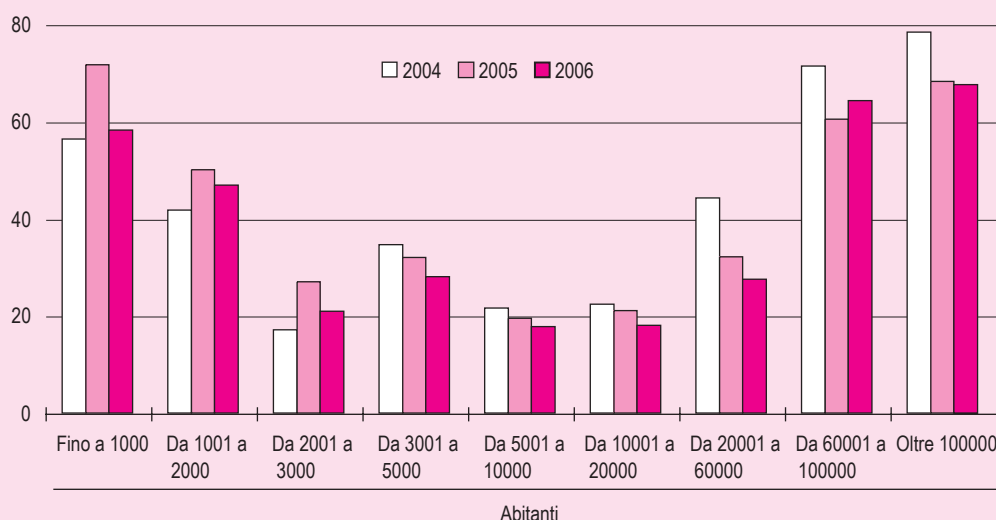
Con il decreto ministeriale del 20 febbraio 2008, il Ministero dell'Interno ha individuato i criteri di riparto da utilizzare, a decorrere dal 2008, per l'attribuzione tra i singoli Comuni (ad esclusioni di quelli facenti parte delle Regioni a statuto speciale e, per il 2008, di quelli che non hanno rispettato il PSI) delle risorse annualmente disponibili relative alla compartecipazione incrementativa rispetto al 2007. I criteri sono:

- 1) la condizione di Comune sottodotato di risorse: si intendono gli enti, annualmente individuati, per i quali le risorse a livello pro capite sono inferiori a quelle della fascia demografica di appartenenza. Il calcolo annuale viene effettuato comprendendo i contributi erariali di parte corrente attribuiti per l'esercizio precedente, il gettito ICI dell'anno 1993 al 4 per mille e il maggior gettito dell'addizionale comunale sui consumi di energia elettrica. Dopo aver calcolato le medie di fascia e i valori pro capite delle risorse di ciascun Comune, viene eseguito il confronto tra i due valori e calcolato il differenziale occorrente per l'allineamento alla media di classe degli enti sottodotati. Tale valore, moltiplicato per la popolazione dell'ente, determina l'ammontare della sottodotazione, ossia l'importo complessivo teorico occorrente per raggiungere una dotazione finanziaria equivalente a quella media posseduta dagli altri enti appartenenti alla classe. Il contributo spettante al singolo Comune viene determinato proporzionando il valore teorico complessivo necessario per allineare la generalità dei Comuni sottodotati alle rispettive medie di fascia con l'ammontare delle risorse annualmente disponibili;
- 2) la condizione di Comune sotto media rispetto al reddito imponibile nazionale medio ai fini Irpef: si intendono i Comuni per i quali, con riferimento ai dati più aggiornati disponibili annualmente, il reddito imponibile Irpef sia inferiore al valore medio nazionale. Il calcolo del valore medio nazionale viene eseguito in rapporto al numero dei contribuenti che versano l'imposta. Individuati gli enti sottomedie, si calcola il differenziale occorrente per l'allineamento alla media nazionale. Il valore del differenziale pro capite, moltiplicato per il numero di contribuenti dell'ente, determina l'ammontare della sottodotazione, ossia l'importo complessivo teorico occorrente per raggiungere un imponibile medio equivalente a quello nazionale. Il contributo spettante al singolo Comune viene determinato proporzionando il valore teorico complessivo necessario per allineare la generalità dei Comuni sottomedie alla media nazionale con l'ammontare delle risorse annualmente disponibili.

All'interno dello stesso decreto, inoltre, si stabilisce che l'incremento del gettito rispetto al 2007 venga ripartito al 50% secondo il criterio di riparto 1) e per il restante 50% secondo il criterio di riparto 2).

Nel 2008 l'incremento del gettito della compartecipazione comunale all'Irpef, e quindi l'ammontare che sarà suddiviso tra i Comuni italiani attraverso criteri perequativi, è pari a 51 milioni di euro. Da una proiezione ANCI sul gettito totale all'Irpef del 2004, la compartecipazione allo 0,69% ammonta, in Italia, a circa 3,8 miliardi di euro per il 2007 mentre per il 2009, a seguito della variazione dell'aliquota, l'ammontare della compartecipazione sarà di circa 4,2 miliardi di euro.

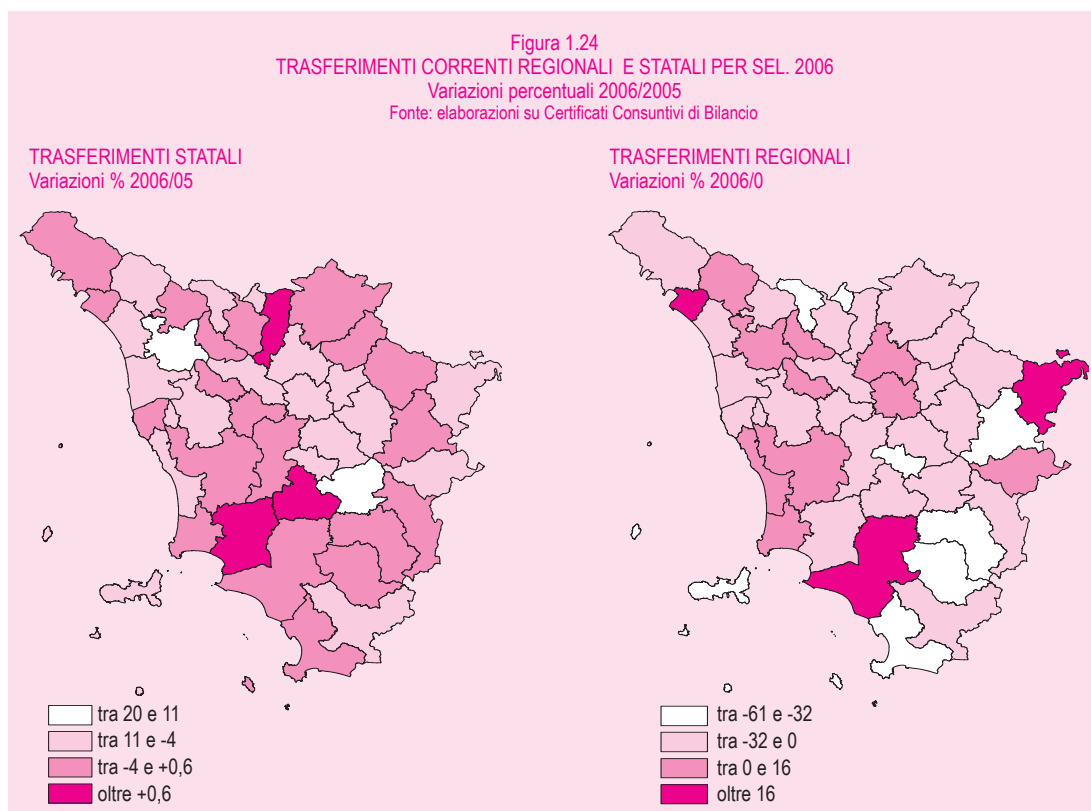
Grafico 1.23
 TRASFERIMENTI CORRENTI REGIONALI PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2004-2006
 Valori pro capite in euro
 Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio



Da queste considerazioni sui trasferimenti erariali e regionali appare evidente come il ruolo svolto dalla Regione Toscana nei confronti della finanza comunale si sia profondamente modificato nel tempo. Fino al 2005, infatti, gli incrementi di autonomia legislativa, ma soprattutto il fatto che molte delle funzioni espletate dai Comuni siano diventate competenze esclusive della Regione, ha consentito alla Regione stessa di costruirsi (prima) e mantenere (poi) un ruolo primario sia nel coordinamento che negli eventuali sostegni economici agli enti locali. E' per questo motivo che fino al 2005 continuano ad essere oggetto di particolare attenzione da parte della Regione i Comuni piccoli e medi e cioè quelli maggiormente penalizzati dalla perequazione statale, mentre tendono a ridursi i trasferimenti verso i grandi Comuni e cioè verso quegli enti a cui sono state destinate, nel tempo, maggiori risorse dallo Stato. Dal 2006, invece, il ruolo della Regione Toscana pare perdere parte della sua centralità all'interno della finanza comunale risultando meno evidente il "riequilibrio" rispetto ai trasferimenti erariali: ed infatti, nonostante questi ultimi si riducano rispetto all'anno precedente, sembra non realizzarsi alcuna compensazione da parte della Regione poiché, per tutte le fasce demografiche (ad eccezione di quella dai 60.000 ai 100.000), anche i trasferimenti regionali risultano in diminuzione.

Se l'analisi delle dinamiche viene replicata anche sui Sel e si confrontano, pertanto, le variazioni percentuali che i trasferimenti statali e regionali hanno subito dal 2005 al 2006 (Fig. 1.24), ci si accorge che le due cartine non sono esattamente l'una il negativo dell'altra e quindi che la complementarità fra l'intervento statale e regionale viene realizzata solo per alcune aree. In particolare si osserva che:

- nel 2006 i trasferimenti statali diminuiscono quasi ovunque mentre, per quanto riguarda i trasferimenti dalla Regione, gli andamenti risultano molto differenziati da Sel a Sel;
- in alcune aree diminuiscono molto sia i trasferimenti erariali che quelli dalla Regione: si tratta di alcune zone della Toscana centrale (Valdarno nord e sud, Chianti, area urbana Senese, crete senesi e area urbana Empolese), di aree collocate in prossimità della costa (Val di Cecina Interno, Val d'Era, Colline dell'Albegna) o di aree turistiche (Versilia, Area Pisana, Val di Cornia, Isola d'Elba e Montagna Pistoiese);
- in alcune aree diminuiscono poco sia i trasferimenti erariali che quelli dalla Regione; a questo gruppo appartengono le aree urbane di Prato e Pistoia, la Val di Nievole, il Valdarno Inferiore, Massa Carrara e l'area Grossetana;
- in alcune aree diminuiscono poco i trasferimenti erariali mentre diminuiscono molto quelli dalla Regione: appartengono a questa categoria alcune aree geograficamente più "periferiche" quali le Colline Metallifere, la Costa d'Argento, l'Amiata, la Val di Chiana, l'area Aretina e quella Livornese, il Casentino, la Val di Sieve e la Lunigiana;
- in alcune aree diminuiscono molto i trasferimenti erariali mentre aumentano molto quelli dalla Regione; questo gruppo comprende la zona costiera della Val di Cecina, la Val di Chiana Aretina, l'Alta Val Tiberina, le aree urbane di Lucca Firenze e il Chianti Fiorentino.



Dal confronto tra le due mappe appare quindi evidente come, nei primi tre gruppi non sussista alcuna complementarietà dell'intervento regionale rispetto a quello statale poiché a fronte di una riduzione (piccola o grande) del trasferimento dallo Stato diminuisce anche il trasferimento dalla Regione; tale circostanza pare, invece, realizzarsi nell'ultimo gruppo di Sel dove la flessione del trasferimento erariale sembra essere compensata dall'incremento di quello regionale.

1.4 La spesa

Nonostante la flessione che ha coinvolto la spesa corrente nel 2006, il suo peso percentuale rispetto al totale della spesa delle Amministrazioni comunali ha segnato un incremento molto significativo sia rispetto al 2004 (circa 3 punti percentuali) ma soprattutto rispetto al 2005 (oltre 6 punti percentuali). Nel 2005 il peso della spesa corrente si riduce rispetto a quella dell'anno precedente passando dal 60,2% al 57,1% soprattutto a causa dei Comuni molto grandi che perdono in un anno oltre 9 punti percentuali in termini di incidenza sulla spesa complessiva. Nel 2006 la ripresa dell'incidenza della spesa corrente interessa tutte le classi dimensionali (ad eccezione di quella tra i 60.000 e i 100.000 abitanti), ma soprattutto i piccoli Comuni da 2.000 abitanti a 3.000 abitanti, che passano da una quota del 49,1% al 61,6%, e a quelli molto grandi per i quali il peso aumenta dal 50,8% al 68,5%.

La percentuale di spesa in conto capitale rispetto alla spesa totale, invece, subisce complessivamente una diminuzione già a partire dal 2005: nel 2006 il suo peso è pari al 25% contro il 27,6% del 2004. A questo risultato hanno contribuito soprattutto i piccolissimi e piccoli comuni (fino a 5.000 abitanti) e in misura minore quelli molto grandi con popolazione superiore ai 60.000 abitanti. L'unica eccezione all'andamento decrescente del peso della spesa per investimenti è rappresentato dai Comuni medio grandi con popolazione compresa tra i 20.000 e i 60.000 abitanti: in questo caso, infatti, l'incidenza di questa voce passa dal 25,4% al 28,4%.

Tabella 1.25
SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI PER CLASSE DIMENSIONALE
Valori percentuali. Incidenza sulle spese totali al netto delle partite di giro
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

	Spese correnti			Spese in c/to capitale			Spese per rimborso prestiti		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Fino a 1.000 abitanti	47,7	51,1	58,2	48,5	45,4	38,2	3,8	3,5	3,6
Da 1.001 a 2.000 abitanti	53,0	51,5	56,4	40,2	40,4	38,3	6,8	8,1	5,2
Da 2.001 a 3.000 abitanti	56,5	49,1	61,6	36,9	44,4	31,8	6,6	6,5	6,6
Da 3.001 a 5.000 abitanti	58,7	54,8	60,9	33,1	34,0	27,8	8,2	11,2	11,3
Da 5.001 a 10.000 abitanti	61,6	64,4	64,6	31,8	28,5	27,5	6,5	7,1	7,9
Da 10.001 a 20.000 abitanti	59,9	60,3	63,8	32,3	26,5	27,2	7,8	13,2	9,1
Da 20.001 a 60.000 abitanti	61,7	60,3	65,0	31,5	25,4	28,4	6,9	14,3	6,6
Da 60.001 a 100.000 abitanti	60,0	58,9	57,3	28,1	26,2	23,3	11,9	14,9	19,4
Oltre 100.000 abitanti	60,2	50,8	68,5	16,6	19,8	17,7	23,2	29,4	13,7
VALORE MEDIO REGIONALE	60,2	57,1	63,5	27,6	25,9	25,0	12,2	17,0	11,5

Anche la quota di spesa per il rimborso di prestiti risulta complessivamente diminuita rispetto al 2005 (-5,5%), sebbene avesse registrato un aumento molto sensibile nell'anno precedente (passando dal 12,2% del 2004 al 17%) da imputare più o meno omogeneamente a tutte le fasce demografiche. La riduzione del 2006 è invece da attribuire in larga misura ai Comuni più grandi (oltre 100.000 abitanti) che perdono in un solo anno oltre 15 punti percentuali passando dal 29,4% al 13,7%; occorre sottolineare che questo tipo di spesa risulta, comunque, particolarmente soggetta a rapide variazioni in funzione della possibilità di rinegoziazione dei mutui o di una loro estinzione anticipata.

Analizzando nello specifico il carico pro capite della spesa (Tab 1.26), si nota che i valori più alti di spesa corrente sono da attribuire ai Comuni con vocazione turistica quali Abetone, Forte dei Marmi, Castiglione della Pescaia, Marciana e Rio nell'Elba; questi Comuni che, come si ricorderà, presentano anche alti livelli di pressione tributaria, mostrano valori di spesa corrente che sono ben oltre il doppio rispetto al dato medio regionale. E' evidente come i flussi turistici, determinando necessariamente entrate e spese aggiuntive, vadano a condizionare, amplificandoli, i dati pro capite calcolati sulla popolazione residente. Naturalmente le maggiori spese sostenute da questi enti vengono finanziate in larga parte attraverso il gettito ICI sulle seconde case che, come si è già avuto modo di sottolineare, assicura un ammontare di risorse assolutamente non trascurabile. Per contro i valori più bassi di spesa corrente si riferiscono a Comuni medio-piccoli che presentano, nel 2006, una spesa corrente pro capite che è pari a circa la metà di quella regionale, che equivale a 847 euro per ogni cittadino residente.

Tabella 1.26
SPESA IN ALCUNI COMUNI TOSCANI. 2006
Valori pro capite in euro
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

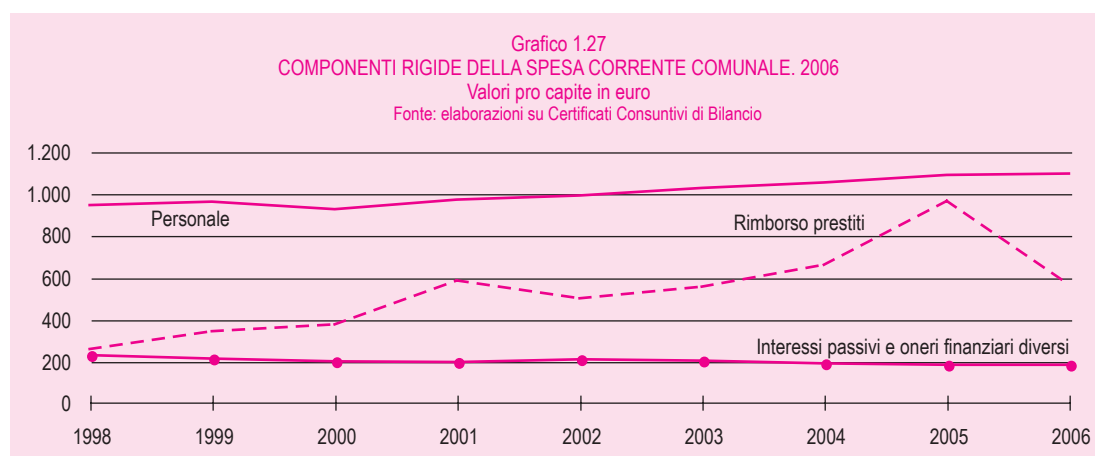
Spesa corrente		Spesa c/capitale	
<i>Valori massimi</i>			
Abetone	2,837	Castell'azzara	5,301
Forte dei Marmi	2,223	Montieri	4,366
Villa Basilica	2,187	Vergemoli	4,104
Castiglione Della Pescaia	2,092	Rio nell'Elba	2,972
Marciana	1,994	Monteverdi Marittimo	2,141
Rio nell'Elba	1,952	Minucciano	1,870
VALORE MEDIO REGIONALE	847		334
<i>Valori Minimi</i>			
Subbiano	484	Montale	77
Ponte Buggianese	452	Zeri	68
Massa e Cozzile	475	Poggio a Caiano	64
Lamporecchio	463	Firenzuola	57
Cerreto Guidi	483	Palazzuolo sul Senio	55
Capraia e Limite	423	Comano	48

Dal lato della spesa per investimenti, invece, i Comuni che denotano i più alti valori pro capite sono generalmente collocati su territori montani o semi-montani; tra questi i Comuni di Castell'Azzara, Montieri, Vergemoli e Monteverdi Marittimo. Per questa tipologia di ente

il fatto di appartenere ad aree più “disagiate” da un punto di vista territoriale implica generalmente una maggiore necessità di risorse da destinare ad investimenti connessi con la loro natura montana; tutti questi Comuni, infatti, presentano alti livelli pro capite di spesa in conto capitale nelle funzioni legate alla gestione del territorio o alla viabilità. I valori più bassi di spesa in conto capitale si riferiscono, infine, ai Comuni di Comano e Palazzuolo sul Senio mentre il valore medio regionale è pari a 334 euro per ogni cittadino toscano.

Al di là dei livelli di spesa dei singoli enti, un aspetto che deve essere sottolineato riguarda senza dubbio la capacità dei Comuni di rendere più “flessibili” i propri impegni di spesa in quanto tale caratteristica rappresenta un elemento fondamentale nella gestione finanziaria di un ente. Come è ovvio alcune voci di spesa (si pensi al personale o agli interessi passivi sui debiti), non potendo essere ridotte rapidamente neanche in situazioni particolarmente stringenti, costituiscono un vincolo molto forte all’azione delle varie amministrazioni, soprattutto nel breve periodo. L’indicatore di rigidità strutturale, e cioè il rapporto tra le spese nei settori “meno flessibili” e l’ammontare delle entrate correnti, fornisce proprio una misura della capacità dei Comuni di adattarsi a situazioni contingenti variando l’ammontare complessivo degli impegni di spesa corrente. In tal senso, valori bassi di rigidità strutturale implicano una maggiore flessibilità nella spesa corrente, nonostante essi non riflettano completamente tutti i possibili vincoli alla 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 pertanto essere “tagliate” a piacimento).

Negli ultimi tre anni (2004-2006), mentre la spesa per interessi passivi è rimasta sostanzialmente stabile (con una lieve riduzione nel 2005 rispetto all’anno precedente), le altre due componenti “rigide” della spesa corrente, e cioè la spesa per il personale e la spesa per il rimborso di prestiti, subiscono un andamento differenziato; per la prima voce si osserva, infatti, un progressivo aumento anche se di lieve entità mentre la seconda, come già anticipato, mostra un andamento oscillatorio che vede un picco nel 2005 ed una successiva flessione anche piuttosto consistente (Graf. 1.27).



Come è evidente, le dinamiche osservate sulle singole componenti rigide delle spesa corrente vanno ad incidere direttamente sugli indicatori di rigidità strutturale che, in questa sede, vengono calcolati in tre modi differenti a seconda che al numeratore del rapporto siano inserite, rispettivamente, tutte le componenti rigide, la spesa del personale e quella per il rimborso di prestiti o la sola spesa per il personale. Per la totalità dei Comuni toscani (Tab. 1.28 e Graf. 1.29) si assiste, nel 2006, ad una flessione dei livelli di rigidità di tipo 1 e 2 determinata dalla dinamica decrescente della spesa per il rimborso di prestiti e ad un innalzamento della rigidità di tipo 3 che deriva, appunto, dall’effetto congiunto scaturito dall’incremento della spesa per il personale e dalla riduzione delle entrate correnti. In particolare il primo indicatore passa da 65,3% a 55,4%, il secondo da 59,9% a 49,8% e il terzo da 31,8% a 32,9%. Dall’analisi per fasce demografiche si desume che l’aumento registrato nel 2006 sulla spesa per il personale è andato a penalizzare, aumentandone il livello di rigidità, i Comuni con popolazione al di sopra dei 5.000 abitanti mentre non risulta aver influito sui Comuni più piccoli per i quali si assiste, al contrario, ad una riduzione dell’indicatore. Il peso degli interessi passivi, che viene espresso dalla differenza tra la rigidità di tipo 1 e 2, risulta sostanzialmente costante in tutte le classi demografiche. Per quanto riguarda l’indicatore di tipo 1, infine, si osserva come i Comuni al di sopra dei 60.000 abitanti si caratterizzano per alti valori di rigidità strutturale presentando nel 2006 un valore nettamente superiore a quello regionale.

Tabella 1.28
RIGIDITA' STRUTTURALE DELLA SPESA CORRENTE COMUNALE PER CLASSE DIMENSIONALE
Valori percentuali

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

	Rigidità strutturale (1)			Rigidità strutturale (2)			Rigidità strutturale (3)		
	2005	2006	Var. % 06/05	2005	2006	Var. % 06/05	2005	2006	Var. % 06/05
Fino a 1.000 abitanti	46,8	45,0	-3,9	41,5	40,1	-3,3	35,0	34,3	-2,2
Da 1.001 a 2.000 abitanti	51,2	44,0	-14,1	46,2	39,1	-15,2	31,3	30,4	-2,9
Da 2.001 a 3.000 abitanti	49,4	45,7	-7,5	43,6	40,5	-7,2	31,3	30,4	-2,8
Da 3.001 a 5.000 abitanti	55,6	52,4	-5,7	49,7	47,2	-4,9	30,2	30,1	-0,3
Da 5.001 a 10.000 abitanti	46,5	48,9	5,1	41,4	43,5	5,1	31,0	32,0	3,5
Da 10.001 a 20.000 abitanti	58,0	51,7	-10,8	52,2	46,1	-11,7	31,5	33,0	4,7
Da 20.001 a 60.000 abitanti	59,2	48,5	-18,1	53,6	42,6	-20,6	31,1	33,1	6,6
Da 60.001 a 100.000 abitanti	59,1	67,7	14,5	53,6	61,8	15,3	30,2	30,7	1,8
Oltre 100.000 abitanti	94,0	60,1	-36,1	89,1	54,9	-38,4	34,6	35,8	3,4
VALORE MEDIO REGIONALE	65,3	55,4	-15,1	59,9	49,8	-16,7	31,8	32,9	3,5

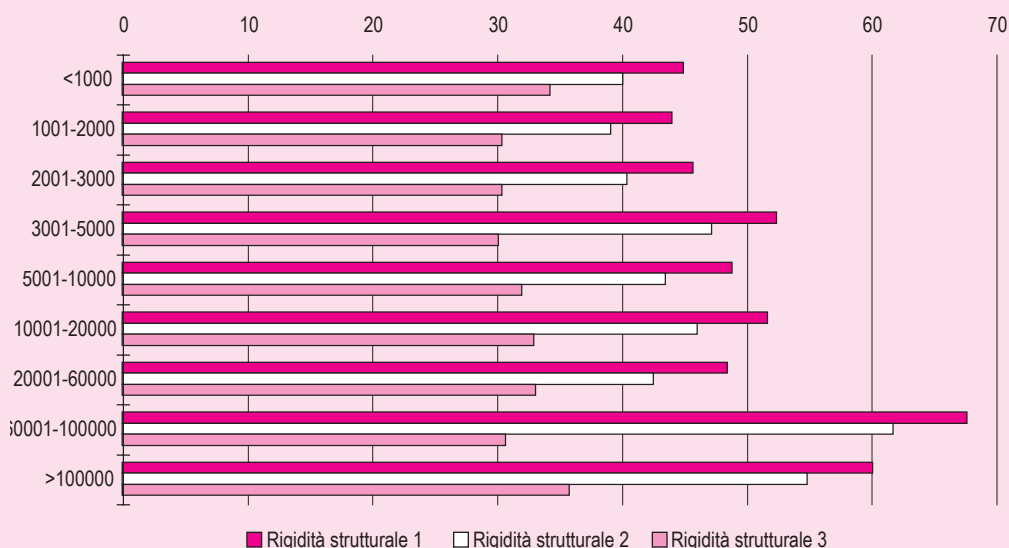
(1) Spesa personale + quote amm.to mutui + interessi passivi su entrate ordinarie

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

(3) Spesa personale su entrate ordinarie

Grafico 1.29
RIGIDITA' STRUTTURALE DELLA SPESA CORRENTE COMUNALE PER CLASSE DIMENSIONALE. 2006
Valori percentuali

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio



L'analisi per destinazione funzionale della spesa dei Comuni toscani evidenzia una perdita in quasi tutti i settori. Relativamente agli impegni di parte corrente (Tab. 1.30), le funzioni che subiscono una flessione più rilevante sono quelle connesse alla gestione del territorio, a causa del passaggio di molti Comuni dalla Tarsu alla Tia, dei servizi produttivi e della giustizia mentre tassi di variazione positivi si osservano solo nell'ambito della polizia locale e del settore sociale. Anche in relazione agli impegni in conto capitale (Tab. 1.31) la flessione appare generalmente diffusa tra i diversi settori: in questo caso i tassi di variazione più negativi si riferiscono alle funzioni connesse alla gestione del territorio, al settore sportivo e ricreativo e a quello della cultura, mentre in crescita risultano i settori relativi ai servizi produttivi, alla giustizia, allo sviluppo economico e al turismo.

La composizione percentuale della spesa per destinazione funzionale, invece, non evidenzia nel triennio variazioni particolarmente significative. La parte corrente, in particolare, risulta essere quella più stabile: tra il 2004 e il 2006 si osserva, infatti, solo un lieve incremento della quota destinata all'amministrazione generale (dal 30% al 33% della spesa corrente complessiva) e al settore sociale (dal 14% al 16%) a scapito della gestione del territorio, che

Tabella 1.30
DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA CORRENTE. 2004-2006
Valori assoluti in milioni di euro e percentuali
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

	2004	2005	2006	Variazioni %	
				2006/2005	2006/2004
Amministrazione generale	979	1.035	1.026	-0,8	4,8
Giustizia	18	19	17	-10,3	-2,6
Polizia locale	165	170	174	2,5	5,7
Istruzione	360	366	359	-2,0	-0,1
Cultura e beni culturali	135	141	134	-4,9	-0,5
Settore sportivo e ricreativo	62	63	59	-6,0	-3,6
Turismo	20	22	20	-6,0	3,1
Viabilità e trasporti	277	275	274	-0,2	-0,8
Gestione del territorio e dell'ambiente	646	549	443	-19,3	-31,4
Settore sociale	466	470	488	3,9	4,7
Sviluppo economico	45	48	46	-4,4	2,1
Servizi produttivi	57	53	43	-19,0	-23,9
TOTALE	3.229	3.212	3.086	-3,9	-4,4

Tabella 1.31
DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA C/TO CAPITALE. 2004-2006
Valori assoluti in milioni di euro e percentuali
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

	2004	2005	2006	Variazioni %	
				2006/2005	2006/2004
Amministrazione generale	315	416	369	-11,4	17,0
Giustizia	11	1	2	18,8	-85,5
Polizia locale	5	6	5	-11,2	6,1
Istruzione	122	107	107	-0,2	-12,1
Cultura e beni culturali	66	62	50	-19,7	-24,9
Settore sportivo e ricreativo	58	53	38	-28,3	-34,4
Turismo	16	10	10	8,8	-36,1
Viabilità e trasporti	334	355	304	-14,6	-9,1
Gestione del territorio e dell'ambiente	442	352	240	-31,9	-45,7
Settore sociale	73	69	62	-10,5	-15,6
Sviluppo economico	28	17	20	17,6	-27,3
Servizi produttivi	16	7	11	59,3	-31,7
TOTALE	1.486	1456	1.218	-16,4	-18,1

vede ridurre il proprio peso di circa 6 punti percentuali (dal 20% al 14%). L'amministrazione generale continua a mantenere il suo ruolo primario (Graff. 1.32-1.33) risultando, inoltre, in costante crescita per effetto dell'incremento della spesa per il personale.

Grafico 1.32
SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI PER FUNZIONE. 2006
Valori assoluti in milioni di euro
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

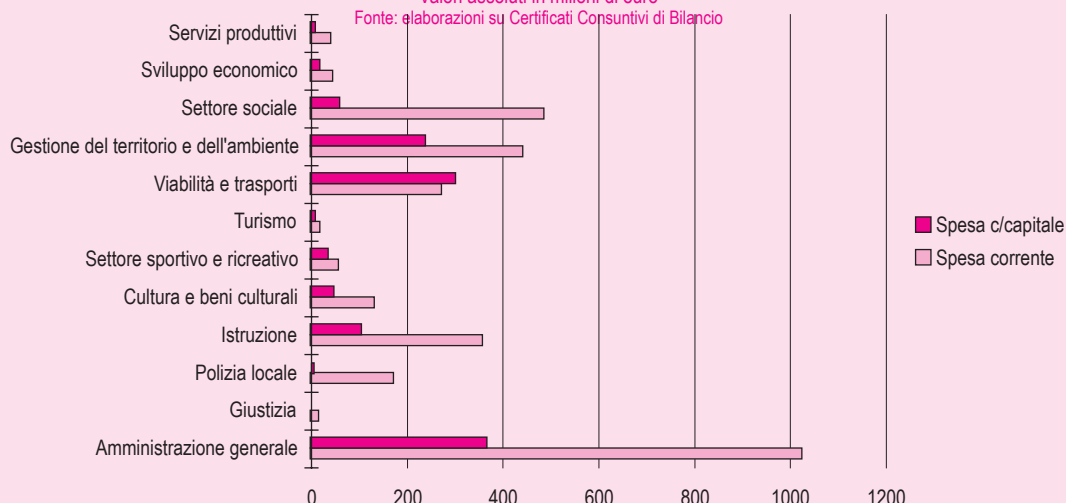
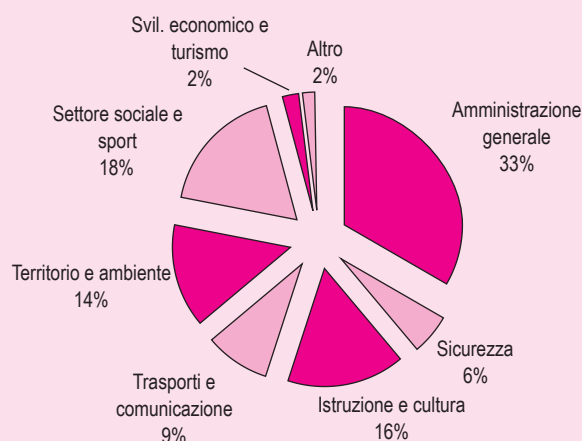


Grafico 1.33
COMPOSIZIONE DELLA SPESA CORRENTE PER FUNZIONE. 2006
Valori percentuali

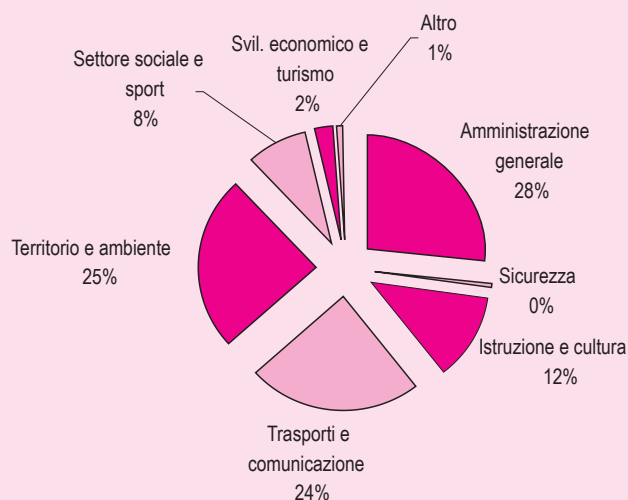
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio



Più significativa risulta senza dubbio la variazione nella composizione delle spese in conto capitale: nell'ultimo anno, infatti, si assiste ad un incremento piuttosto rilevante della spesa destinata alla amministrazione generale (da 21% a 30%) e alla viabilità e trasporti (da 22% a 25%) a fronte di una riduzione piuttosto ampia della spesa per la gestione del territorio (da 30% a 20%). Le altre funzioni di spesa, come ad esempio il settore dell'istruzione e dello sport, segnalano variazioni molto più contenute, al massimo dell'ordine dell'1-2%. Anche per quanto riguarda gli investimenti (Graf. 1.34), il settore di spesa più significativo in termini di peso percentuale risulta quello relativo alla amministrazione generale, a cui fanno seguito il territorio e l'ambiente (25%) e i trasporti e comunicazioni (24%).

Grafico 1.34
COMPOSIZIONE DELLA SPESA CAPITALE PER FUNZIONE. Media 2004-2006
Valori percentuali

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio



Nel 2006 ogni Comune toscano impegna, in media, 847 euro di spesa corrente per ogni cittadino, ma nei Comuni molto piccoli e in quelli molto grandi tale valore medio viene abbondantemente superato (Tab. 1.35). In particolare le amministrazioni comunali che si trovano nelle classi demografiche "estreme" presentano valori pro capite più elevati nei settori relativi all'amministrazione generale, alla polizia locale, all'istruzione, alla viabilità e trasporti e allo sviluppo economico. I Comuni molto grandi, inoltre, spendono più degli altri per le funzioni legate alla cultura, allo sport e al settore sociale; in particolare questi ultimi due settori presentano valori pro capite crescenti all'aumentare della dimensione demografica. Al contrario, i Comuni molto piccoli presentano livelli di spesa pro capite più elevati nei settori correlati

Tabella 1.35
DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA CORRENTE PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2006
Valori pro capite in euro

	Amministraz. generale	Giustizia	Polizia locale	Istruzione	Cultura e beni culturali	Settore sportivo e ricreativo	Turismo
Fino a 1.000 abitanti	574	1	61	100	13	10	17
Da 1.001 a 2.000 abitanti	449	0	64	115	30	12	15
Da 2.001 a 3.000 abitanti	362	0	53	104	25	13	11
Da 3.001 a 5.000 abitanti	366	0	42	95	27	15	11
Da 5.001 a 10.000 abitanti	248	0	38	87	27	13	6
Da 10.001 a 20.000 abitanti	222	1	35	84	31	14	5
Da 20.001 a 60.000 abitanti	248	2	40	88	39	15	6
Da 60.001 a 100.000 abitanti	268	9	47	90	37	17	5
Oltre 100.000 abitanti	363	12	75	138	52	24	3
TOSCANA	282	5	48	99	37	16	6

	Viabilità e trasporti	Gest. territorio e dell'ambiente	Settore sociale	Svil. economico	Servizi produttivi	TOTALE
Fino a 1.000 abitanti	135	225	68	17	57	1.279
Da 1.001 a 2.000 abitanti	105	234	68	7	59	1.158
Da 2.001 a 3.000 abitanti	94	206	75	5	14	961
Da 3.001 a 5.000 abitanti	67	202	88	16	9	938
Da 5.001 a 10.000 abitanti	52	128	106	10	19	734
Da 10.001 a 20.000 abitanti	48	102	106	10	10	668
Da 20.001 a 60.000 abitanti	52	116	140	13	16	775
Da 60.001 a 100.000 abitanti	78	175	140	16	11	892
Oltre 100.000 abitanti	138	54	191	14	1	1.065
TOSCANA	75	122	134	13	12	847

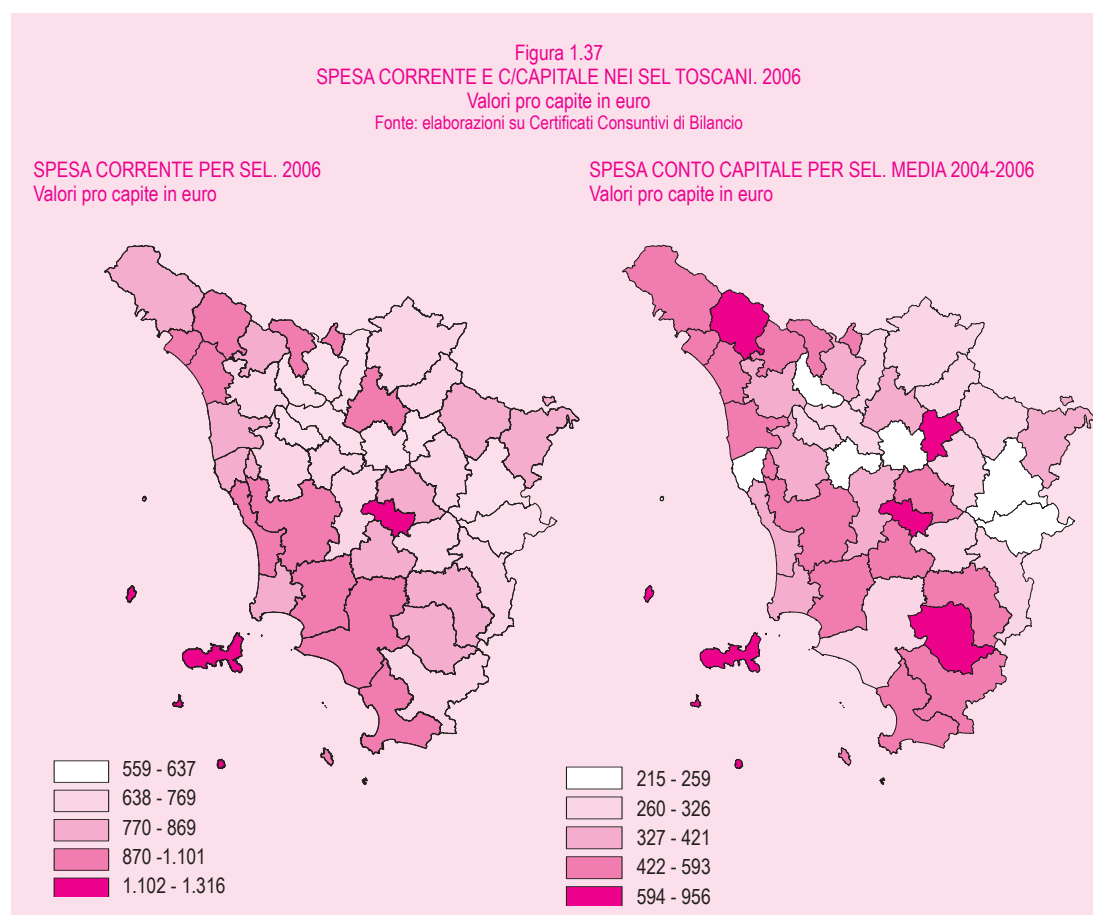
al turismo, alla gestione del territorio e dell'ambiente e ai servizi produttivi: in tutti questi campi, inoltre, la classe demografica che presenta i livelli pro capite più bassi è proprio quella dei Comuni con un maggior numero di abitanti. I cittadini dei Comuni che si collocano nelle classi intermedie (dai 5.000 ai 10.000 abitanti), infine, hanno beneficiato, nella maggior parte dei settori, di una spesa pro capite generalmente più bassa rispetto a quella delle altre fasce demografiche; in particolare appaiono particolarmente penalizzate le funzioni di spesa relative all'amministrazione generale, alla polizia locale e all'istruzione.

Per quanto riguarda la distribuzione per settore di intervento (Tab 1.36) si sottolinea nuovamente come, a fronte di una riduzione complessiva dei livelli di spesa corrente, la spesa per il personale continui a crescere (+4,4%) mentre si riduce quella destinata alle prestazioni di servizi (-4,6%). Oltre a questi due tipi di intervento, che insieme costituiscono oltre il 70% della spesa corrente complessiva, va evidenziato l'andamento fortemente crescente dei trasferimenti (+9,7%) che rappresentano circa l'11% della spesa corrente. A questo proposito occorre sottolineare come la crescita dei trasferimenti destinati alla Pubblica Amministrazione possa essere in parte motivata dalla necessità dei Comuni di rispettare il Patto di Stabilità Interno: il fatto che questo tipo di spesa sia stata esclusa dal calcolo degli obiettivi del PSI può, infatti, aver provocato uno spostamento su questa voce di una parte della spesa corrente.

Tabella 1.36
SPESA CORRENTE DEI COMUNI TOSCANI PER SETTORE D'INTERVENTO. 2006
Valori percentuali
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

	Personale	Acquisto di beni	Prestazioni di servizi	Utilizzo beni di terzi	Trasferi- menti	Interessi e oneri	Imposte e tasse	Oneri straordinari
Fino a 1.000 abitanti	37	14	30	0	11	5	3	1
Da 1.001 a 2.000 abitanti	32	13	36	1	9	5	3	1
Da 2.001 a 3.000 abitanti	32	9	39	0	11	6	2	1
Da 3.001 a 5.000 abitanti	33	8	40	0	9	6	3	1
Da 5.001 a 10.000 abitanti	34	8	38	0	11	6	3	1
Da 10.001 a 20.000 abitanti	36	6	36	1	11	6	3	1
Da 20.001 a 60.000 abitanti	36	6	36	1	11	6	3	1
Da 60.001 a 100.000 abitanti	33	4	41	1	10	6	2	2
Oltre 100.000 abitanti	38	1	38	1	13	6	3	1
TOSCANA	35	5	38	1	11	6	3	1
TOSCANA Var.% 2006/05	4,4	-11,6	-4,6	-2,0	9,7	4,0	2,1	-20,9

L'analisi della spesa per Sel (Fig. 1.37) aggiunge ulteriori elementi per la comprensione delle politiche di spesa dei Comuni toscani. I maggiori valori di spesa corrente pro capite si registrano principalmente nella fascia costiera e nelle aree urbane: nel litorale livornese e grossetano, in Versilia e nell'Isola d'Elba dove sono presenti molti Comuni turistici dotati di alta pressione fiscale, e nei capoluoghi di Provincia dove alto è il fabbisogno di servizi (Firenze, Siena, Massa Carrara e Grosseto). La destinazione funzionale della spesa corrente risulta, però, differente a seconda che si considerino le aree turistiche piuttosto che le aree urbane: se, infatti, in ogni caso in questi Comuni si spende tendenzialmente di più rispetto alla media regionale per la gestione del territorio, la polizia locale, la cultura e i servizi di amministrazione generale, le aree urbane presentano anche valori molto elevati in corrispondenza delle funzioni connesse al settore sociale e alla viabilità e i trasporti. Valori di spesa corrente più bassi si registrano invece nella Val di Nievole, nel Valdarno Inferiore, nell'Empolese Valdelsa, nel Chianti fiorentino, nella Val di Chiana e nell'area urbana Aretina.



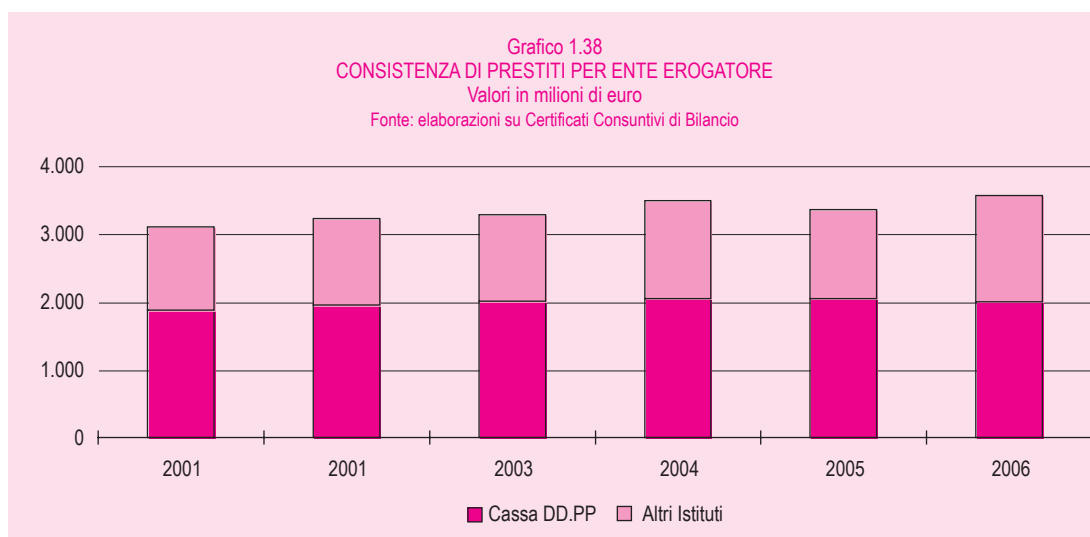
Dal punto di vista della localizzazione degli investimenti, si osserva che in alcune zone, come l'area urbana fiorentina e quella grossetana, viene confermato il principio secondo il quale una elevata spesa corrente sottrae risorse all'investimento. In altre, invece, tale principio viene disatteso poiché sono presenti, contemporaneamente, alti valori sia di spesa corrente che in conto capitale: si tratta dell'area urbana di Siena, delle Colline Metallifere, della Garfagnana, dell'Arcipelago e della Versilia. Altre zone mantengono, infine, un certo equilibrio tra le due parti di spesa presentando valori bassi per entrambe come nelle zone aretina e pratese, oppure medio-alti come in quella pisana. In generale, l'investimento pro capite più elevato si concentra nelle zone più settentrionali o meridionali della Regione (Lunigiana e Amiata Grossetano) dove maggiore è il numero di Comuni montani; al contrario la parte più orientale della Toscana sembra essere meno incline alla spesa sia d'investimento che corrente.

1.5 L'indebitamento

A partire dalla seconda metà degli anni Novanta il contesto normativo in riferimento all'indebitamento degli enti locali è andato profondamente modificandosi. In particolare:

- con la Legge 724/94 ed il D.M. 420/96 si dava la possibilità agli enti di emettere obbligazioni per la copertura delle spese per investimento. In questo modo veniva decretata la fine del "monopolio" della Cassa Depositi e Prestiti come ente erogatore mentre veniva contestualmente ad aumentare l'importanza del ruolo svolto dalle banche nei finanziamenti agli enti locali;
- con il Testo Unico degli Enti Locali venivano posti limiti all'indebitamento degli enti, ovvero che l'indebitamento doveva essere contratto solo per spese di investimento e che il servizio del debito (rata + interessi passivi) non doveva superare ogni anno il limite del 25% della somma dei primi tre capitoli di entrata di bilancio;
- con le Leggi 449/97 e 448/2001 veniva data la possibilità agli enti di estinguere anticipatamente i mutui e la facoltà di rinegoziare le condizioni degli stessi.

Nonostante le novità normative e sebbene la Cassa DD.PP. non sia più pubblica e di conseguenza non possa più assicurare quelle condizioni estremamente agevolate per i mutui degli enti, la quota coperta da questo istituto sul totale dei prestatori non ha subito la diminuzione aspettata; anzi, al contrario, la consistenza dei prestiti effettuati attraverso questo ente erogatore si mantiene più o meno costante anche nel 2006 (Graf. 1.38). Probabilmente l'importanza che ancora viene assegnata alla Cassa DD.PP. può dipendere dal fatto che all'interno delle amministrazioni comunali, e soprattutto nei piccoli Comuni, non esistono le competenze o le conoscenze finanziarie per riuscire a diversificare il portafoglio o per valutare opzioni diverse.



Se la consistenza dei prestiti viene analizzata all'interno delle diverse classi demografiche, si osserva come negli ultimi due anni i Comuni toscani maggiormente indebitati siano quelli medio grandi, mentre valori pro capite inferiori alla media regionale si riscontrano nei Comuni di media grandezza con popolazione compresa tra i 5.000 e i 20.000 abitanti (Tab. 1.39). L'andamento in serie storica mostra, seppure con qualche oscillazione, un tendenziale innalzamento dei livelli pro capite di indebitamento anche se, all'interno delle diverse fasce di popolazione, si assiste nell'ultimo periodo ad alcuni cambiamenti di rotta. In particolare nel 2005, sia i grandi Comuni (oltre 100.000 abitanti) che, soprattutto, quelli molto piccoli (fino a 1.000 abitanti) riescono a ridurre fortemente il loro indebitamento posizionandosi su valori pro capite molto inferiori rispetto agli anni precedenti: i primi passano da 1.073 a 963 euro pro capite mentre i secondi da 1.017 a 770 euro pro capite. È presumibile pensare, però, che le motivazioni di questo andamento siano diverse nei due casi: se, infatti, è più probabile che nei grandi Comuni la riduzione dell'indebitamento possa essere causata da una rinegoziazione delle condizioni del prestito, per i piccoli Comuni questa flessione può, invece, derivare dal progressivo incremento dei livelli di pressione tributaria e finanziaria. In altre parole, i grandi Comuni, disponendo al loro interno di persone competenti in materia finanziaria, sono stati in grado di contenere la spesa per il debito anche sfruttando le nuove possibilità normative, mentre quelli più piccoli hanno potuto ridurre il proprio indebitamento sfruttando più intensamente la leva fiscale.

Tabella 1.39
CONSISTENZA DI PRESTITI PER CLASSE DEMOGRAFICA
Valori pro capite

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

	2001	2001	2003	2004	2005	2006
Fino a 1.000 abitanti	961	1.060	970	1.017	770	863
Da 1.001 a 2.000 abitanti	677	724	617	744	801	766
Da 2.001 a 3.000 abitanti	702	808	855	819	785	915
Da 3.001 a 5.000 abitanti	637	674	681	979	774	933
Da 5.001 a 10.000 abitanti	650	666	635	680	745	774
Da 10.001 a 20.000 abitanti	597	686	692	686	703	788
Da 20.001 a 60.000 abitanti	748	776	831	918	948	979
Da 60.001 a 100.000 abitanti	1.248	1.290	1.298	1.365	1.299	1.403
Oltre 100.000 abitanti	1.054	1.044	1.074	1.073	963	976
TOTALE	847	882	898	952	927	983

Nel 2006, invece, l'esposizione debitoria risulta nuovamente in crescita non solo per i piccoli e i grandi Comuni ma anche per tutte le altre classi demografiche, ad eccezione di quella con popolazione compresa tra i 1.000 e i 2.000 abitanti; gli incrementi più evidenti si riscontrano, questa volta, in riferimento alle fasce intermedie (da 2.000 a 5.000 abitanti) e i grandi Comuni.

Dal punto di vista delle accensioni di prestiti per classe dimensionale (Tab. 1.40) si nota come, al di là dell'andamento fortemente oscillatorio della serie storica che vede nel 2005 un forte innalzamento in quasi tutte le fasce di popolazione, i valori più alti si ritrovano in corrispondenza dei grandi Comuni dove nel 2005, per la classe compresa tra 60.000 e 100.000 abitanti, si raggiungono addirittura i 394 euro pro capite. Valori inferiori alla media regionale si osservano, invece, per i Comuni molto piccoli, medio piccoli (tra 3.000 e 10.000) e medio grandi (tra 10.000 e 60.000).

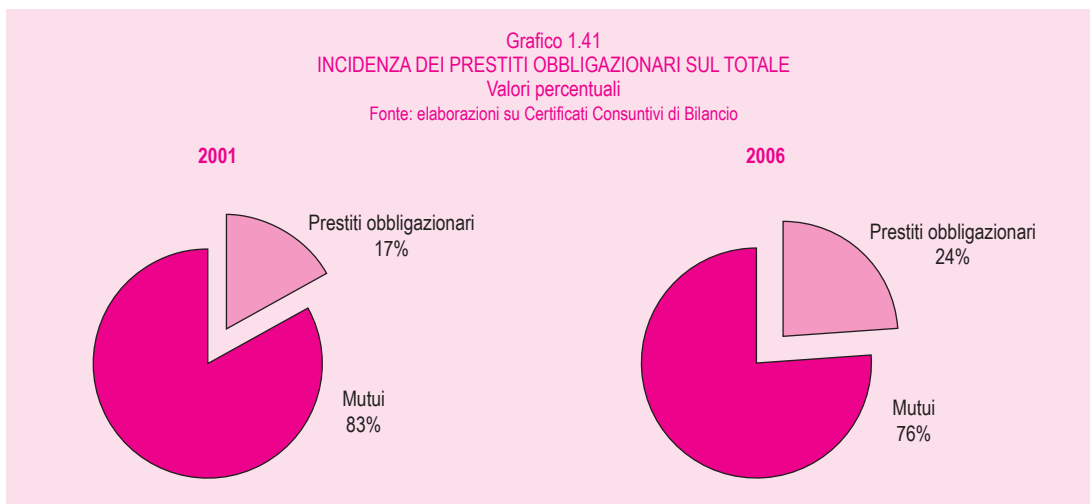
Tabella 1.40
ACCENSIONE DI PRESTITI PER CLASSE DEMOGRAFICA - RISCOSSIONI
Valori pro capite

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fino a 1.000 abitanti	131	185	95	91	122	80
Da 1.001 a 2.000 abitanti	115	112	122	126	173	123
Da 2.001 a 3.000 abitanti	128	129	111	160	270	152
Da 3.001 a 5.000 abitanti	89	94	101	116	267	132
Da 5.001 a 10.000 abitanti	86	78	86	99	76	93
Da 10.001 a 20.000 abitanti	106	90	89	102	162	86
Da 20.001 a 60.000 abitanti	99	132	104	156	239	110
Da 60.001 a 100.000 abitanti	142	114	309	145	193	241
Oltre 100.000 abitanti	282	147	168	272	394	197
TOTALE	142	115	147	157	226	145

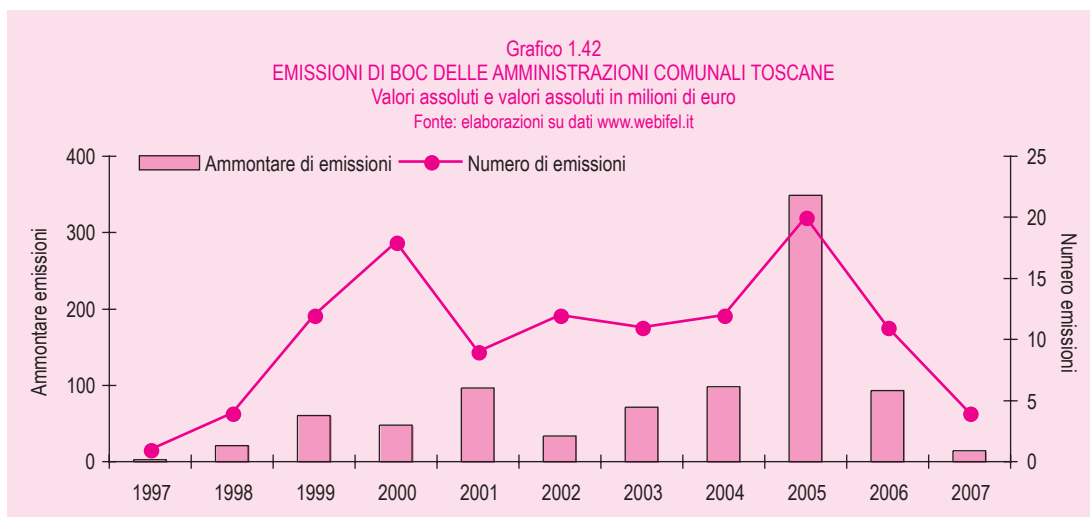
Come già anticipato, a partire dal 1996 veniva data la possibilità agli enti locali di emettere obbligazioni per la copertura, sotto particolari condizioni, delle spese di investimento; è evidente come tale strumento abbia rappresentato una svolta nella finanza locale, visto che fino a quel momento l'unica forma di indebitamento concessa agli enti era rappresentata dal mutuo. L'interesse per l'emissione obbligazionaria ha coinvolto anche i Comuni toscani che, dal 2001 al 2006, hanno visto aumentare la consistenza di questa forma di prestito di quasi 515 milioni di euro, passando da 133 a 648 milioni di euro; solo nell'ultimo anno questo stesso incremento è superiore a 315 milioni di euro. Dal 1997 al 2007 sono state 114 le emissioni di Buoni Ordinari Comunali (BOC) per un ammontare complessivo di circa 887 milioni di euro.

L'attenzione crescente per il prestito obbligazionario viene confermata anche a livello di accensioni, ed infatti l'incidenza di BOC rispetto al totale dei prestiti passa dal 17% nel 2001 al 24% nel 2006 (Graf. 1.41), anche se tale andamento risulta estremamente altalenante nel tempo e tale quota molto eterogenea a livello di singolo Comune; basta pensare che nel 2006 l'accensione dei prestiti di Montelupo Fiorentino, Fucecchio e Prato è costituita per oltre il 90% da obbligazioni comunali.



Nonostante le cifre fino ad ora riportate, occorre considerare che lo strumento obbligazionario risulta ancora scarsamente diffuso in Toscana rispetto ad altre realtà a causa della mancanza di competenze finanziarie all'interno dei Comuni; come già sottolineato, infatti, il fatto di poter disporre di risorse interne in grado di valutare scelte alternative in merito a questioni di carattere finanziario risulta, almeno in generale, ancora una prerogativa dei Comuni più grandi.

I dati in serie storica (Graf. 1.42) mostrano ancora una volta come i dati relativi ai BOC (numero di emissioni e loro ammontare) abbiano subito forti oscillazioni nel tempo. Dal 1997 al 2000, infatti, il numero di emissioni è decisamente cresciuto arrivando a toccare le 18 emissioni annuali nel 2000 seppure gli ammontari si siano mantenuti sempre piuttosto bassi, evidenziando pertanto un basso valore medio unitario. Nel 2001, invece, la situazione si inverte e si assiste ad una riduzione delle emissioni e ad un aumento dell'ammontare complessivo. Le nuove possibilità offerte agli enti in materia finanziaria, ed in particolare la maggiore convenienza del ricorso al mutuo, provocano, nel 2002, una nuova inversione di tendenza a cui segue, dal 2003 fino al 2005, un generale aumento sia delle emissioni che dei relativi ammontari. Dal 2006, infine, la situazione si capovolge nuovamente ed infatti in un solo anno le emissioni si riducono del 45% (passando da 20 a 11) e l'ammontare del 73% (passando dal valore massimo di 349 milioni di euro del 2005 a 93 milioni di euro dell'anno successivo). Nel 2007 questo stesso andamento decrescente viene senza dubbio riconfermato, anzi amplificato se si considerano i tassi di variazione rispetto al 2006 (-64% il numero e -84% l'ammontare).



Scendendo nel dettaglio comunale (Tab. 1.43), si osserva come il Comune che ha utilizzato maggiormente lo strumento obbligazionario è stato quello di Siena con 33 emissioni dal 1997 fino al 2007, che equivalgono ad un ammontare totale di 143 milioni di euro; in termini percentuali questo valore corrisponde ad oltre il 16% dei BOC complessivamente emessi in Toscana. Molto elevate anche le emissioni dei Comuni di Figline Valdarno (14) e Viareggio (10), anche se la loro incidenza in termini di ammontare è molto inferiore a quella di Siena

Tabella 1.43
EMISSIONI DI BOC DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI TOSCANE. 1997-2007
Valori assoluti in migliaia di euro e percentuali
Fonte: elaborazioni su dati www.webifel.it

	N. emissioni	Ammontare	Incidenza % sul totale
Abbadia San Salvatore	1	1.165	0,1
Calcinaia	1	926	0,1
Capoliveri	2	13.000	1,5
Carrara	1	45.950	5,2
Cascina	1	2.686	0,3
Castagneto Carducci	1	992	0,1
Empoli	1	5.126	0,6
Fauglia	1	697	0,1
Fiesole	1	4.784	0,5
Figline Valdarno	14	16.935	1,9
Firenze	6	310.852	35,1
Fucecchio	8	12.975	1,5
Greve in Chianti	1	516	0,1
Grosseto	2	22.474	2,5
Impruneta	1	6.611	0,7
Lastra a Signa	1	4.297	0,5
Massa	1	22.962	2,6
Montelupo Fiorentino	2	5.216	0,6
Piombino	1	1.085	0,1
Pisa	1	20.000	2,3
Pistoia	2	14.510	1,6
Poggibonsi	1	5.096	0,6
Pomarance	2	1.008	0,1
Pontassieve	1	19.928	2,2
Prato	8	107.513	12,1
San Casciano Val di Pesa	1	11.685	1,3
San Giovanni Valdarno	2	12.324	1,4
San Vincenzo	5	7.201	0,8
Scandicci	1	22.372	2,5
Siena	33	142.585	16,1
Viareggio	10	43.165	4,9
TOTALE	114	886.636	100,0

(rispettivamente l'1,9% e il 4,9%). Al Comune di Firenze spetta, invece, un altro primato e cioè il fatto di essere l'ente che ha emesso l'ammontare complessivo più alto dal 1997 e cioè oltre 310 milioni di euro per un'incidenza rispetto al totale del 35,1%. La particolarità è che tale ammontare risulta suddiviso, al contrario di altri Comuni, su 6 grandi emissioni che si concentrano negli anni 1999, 2000 e 2005. Una conferma del fatto che lo strumento obbligazionario è, ad oggi, ancora una prerogativa dei grandi Comuni può derivare dal confronto tra l'am-

Tabella 1.44
EMISSIONI DI BOC NELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI. 1997-2007
Valori assoluti in euro e percentuali
Fonte: elaborazioni su dati www.webifel.it

	TOSCANA	ITALIA
Ammontare totale emissioni	886,636,298	12,885,239,304
Ammontare medio emissione	7,777,511	8,405,244
Ammontare emissioni a tasso variabile	675,015,585	5,792,315,586
Ammontare emissioni a tasso fisso	211,620,713	7,092,923,718
% emissioni a tasso variabile sul totale	76	45
% emissioni a tasso fisso sul totale	24	55
Tasso variabile medio	Euribor 6M+ 0.1519	Euribor 6M+ 0.1854
Tasso fisso medio	4.18	4.26
Durata emissione media	16.4 anni	19.8 anni

montare delle emissioni di BOC nelle diverse regioni. Complessivamente in Italia sono stati emessi BOC per un ammontare di 12,9 miliardi di euro e di questi circa il 21% ha riguardato i Comuni della Lombardia, il 15% quelli del Lazio e poi, a seguire, i Comuni dell'Emilia Romagna, del Veneto, del Piemonte, della Campania e della Toscana con quote percentuali comprese tra il 10% e il 7%. Relativamente alla qualità del prestito, i Comuni toscani mostrano caratteristiche parzialmente diverse rispetto a quelle rilevate a livello nazionale (Tab. 1.44): in primo luogo si deve considerare che l'ammontare medio delle emissioni risulta, in Toscana, decisamente più basso non solo rispetto a quello italiano ma anche rispetto a quello di gran parte delle altre regioni. Tale circostanza deriva dal fatto che la nostra regione presenta un numero molto alto di emissioni (è la quarta regione dopo Emilia Romagna, Lombardia e Veneto) ma un valore relativamente basso in termini di ammontare complessivo. In secondo luogo occorre sottolineare che i Comuni toscani mostrano una propensione verso le obbliga-

zioni a tasso variabile che è senza dubbio molto più significativa rispetto a quella espressa a livello nazionale. In Toscana, infatti, circa il 76% delle obbligazioni è stato emesso con un tasso variabile (contro il 45% dell'Italia), mentre il restante 24% con tasso fisso (contro il 55% dell'Italia). In ultimo luogo va specificato che la durata media dell'emissione in Toscana, risultando superiore solo a quella del Molise (13,3 anni), è inferiore a quasi tutte le regioni italiane e più bassa del dato medio nazionale di circa 3,5 anni.

Molto meno significative risultano senza dubbio le differenze relative ai tassi medi: per la Toscana il tasso fisso risulta, in media, pari al 4,18% (4,26% è quello medio italiano) mentre il tasso variabile medio è pari all'indice Euribor sommato ad uno spread dello 0,1519% (+0,1854 quello nazionale).

NOTE

¹ Occorre sottolineare che, in tutte le elaborazioni contenute all'interno del volume, le entrate tributarie vengono considerate al netto della Compartecipazione Irpef e che questa ultima voce viene inserita tra i trasferimenti correnti provenienti dallo Stato.

² A partire dall'anno 2006 i Certificati di Bilancio Consuntivo dei Comuni riportano la disaggregazione del gettito ICI per tipologia di immobile: abitazione principale, altri fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli.

³ Con la Finanziaria 2007 si dispone la fine del blocco delle aliquote per l'addizionale Irpef e si prevede, infatti, che i Comuni possano disporre la variazione dell'aliquota.

⁴ I Comuni soggetti al Patto di Stabilità e che non avranno rispettato gli obiettivi del Patto saranno esclusi dalla possibilità di partecipare al riparto.

⁵ In anni più recenti, i servizi pubblici locali maggiormente interessati alla riduzione dei propri proventi sono principalmente i servizi cosiddetti "amministrativi" in quanto, in seguito al recepimento delle direttive comunitarie, alcuni settori (gas, trasporti pubblici locali, servizio idrico e igiene ambientale, ad esempio) hanno già da tempo avviato percorsi di liberalizzazione e di apertura dei mercati.

2. LA FINANZA DELLE PROVINCE

2.1 Le entrate

L'evoluzione di natura istituzionale che ha interessato le Province nell'ultimo decennio ha trovato riscontro nella progressiva trasformazione delle dotazioni finanziarie a disposizione degli Enti ed in particolare degli indicatori di autonomia impositiva e finanziaria, che misurano il grado di "indipendenza" economica dai trasferimenti attribuiti da un livello gerarchicamente superiore (nel caso delle Province, dallo Stato e dalla Regione) nonché la capacità di autofinanziarsi attraverso il gettito dei tributi propri.

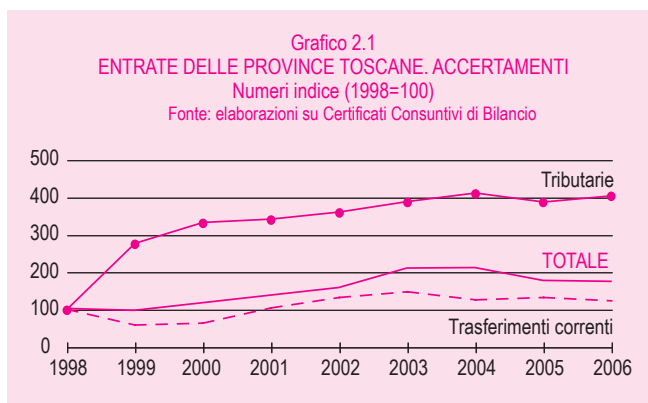
Come è noto, a partire dalla metà degli anni Novanta e fino al 2000, le Province toscane si caratterizzavano per livelli di autonomia tributaria e finanziaria ben superiore a quelli degli anni precedenti. Il crescente innalzamento del loro grado di autonomia era stato realizzato attraverso forti tagli nei trasferimenti correnti a fronte di aumenti significativi delle entrate tributarie (devoluzione di gettito come nel caso della RC auto, delle addizionali Enel e della tassa smaltimento rifiuti, nonché di imposte proprie come l'imposta provinciale di trascrizione).

Dal 2000, invece, con il decentramento di funzioni dallo Stato e dalle Regioni alle Province avvenuto con la Legge "Bassanini", ha iniziato a delinearsi una inversione di tendenza nella progressiva emancipazione delle Province toscane dalle casse dello Stato, nonostante il gettito tributario sia continuato a crescere almeno fino al 2004: tra il 2000 e il 2004, infatti, l'aumento dei trasferimenti correnti determinato dal passaggio di funzioni -nel complesso, in questi quattro anni, i trasferimenti raddoppiano il loro valore nominale- ha determinato una riduzione molto significativa dei livelli di autonomia tributaria e finanziaria. È come se, in questo periodo, si fosse delineato un quadro istituzionale di tipo dualistico che vede, da un lato, un accrescimento delle funzioni svolte dalle Province a seguito del decentramento amministrativo e dei trasferimenti di funzioni regionali e, dall'altro, l'aumento della loro dipendenza finanziaria dallo Stato e dalle Regioni.

Anche nel corso dell'ultimo triennio sembra permanere questa incoerenza che, se può considerarsi fisiologica nel periodo di transizione da un modello più accentrato ad uno più decentrato, può divenire patologica se continua a protrarsi. La dinamica delle varie voci di entrata presenta andamenti diversificati ma, a differenza del periodo precedente, in questi anni si assiste ad una riduzione delle entrate complessive (accertate e riscosse): tutte le voci di entrata, infatti, ad eccezione di quelle extratributarie si riducono nel 2006 rispetto agli anni precedenti e tale decrescita, che dal lato degli accertamenti è piuttosto significativa, porta anche ad una riduzione ulteriore del grado di autonomia finanziaria.

Una analisi in serie storica delle entrate accertate (Graf. 2.1) chiarisce quanto appena descritto. Le entrate complessive crescono a partire dal 1999 e mantengono un trend positivo fino al 2004, anno in cui viene raddoppiato il valore degli accertamenti del 1998. Nei due anni successivi l'andamento si inverte e le entrate totali di competenza si riportano nel 2006 su valori simili a quelli del 2002.

Le entrate tributarie seguono un andamento simile a quello appena descritto anche se, in questo caso, il profilo di crescita registrato a partire dal 1998 risulta molto più ripido: ed infatti, la dinamica fortemente positiva che caratterizza i primi 6 anni della serie storica conduce, nel 2004, ad un gettito tributario quattro volte superiore rispetto a quello dell'anno base. Analogamente a quanto accade alle entrate complessive, anche per le entrate tributarie si assiste, nell'ultimo biennio, ad una inversione di tendenza dei tassi di



variazione che, seppure decisamente meno evidente di quello delle entrate totali, determina comunque una riduzione del gettito di competenza. Occorre sottolineare che la flessione delle entrate tributarie osservata nel 2005 nelle Province toscane non trova conferma a livello nazionale: secondo i dati provinciali di UPI (UPI, 2007), infatti, nello stesso anno le Province italiane presentano, relativamente a questa fonte di finanziamento, valori sostanzialmente invariati rispetto all'anno precedente.

I trasferimenti correnti seguono, infine, un'evoluzione più altalenante: si riducono fino al 2000, crescono fino al 2003, si riducono nuovamente nel 2004, aumentano ancora nel 2005 per poi diminuire l'anno successivo.

Come già anticipato, le entrate finanziarie delle Province registrano, negli ultimi due anni, una riduzione in valori correnti pari al 17,6% passando da 1436 milioni di accertamenti nel 2004 a 1184 milioni nel 2006. Le entrate accertate al 2006 sono, inoltre, così suddivise: il 29% è costituito da entrate tributarie (circa 340 milioni), il 6% da entrate extratributarie (70 milioni), il 34% da trasferimenti correnti (406 milioni), il 16% da entrate in conto capitale e il 9% da accensione di prestiti. Tale composizione percentuale risulta molto diversa da quella degli anni precedenti: rimane sostanzialmente invariata l'incidenza delle entrate da accensioni di prestiti ma aumenta decisamente il peso delle entrate tributarie (da 24% a 29%), dei trasferimenti (da 29% a 34%) e delle entrate extratributarie (da 4% a 6%). Le entrate in conto capitale, in analogia rispetto a quanto accade a livello nazionale (UPI, 2007), subiscono nel 2005 una forte flessione che porta al dimezzamento della loro incidenza rispetto alle entrate totali (da 28% a 14%), mentre l'anno successivo si assiste per questa voce di entrata ad un parziale recupero sia in termini di valori assoluti (da 173 a 193 milioni di euro) che in termini di incidenza percentuale (da 14% a 16%). Occorre sottolineare che, al di là delle dinamiche osservate in tempi più recenti, l'andamento delle entrate in conto capitale viene generalmente caratterizzato da forti oscillazioni che dipendono, senza dubbio, dalla natura stessa del dato di riferimento: all'interno di questa voce, infatti, sono compresi i trasferimenti di capitale (dallo Stato, dalla Regione e da altri enti), le riscossioni di crediti e le alienazioni di beni patrimoniali che, per definizione, risultano soggetti a variazioni periodiche anche molto significative. In particolare, l'andamento degli ultimi due anni, e cioè la contrazione del 2005 e il successivo incremento nel 2006, dipende principalmente dalla riscossione di crediti di una sola Provincia che registra, proprio in questo periodo, oscillazioni di segno contrapposto su questa voce di entrata.

Tabella 2.2
ENTRATE DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI DELLA TOSCANA. 2004-2006
Valori assoluti in milioni di euro, variazioni e composizione %
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

	Valori assoluti			Variazioni %			Composizione %		
	2004	2005	2006	2005/04	2006/05	2006/04	2004	2005	2006
ACCERTAMENTI									
Tributarie	343	323	337	-5,9	4,3	-1,8	24	27	28
Extra-tributarie	51	61	70	20,3	13,4	36,4	4	5	6
Trasferimenti correnti	418	439	407	5,1	-7,3	-2,6	29	37	34
di cui dallo Stato	68	80	61	18,3	-23,8	-9,8	5	7	5
di cui dalla Regione	326	334	321	2,2	-3,8	-1,7	23	28	27
In conto capitale	405	173	193	-57,4	11,9	-52,3	28	14	16
Accensione prestiti	128	126	108	-1,6	-14,4	-15,8	9	10	9
Totale al netto delle entrate c/to terzi	1.345	1.122	1.114	-16,6	-0,7	-17,1	94	93	94
TOTALE	1.436	1.202	1.184	-16,3	-1,5	-17,6	100	100	100
RISCOSSIONI c/competenza									
Tributarie	320	304	318	-5,1	4,6	-0,8	39	38	39
Extra-tributarie	37	39	56	5,4	41,6	49,3	5	5	7
Trasferimenti correnti	286	315	309	10,0	-1,9	7,9	35	40	38
di cui dallo Stato	53	57	55	7,0	-3,5	3,2	6	7	7
di cui dalla Regione	229	251	246	9,5	-2,2	7,1	28	32	30
In conto capitale	85	44	48	-47,8	8,4	-43,4	10	6	6
Accensione prestiti	13	17	18	28,7	7,4	38,3	2	2	2
Totale al netto delle entrate c/to terzi	742	719	749	-3,0	4,1	0,9	90	90	92
TOTALE	825	797	814	-3,5	2,1	-1,4	100	100	100

L'analisi delle riscossioni mostra un quadro di riferimento piuttosto simile a quello degli accertamenti sia per quanto riguarda i tassi di variazione che la composizione percentuale per singola voce. In particolare, l'unica tipologia di entrata che mostra, nei due casi, andamenti diversi è quella relativa alla accensione di prestiti per la quale, nel triennio 2004-2006, si

osserva una crescita delle riscossioni anche piuttosto significativa. Per quasi tutte le altre categorie di entrata, invece, gli andamenti sono analoghi ma di intensità molto diversa. Ed infatti, le entrate complessivamente incassate al 2006 (814 milioni di euro) si riducono rispetto al 2004 (825 milioni di euro) con tassi di variazione decisamente meno elevati di quelli osservati sugli accertamenti; le entrate extratributarie, pur presentando in entrambi i casi una dinamica complessivamente positiva, mostrano, da lato delle riscossioni, una crescita che è fortemente concentrata nel 2006 anziché essere distribuita in modo più uniforme nei due anni, così come accadeva dal lato degli accertamenti; per quanto riguarda i trasferimenti correnti, infine, l'aumento che caratterizza il 2005 appare molto più significativo nel caso delle riscossioni (10% contro il 5% osservato sui trasferimenti accertati) mentre, al contrario, la riduzione del 2006 è decisamente più importante dal lato degli accertamenti (-7% contro -2% sulle riscossioni).

Nel 2006 le entrate complessivamente incassate sono costituite per il 39% da tributi (318 milioni), per il 7% da entrate extratributarie (56 milioni), per il 38% da trasferimenti correnti (309 milioni), per il 6% da entrate in conto capitale e per il 2% da accensione di prestiti.

È evidente che le differenze osservate tra gli accertamenti e le riscossioni vengono, in parte, spiegate dalla natura stessa del dato di riferimento e quindi dalle diverse caratteristiche dei valori di cassa e di competenza. Per queste ragioni, il divario connesso ai tempi di riscossione risulta sempre molto ampio nel caso dei trasferimenti correnti mentre è molto più ridotto se si considerano le entrate tributarie ed extratributarie: nel 2006, ad esempio, gli incassi per trasferimenti sono pari a 309 milioni di euro contro i 407 accertati mentre il ritardo tra riscossioni e accertamenti dei tributi è più contenuto (318 milioni contro i 337).

Un commento specifico merita la dinamica dei trasferimenti correnti che si caratterizza, come già detto, per una forte discontinuità (Tab. 2.3). I livelli più alti si raggiungono tra il 2002 e il 2003 in conseguenza della fase più “matura” del decentramento amministrativo e del trasferimento alle Province di alcune delle funzioni regionali e statali. Tale decentramento ha evidentemente scaturito effetti sia sui trasferimenti dalla Regione per funzioni delegate, che rappresentano la voce più significativa tra i trasferimenti correnti complessivi, che sui trasferimenti dallo Stato: in entrambi i casi i valori relativi agli anni 2002-2003 risultano praticamente raddoppiati rispetto a quelli degli anni immediatamente precedenti. Successivamente, ed in analogia con quanto accade a livello nazionale (UPI 2005 e 2007), si assiste ad una flessione di queste grandezze: i trasferimenti dalla Regione per funzioni delegate passano dai 236 milioni del 2003 ai 202 del 2006, mentre i trasferimenti dallo Stato passano da 82 milioni a 61 milioni. Un andamento analogo si registra per i trasferimenti generici dalla Regione, seppure questi ultimi non siano legati al trasferimento di funzioni: dai 147 milioni del 2003 a 119 milioni nel 2006.

Tabella 2.3
TRASFERIMENTI STATALI E REGIONALI. ACCERTAMENTI
Valori in milioni di euro
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Trasferimenti correnti dallo Stato	168	40	16	40	82	82	68	80	61
Trasferimenti correnti dalla Regione	43	49	61	97	135	147	120	129	119
Trasf. correnti dalla Regione per funzioni delegate	101	91	119	192	198	236	206	204	202
TOTALE	312	179	196	329	415	465	394	413	382
Trasferimenti in c.capitale dallo Stato	15	4	7	8	21	31	10	29	15
Trasferimenti in c.capitale dalla Regione	59	51	97	47	57	266	335	101	91
TOTALE	74	55	104	55	79	297	345	130	107

Come già anticipato, le dinamiche fino ad ora descritte trovano riscontro, in modo più o meno speculare, nei livelli di autonomia tributaria e finanziaria (Tab. 2.4)¹. Nel 2006 entrambi gli indicatori sono tornati su livelli medi piuttosto bassi, molto inferiori a quelli osservati fino al 2000, anche se in questo ultimo anno si osserva un incremento rispetto al 2005 in quasi tutte le province. Se, infatti, nel periodo che ha preceduto la Legge “Bassanini” i livelli di autonomia tributaria e finanziaria delle Province toscane raggiungevano rispettivamente il 54% e il 59%, nel 2006, e quindi 6 anni dopo, gli stessi indicatori sono pari al 41,4% e al 50%. Complessivamente però, la perdita di autonomia registrata nel 2006 rispetto al 2004 dalle Province toscane risulta relativamente bassa e, tra l'altro, non rappresenta una caratteristica comune a tutte le Province: Massa Carrara, Lucca, Pistoia, Firenze, Livorno e Prato presentano, infatti, andamenti positivi e acquistano maggiore autonomia sia tributaria che impositiva. Tra queste,

le Province che nel 2006 risultano maggiormente indipendenti dalle casse erariali sono Firenze e Prato con livelli di autonomia finanziaria rispettivamente del 61% e del 59%. Siena e Grosseto, le Province, invece, più dipendenti dai trasferimenti degli enti di governo superiore, presentano valori di autonomia finanziaria rispettivamente pari al 32% e 36%.

Tabella 2.4
AUTONOMIA TRIBUTARIA E FINANZIARIA NELLE PROVINCE TOSCANE. 2004-2006
Valori percentuali
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

	Autonomia tributaria			Autonomia finanziaria		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Massa Carrara	34,6	36,8	37,9	40,4	42,1	45,6
Lucca	40,9	42,2	41,6	52,2	52,3	57,4
Pistoia	45,7	40,1	49,1	54,2	54,7	58,0
Firenze	47,8	50,4	54,1	53,3	56,5	61,2
Livorno	44,0	33,0	45,1	49,1	37,3	51,3
Pisa	49,7	40,9	39,9	53,9	46,4	47,7
Arezzo	40,5	37,7	36,5	46,4	45,3	44,7
Siena	28,0	25,1	25,9	32,1	29,8	31,9
Grosseto	33,4	25,6	24,3	41,8	38,8	35,6
Prato	48,3	52,0	53,0	53,5	57,1	58,8
TOSCANA	42,3	39,3	41,4	48,5	46,7	50,0

È evidente che il grado di autonomia delle Province diventa più ampio quando si considerano le entrate extratributarie e quindi, sostanzialmente, i proventi che provengono dai servizi pubblici o dai beni dell'ente: nel 2006 l'indicatore di autonomia finanziaria superava quello di autonomia tributaria di quasi 6 punti percentuali (da 41,4% a 50%) ma in alcune Province l'incidenza della componente extratributaria sul totale delle entrate correnti è molto più alta e quindi lo scarto decisamente superiore (per Lucca e Grosseto, ad esempio, la differenza tra i due livelli di autonomia è pari rispettivamente a 16 e 11 punti percentuali).

Il livello delle entrate tributarie delle Province deriva principalmente da quattro tributi e cioè dall'imposta provinciale di trascrizione, dall'imposta sull'RC auto, dall'addizionale sull'energia elettrica e dal tributo per i servizi di tutela ambientale. Nel 2006 ogni cittadino ha mediamente contribuito alle entrate tributarie con 92 euro: di questi, 16 euro provengono dall'addizionale sul consumo di energia elettrica, 25 euro dall'imposta provinciale di trascrizione, 46 euro dall'imposta RC auto e, infine, 4 euro dal tributo per i servizi di tutela ambientale (Tab. 2.5). L'imposta più importante del sistema impositivo provinciale è quindi l'imposta RC auto che, nel 2006, ha generato oltre 167 milioni di euro di gettito. Il valore per abitante di questo tributo varia da un minimo di 39 euro nella provincia di Siena fino ad un massimo di 52 euro in quella di Pistoia.

Tabella 2.5
I PRINCIPALI TRIBUTI PROVINCIALI. 2006
Valori assoluti in migliaia di euro e pro capite in euro
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

	Addizionale Energia Elettr.			Imposta provinciale di trascrizione			Imposta R.C.A.			Tributo per i servizi di tutela ambientale		
	Val. Ass.	Val. per ab.	Var. % 2006-05	Val. Ass.	Val. per ab.	Var. % 2006-05	Val. Ass.	Val. per ab.	Var. % 2006-05	Val. Ass.	Val. per ab.	Var. % 2006-05
Massa Carrara	2.447	12	1,1	4.126	21	10,3	9.455	47	0,4	1.400	7	4,2
Lucca	6.636	17	4,5	8.909	23	4,5	17.420	46	0,0	2.898	8	36,5
Pistoia	4.648	17	2,2	6.330	22	5,6	14.553	52	1,7	1.525	5	4,0
Firenze	14.037	15	10,7	31.981	33	12,0	47.929	50	6,8	3.780	4	12,8
Livorno	4.175	12	-14,4	7.215	21	5,7	13.597	40	1,2	2.102	6	15,0
Pisa	6.411	16	5,5	8.817	22	0,6	17.813	45	1,0	785	2	-19,7
Arezzo	5.603	17	6,7	7.769	23	6,6	15.165	45	4,6	1.356	4	-3,3
Siena	4.032	15	10,5	6.775	26	7,5	10.204	39	2,5	1.212	5	17,1
Grosseto	3.915	19	20,7	4.773	23	2,3	8.793	42	0,0	1.530	7	-1,7
Prato	4.399	18	-4,4	5.357	22	0,3	12.200	51	1,0	476	2	55,7
TOSCANA	56.302	16	4,9	92.050	25	7,0	167.129	46	2,9	15.534	4	12,3

L'imposta di trascrizione, il secondo tributo in termini di gettito, ha fornito un contributo alle entrate tributarie pari a 92 milioni di euro con una variabilità pro capite tra le Province toscane molto più bassa rispetto a quella dell'RC auto: i valori per abitante più bassi si riferi-

scono alle province di Massa Carrara e Livorno (21 euro) mentre il valore più alto si osserva per la provincia di Firenze (33 euro). Infine si nota che, nel 2006, tutte le imposte presentano valori di gettito più alti rispetto al 2005 anche se i tassi di variazione risultano estremamente differenziati a seconda del tributo considerato. In particolare, si osserva un andamento in forte crescita per quanto riguarda il tributo per i servizi di tutela, protezione e igiene dell'ambiente che, seppure il meno significativo in termini di gettito, consente una parziale manovrabilità da parte dei singoli Enti: è probabile, infatti, che l'aumento che ha caratterizzato il gettito relativo a questo tributo negli ultimi anni sia determinato da un posizionamento delle aliquote su valori più alti.

Dato che il grado di autonomia tributaria e finanziaria viene definito principalmente dalla possibilità degli enti di manovrare le proprie entrate tributarie, è senza dubbio utile analizzare nel dettaglio i singoli tributi. A tal proposito occorre sottolineare che:

- l'imposta provinciale di trascrizione, essendo applicata sulle formalità di trascrizione, iscrizione ed annotazione dei veicoli nel pubblico registro automobilistico, risulta direttamente determinata dalle fluttuazioni del mercato automobilistico. L'importo base delle tariffe è stabilito dal Ministero delle Finanze con proprio decreto ma le singole Province hanno la possibilità, ad oggi, di aumentare la base d'imposta fino ad un massimo del 30%. Si può affermare che tale imposta rappresenta l'unico vero tributo proprio delle Province;
- per quanto riguarda l'addizionale sull'energia elettrica, le Province hanno la facoltà di aumentare l'aliquota da 0.0093 euro fino ad un massimo di 0.01136 euro per ogni Kwh consumato (tale tributo è quindi commisurato alla quantità e non al valore);
- anche l'imposta RC auto, essendo applicata sulle polizze assicurative dei veicoli a motore, risulta determinata dagli andamenti del mercato automobilistico. Essendo, poi, un'imposta devoluta a partire dal 1999 e attribuita alle Province in base alla sede dei PRA, non esiste alcuna possibilità di manovra da parte dei singoli Enti;
- il tributo ambientale viene incassato dalle Province attraverso la Tarsu o Tia comunale in misura compresa tra l'1 e il 5%, secondo quanto determinato ogni anno dalla Provincia.

Dal quadro presentato appare evidente che il margine di manovra delle Province è relativamente limitato. Gli importi per RC auto, infatti, vengono stabiliti in quota fissa e risultano dipendere da variabili esterne alle politiche fiscali degli enti; il recupero di capacità di autofinanziamento (e quindi di autonomia tributaria) dovrebbe essere garantito, pertanto, dalle altre imposte che, ad eccezione dell'IPT -per la quale la Finanziaria del 2007 ha elevato l'aliquota dal 20% al 30%- risultano scarsamente manovrabili e di importanza meno rilevante in termini di gettito riscosso. Ed infatti anche per l'addizionale sull'energia elettrica e per l'addizionale provinciale al tributo ambientale, sebbene ci sia la possibilità di variare l'aliquota, risulta molto difficile da parte degli Enti poter amministrare direttamente il tributo o anche esercitare un effettivo controllo su possibili fenomeni di evasione.

Ad oggi (Tab. 2.6) sono 4 le Province che hanno sfruttato fino ai livelli massimi l'imposta provinciale di trascrizione (Massa Carrara, Lucca, Livorno e Pisa) mentre le altre, ad eccezione di Prato che continua a non applicare dal 1996 l'imposta, presentano una aliquota del 20%. Queste stesse 4 Province, insieme a quella di Arezzo, hanno utilizzato anche l'aliquota massima per l'addizionale sull'energia elettrica, mentre altre 4 (Lucca, Firenze, Siena e Prato) hanno confermato l'aliquota minima anche per il 2007. Per quanto riguarda il tributo ambientale, infine, la situazione appare lievemente più eterogenea: solo Prato si mantiene sul valore minimo dell'1%, 4 Province sul valore massimo

Tabella 2.6
ALIQUOTE APPLICATE DALLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI. 2007
Fonte: Dati Regione Toscana

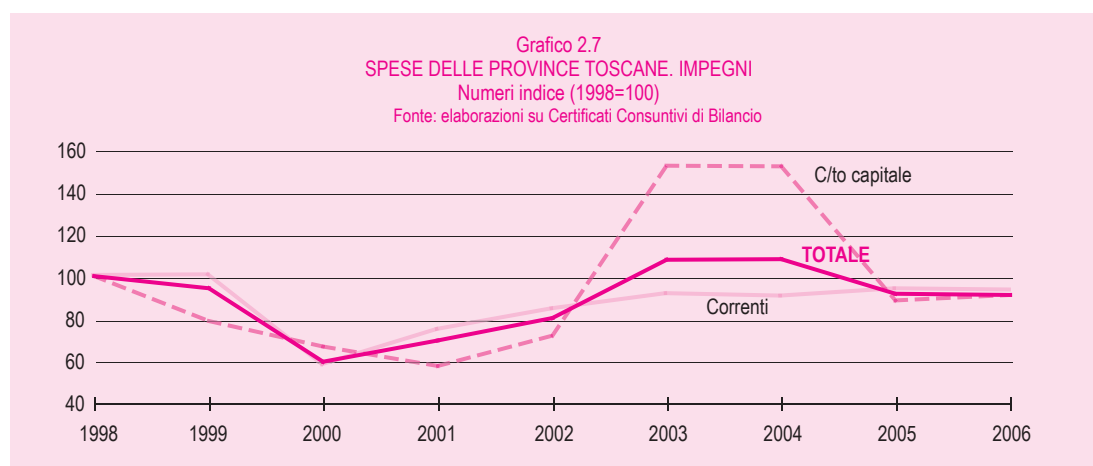
	IPT	Addizionale energia elettrica	Tributo ambientale
Massa Carrara	30%	0,01136	5%
Lucca	30%	0.0093	4%
Pistoia	20%	0.01033	5%
Firenze	20%	0.0093	3%
Livorno	30%	0,01136	4,5
Pisa	30%	0,01136	2,5%
Arezzo	20%	0,01136	4,7%
Siena	20%	0.0093	5%
Grosseto	20%	0,01110	5%
Prato	0%	0,0093	1%

(Massa Carrara, Pistoia, Siena e Grosseto), mentre le altre presentano valori che variano dal 2,5% al 4,7%. Si può stimare che, se tutte le Province applicassero oggi alla base imponibile attuale le aliquote massime per i tre tributi, il gettito complessivamente “guadagnato” sarebbe pari a circa 22 milioni di euro e cioè il 6,5% delle entrate tributarie; in termini pro capite, i cittadini più penalizzati dalla massimizzazione della leva fiscale sarebbero quelli delle Province di Prato, che vedrebbero aumentare di quasi 19 euro pro capite il proprio contributo alle entrate tributarie, e di Firenze e di Lucca, per i quali l’aumento pro capite sarebbe, rispettivamente, di circa 9 e 8 euro.

2.2 Le spese

L’avvio del processo di decentramento amministrativo e il riconoscimento del ruolo primario che le Province, in quanto enti di congiunzione tra Comuni e Regione, sono chiamate a svolgere ha contribuito, dai primi anni del 2000, ad aumentare significativamente le spese provinciali. Fino al 2004, infatti, le spese delle Province toscane presentano un trend di crescita molto elevato con tassi di variazione medi annui che, talvolta, superano il 30%; tale andamento, che determina nel 2004 un volume di spese complessive doppio rispetto al 2000 (da 793 a 1441 milioni di euro), è il risultato, appunto, del processo di conferimento di funzioni e compiti dallo Stato e dalle Regioni verso il livello provinciale che vede, proprio in questo periodo, la sua fase più significativa.

A partire dal 2005, invece, ed in analogia con le entrate complessive, le spese totali delle Province toscane si riducono soprattutto a causa delle nuove regole introdotte nel PSI che impongono ad ogni ente, anziché il miglioramento del saldo finanziario (così come avveniva dal 1999 al 2004), vincoli alla spesa corrente e conto capitale (Graf. 2.7). In particolare, nel 2006 il rispetto del Patto deve essere realizzato attraverso una forte riduzione della spesa corrente (cassa e competenza) e da un tetto alla crescita della spesa per investimenti (cassa e competenza). Nel primo caso la riduzione deve essere pari al 6,5% rispetto al valore di spesa corrente del 2004, mentre agli investimenti viene consentita al massimo una crescita non superiore all’8,1% sul valore del 2004.



Nel 2006 le spese complessivamente impegnate dalle Province toscane ammontano a 1214 milioni di euro con una riduzione rispetto al 2004 del 15,8% (Tab. 2.8). Le spese correnti, che nel 2004 ammontavano a 697 milioni di euro, sono cresciute nel 2005 del 3,6% e ridotte successivamente nel 2006 dello 0,6%. Al contrario, le spese in conto capitale si riducono notevolmente nel 2005 rispetto al 2004 (-41,7%) per poi aumentare, seppure lievemente, nell’ultimo anno (+3,1%). Occorre sottolineare che la contrazione della spesa corrente è in linea con quanto registrato a livello nazionale, dove la spesa corrente subisce un decremento del 3,2% rispetto al 2005, mentre l’incremento della spesa in conto capitale non viene confermata a livello italiano, dove questa voce di spesa si riduce del 4,2% rispetto al 2005. Le spese per il rimborso di prestiti presentano, infine, un forte incremento nel 2005 (+78,1%) e si riducono successivamente di quasi 7 punti percentuali mentre le spese per servizi in conto di terzi presentano tassi di variazione sempre negativi.

Tabella 2.8
SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI DELLA TOSCANA. IMPEGNI 2004-2006
Valori assoluti in milioni di euro correnti e valori percentuali
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

	Valori assoluti			Variazioni %			Composizione %		
	2004	2005	2006	2005/04	2006/05	2006/04	2004	2005	2006
IMPEGNI									
Spese Correnti	697	722	718	3,6	-0,6	3,0	48	59	59
Spese in conto capitale	619	361	372	-41,7	3,1	-40,0	43	29	31
Rimborso prestiti	34	60	56	78,1	-6,8	66,0	2	5	5
Totale al netto delle spese c/terzi	1.350	1.143	1.146	-15,3	0,3	-15,1	94	93	94
TOTALE	1.441	1.223	1.214	-15,2	-0,7	-15,8	100	100	100
PAGAMENTI c/competenza									
Spese Correnti	450	430	466	-4,4	8,4	3,6	70	73	69
Spese in conto capitale	81	31	99	-61,1	216,3	23,0	13	5	15
Rimborso prestiti	33	60	56	79,5	-7,0	67,0	5	10	8
Totale al netto delle spese c/terzi	564	521	621	-7,5	19,1	10,1	88	88	92
TOTALE	641	589	675	-8,1	14,7	5,4	100	100	100

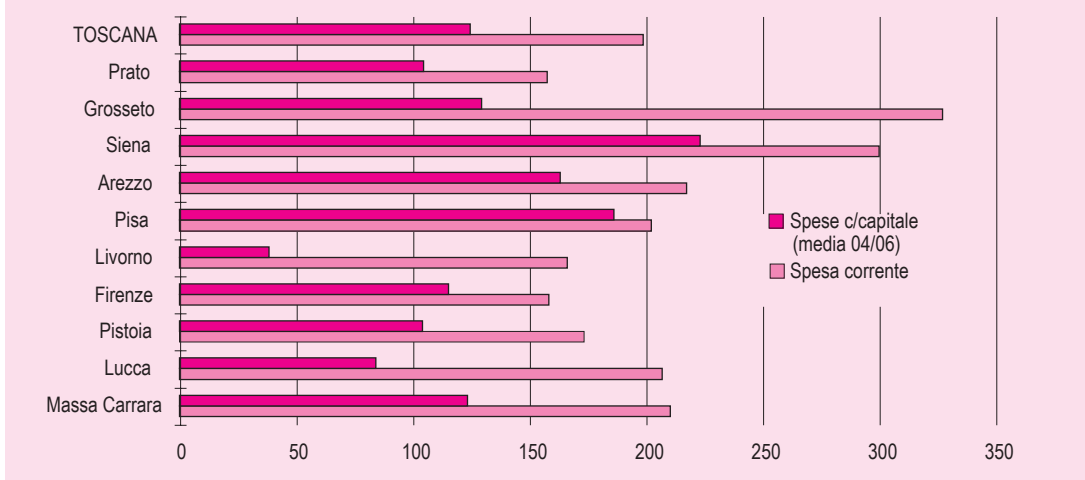
Nel 2006, inoltre, le spese totali risultavano così composte: per il 59% da spese correnti, per il 31% da spese per investimenti, per il 5% da spese per rimborso prestiti e per il 5% da spese per servizi conto terzi. Occorre sottolineare che durante il triennio preso in esame si modifica in maniera sostanziale la composizione percentuale per categoria di spesa (in particolare diventa più rilevante il ruolo della spesa corrente) a causa della forte riduzione, tra il 2004 e il 2005, della spesa per investimenti: questa ultima, infatti, pur continuando ad incidere nel 2006 per quasi un terzo sulla spesa complessiva, subisce nel 2005 una flessione in tutte le province toscane (-42%) particolarmente rilevante a Grosseto (-70%), Lucca (-57%) Arezzo (-56%) e Firenze (- 54%).

Un aspetto, che occorre mettere in evidenza e che scaturisce dal confronto con le risorse disponibili, riguarda la capacità delle Province toscane di finanziare i propri livelli di spesa; infatti, nonostante l'andamento negativo registrato sia dal lato delle entrate che da quello delle spese, le amministrazioni provinciali riescono a coprire con gli accertamenti delle entrate correnti, in conto capitale e da accensione di prestiti tutti gli impegni di spesa corrente e in conto capitale e una parte (circa la metà) della spesa per il rimborso di prestiti. Nei tre anni considerati, inoltre, le Province della Toscana risultano complessivamente in avanzo di parte corrente essendo le entrate correnti sempre superiori alle spese correnti: nel 2004 l'avanzo risulta pari a 115 milioni di euro, nel 2005 a 101 milioni ed, infine, nel 2006 a 91 milioni di euro.

Anche in questo caso, così come accadeva per le entrate, il confronto tra impegni e pagamenti di competenza mette in evidenza una forte discrasia soprattutto per quanto riguarda la spesa corrente e quella per investimenti. Nel 2006, infatti, il valore degli impegni di spesa corrente è pari a 718 milioni di euro mentre quello relativo ai pagamenti di competenza è di 466 milioni di euro; in altre parole solo il 65% del dato impegnato risulta poi effettivamente tra i pagamenti. Uno scarto ancora superiore si presenta per la spesa in conto capitale a causa dell'andamento pluriennale degli investimenti: in questo caso il valore relativo agli impegni è pari a 372 milioni di euro mentre il relativo pagamento è di solo 99 milioni di euro (27%).

È evidente che gli andamenti osservati, così come gli effetti del Patto di Stabilità Interno, risultino fortemente differenziati all'interno delle singole Province (Graf. 2.9). Mediamente nel 2006 le Province toscane spendono 302 euro per ogni cittadino (nel 2004 si arrivava a 360 euro), di cui 199 riguardano funzioni di spesa corrente e 103 euro per funzioni di spesa in conto capitale. Le province di Siena e di Pisa presentano, inoltre, per entrambe le tipologie di spesa, valori pro capite superiori alla media toscana mentre le province di Massa Carrara, Lucca, Arezzo e Grosseto mostrano valori pro capite più elevati rispetto a quelli regionali solo per la spesa corrente. Per quanto riguarda la spesa in conto capitale l'analisi dei valori pro capite risulta decisamente meno attendibile a causa delle forti oscillazioni che caratterizzano gli investimenti annuali ed è per questo motivo che vengono calcolati valori pro capite medi per il triennio 2004-2006. Durante questo periodo, le Province toscane spendono in media 125 euro per ogni cittadino residente; Siena (223 euro), Pisa (186 euro) e Arezzo (163 euro) si collocano su valori superiori alla media regionale mentre Livorno (38 euro), Lucca (84 euro), Pistoia (104 euro) e Prato (105 euro) presentano valori più bassi rispetto a quelli della Toscana.

Grafico 2.9
SPESE CORRENTE E C/TO CAPITALE DELLE PROVINCE. IMPEGNI 2006
Valori pro capite in euro
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio



La parte più rilevante della spesa corrente è destinata alle prestazioni di servizi (37,2%) e ai trasferimenti (27,3%) che, insieme, rappresentano oltre il 64% degli impegni correnti. Ma mentre la prima voce risulta in netta diminuzione rispetto all'anno precedente (-18%), la spesa per trasferimenti mostra, al contrario, un tasso di variazione molto positivo (+37%) anche a fronte della riduzione della spesa corrente complessiva. Una spiegazione all'incremento dei trasferimenti in uscita può essere individuata nel fatto che questa voce di spesa veniva esclusa dal calcolo degli obiettivi posti dal PSI: in altre parole è probabile che alcune Province abbiano deciso di spostare sui trasferimenti altri costi (quelli per prestazione di servizi, ad esempio, che proprio in questo anno subiscono una riduzione) nel tentativo di "centrare" il proprio obiettivo programmatico.

Un andamento positivo, seppure di entità molto meno significativa, si riscontra anche relativamente alla spesa per il personale che rappresenta circa il 25% della spesa corrente; in questo caso l'aumento rispetto al 2005 può essere associato all'applicazione dei rinnovi contrattuali che avvengono, a livello nazionale, secondo scadenze pluriennali e prescindono dal vincolo inserito nel PSI del 2006 che impone una riduzione della spesa destinata al personale pari all'1% rispetto al valore del 2004.

Anche la distribuzione della spesa corrente per intervento presenta forti differenziazioni a livello provinciale: Siena e Prato impegnano, ad esempio, oltre la metà della propria spesa corrente in prestazione di servizi mentre la Provincia di Grosseto spende, per questo settore di intervento, poco più del 20%; le Province di Lucca, Livorno e Grosseto presentano livelli di spesa per trasferimenti superiori al 30% mentre le Province di Massa Carrara e Pistoia arrivano solo al 15%; la Provincia di Prato impegna il 18% della spesa corrente per il personale mentre Massa Carrara e Pistoia si aggirano intorno al 30% (Tab. 2.10).

Tabella 210
SPESE CORRENTE DELLE PROVINCE PER SETTORE D'INTERVENTO. IMPEGNI 2006
Valori percentuali
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

	Personale	Acquisto beni e servizi	Trasferimenti	Altro	TOTALE
Massa Carrara	29,2	45,4	15,5	9,9	100,0
Lucca	26,7	32,5	33,8	7,0	100,0
Pistoia	31,9	46,5	14,9	6,7	100,0
Firenze	22,9	39,9	28,6	8,6	100,0
Livorno	27,9	31,5	34,7	5,9	100,0
Pisa	25,8	30,5	31,0	12,6	100,0
Arezzo	26,9	43,0	20,8	9,3	100,0
Siena	21,4	52,3	20,4	5,9	100,0
Grosseto	28,2	23,1	39,8	8,8	100,0
Prato	18,0	53,8	22,3	5,9	100,0
TOSCANA	25,5	38,9	27,3	8,3	100,0
TOSCANA Var% 06/05	2,4	-18,3	37,1	2,1	-0,6

L'andamento nel tempo della spesa per il personale determina effetti diretti sulla rigidità strutturale (Tab. 2.11). A partire dal 2003 si assiste, per la prima volta, ad un aumento dei livelli di rigidità che, negli ultimi anni, tendono ad avvicinarsi al 30%; nel 2006, infatti, il 29,4% delle entrate correnti è destinato a spese per il personale o al rimborso di prestiti mentre questo stesso rapporto era pari al 22,2% solo tre anni prima. La crescita dei 7 punti percentuali è da attribuire senza dubbio all'aumento della spesa per il personale (160 milioni di euro nel 2003 e oltre 183 milioni nel 2006) ma anche all'incremento del rimborso di prestiti che, nonostante la flessione del 2006, vede raddoppiare il suo valore nominale proprio in questi ultimi quattro anni.

Tabella 2.11
RIGIDITÀ * STRUTTURALE DELLA SPESA CORRENTE. 2003-2006

Valori percentuali

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

	2003	2004	2005	2006	Var. % 2006/05
TOSCANA	22,2	25,2	29,0	29,4	1,2
di cui spesa per il personale	18,6	21,0	21,7	22,5	3,5
di cui rimborso di prestiti	3,6	4,2	7,3	6,9	-5,5

*Spesa personale + spesa rimborso prestiti / entrate ordinarie

Si può notare che (Tab. 2.12), indipendentemente dall'evoluzione dell'ultimo periodo, Prato risulta la Provincia più virtuosa in termini di flessibilità della spesa ed infatti la sua rigidità strutturale è pari al 19,7% contro una media regionale che è superiore di quasi

10 punti percentuali. Le Province che, al contrario, presentano valori di rigidità superiori alla media regionale sono quelle di Arezzo (44,3%)², Pisa (35,8%), Pistoia (34%), Massa Carrara (31,7%) e Lucca (29,7%). La componente relativa al personale è particolarmente vincolante per le Province di Livorno e Grosseto per le quali, ovviamente, molto poco influente risulta la componente relativa al rimborso di prestiti.

In questo contesto appare utile esaminare nel dettaglio le singole funzioni di spesa sia per la parte corrente che per quella in conto capitale (Tab. 2.13). A tale scopo si osserva che:

- le spese correnti del 2006 sono così ripartite: il 27% è destinato all'amministrazione generale, il 23% ai trasporti, il 17% alla gestione del territorio e dell'ambiente, il 15% a funzioni relative all'istruzione e alla cultura, il 12% a interventi in campo economico e il 6% a interventi nel campo sociale;
- tra le spese correnti, la voce che fa registrare un aumento più considerevole rispetto alle altre, è quella relativa agli interventi in campo sociale (+22,8%); incrementi positivi si osservano anche per le funzioni generali di amministrazione (+2,9%) e per i trasporti (+3%) mentre risultano in calo le spese per l'istruzione e la cultura (-10,1%), per interventi in campo economico (-8,8%) e per la gestione del territorio e la tutela ambientale (-2,3%);
- le spese in conto capitale del 2006 sono così ripartite: il 57% è destinato alla gestione del territorio e dell'ambiente, il 25% all'amministrazione generale, il 9,5% a funzioni relative all'istruzione e alla cultura, il 7% a interventi nel campo economico mentre la restante parte della spesa viene suddivisa tra interventi in campo sociale e nei trasporti (rispettivamente 1% e 2%);
- le risorse finanziarie erogate in conto capitale fanno registrare aumenti percentualmente più significativi nelle funzioni generali di amministrazione (+37,1%) e in quelle relative allo sviluppo economico (+17,1%); in diminuzione risultano le spese per il settore dei trasporti (-57,1%), per interventi nel campo sociale (-27,7%) e per le funzioni relative all'istruzione e alla cultura (-19,3%).

Tabella 2.12
RIGIDITÀ * STRUTTURALE DELLA SPESA CORRENTE
DELLE PROVINCE. 2006

Valori percentuali

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

	Rigidità strutturale totale*	Rigidità per spesa per il personale	Rigidità per rimborso di prestiti
Massa Carrara	31,7	26,8	4,9
Lucca	29,7	24,3	5,4
Pistoia	34,0	28,3	5,7
Firenze	23,1	19,4	3,7
Livorno	27,1	25,9	1,3
Pisa	35,8	22,4	13,4
Arezzo	44,3	23,4	20,9
Siena	25,1	19,4	5,7
Grosseto	26,9	24,5	2,4
Prato	19,7	15,9	3,8
TOSCANA	29,4	22,5	6,9

*Spesa personale + spesa rimborso prestiti / entrate ordinarie

Tabella 2.13
DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA PROVINCIALE IN TOSCANA. IMPEGNI 2005-2006
Valori assoluti in milioni di euro e valori percentuali
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

	Spesa corrente		Spesa c/to capitale		Var. % 2006/05	
	2005	2006	2005	2006	Corrente	C/to capitale
<i>Valori assoluti</i>						
Amministrazione generale	190	196	67	91	2,9	37,1
Istruzione e cultura	119	107	44	35	-10,1	-19,3
Interventi nel campo sociale	37	45	5	4	22,8	-27,7
Trasporti	161	166	13	6	3,0	-57,1
Interventi nel campo economico	92	84	22	25	-8,8	17,1
Gestione del territorio e ambiente	123	120	210	210	-2,3	0,1
TOTALE	722	718	361	372	-0,6	3,1
<i>Valori percentuali</i>						
Amministrazione generale	26	27	18	25		
Istruzione e cultura	16	15	12	9		
Interventi nel campo sociale	5	6	2	1		
Trasporti	22	23	4	2		
Interventi nel campo economico	13	12	6	7		
Gestione del territorio e ambiente	17	17	58	57		
TOTALE	100	100	100	100		

Il quadro della spesa corrente articolata per funzione pare mettere in evidenza una strategia di spesa corrente fortemente indirizzata al settore sociale e ai settori direttamente interessati dalle materie oggetto di trasferimento regionale e statale (trasporti e viabilità): risultano in secondo piano i settori legati all'istruzione e alla cultura, allo sviluppo economico e alla tutela ambientale. La destinazione della spesa in conto capitale pare, invece, delineare una tendenza ad investire nello sviluppo economico, oltre che nelle funzioni di amministrazione generale; i settori che risultano penalizzati sono proprio quelli relativi ai trasporti, al settore sociale, alla cultura e all'istruzione. Occorre sottolineare, però, che molto probabilmente le scelte in materia di destinazione funzionale, anziché essere determinate da reali strategie delle amministrazioni provinciali, sono da attribuire piuttosto ai limiti sempre più stringenti imposti dal Patto di Stabilità.

Al fine di rappresentare un quadro più puntuale, l'analisi sugli andamenti dei livelli di spesa non può prescindere dall'osservazione della distribuzione percentuale per funzione in quanto i settori più dinamici non sempre coincidono con quelli più significativi in termini di destinazione delle risorse. Tale considerazione risulta particolarmente evidente se si osservano i settori coinvolti da importanti processi di trasferimento regionale, quali ad esempio la viabilità e i trasporti e il settore legato alla tutela dell'ambiente: ed infatti se da un lato si osserva una riduzione molto significativa degli investimenti nel settore dei trasporti e un sostanziale immobilismo per le funzioni legate alla gestione dell'ambiente e del territorio, occorre tenere presente che il peso di queste due voci rispetto al totale della spesa in conto capitale è molto diverso, rispettivamente pari al 2% e al 57%. In altre parole, dal lato degli investimenti, la funzione di spesa più dinamica è anche una delle meno significative in termini relativi mentre, al contrario, la funzione più "stabile" è quella di maggior peso.

Dal punto di vista dei valori pro capite si osserva che i cittadini della provincia di Siena sono quelli che beneficiano dei maggiori livelli di spesa corrente in quasi tutti i settori funzionali (Tab. 2.14): 28 euro di spesa sociale (oltre il doppio della media regionale), 94 euro nei trasporti e comunicazioni, 66 euro nella gestione del territorio e dell'ambiente e 29 euro per lo sviluppo economico. La Provincia di Lucca impegna più delle altre in istruzione e cultura (46 euro pro capite contro i 30 regionali) mentre la Provincia di Grosseto spende di più in termini di amministrazione generale (90 euro a cittadino). Nel complesso, gli abitanti delle Province di Prato e Firenze hanno beneficiato di una spesa pro capite più bassa delle altre: entrambe le Province spendono nel 2006 158 euro per ogni cittadino.

Tabella 2.14
DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA CORRENTE PROVINCIALE IN TOSCANA. IMPEGNI 2006
Valori pro capite in euro
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

	Amministrazione generale	Istruzione pubblica e cultura	Interventi nel campo sociale	Trasporti e comunica- zione	Gestione del territorio e ambiente	Sviluppo economico	TOTALE
Massa Carrara	82	42	10	44	21	11	211
Lucca	54	46	12	36	40	20	207
Pistoia	62	24	17	39	15	17	174
Firenze	46	17	9	45	23	19	158
Livorno	53	29	9	34	27	14	166
Pisa	51	42	12	40	42	15	202
Arezzo	41	34	18	51	43	30	218
Siena	49	34	28	94	66	29	300
Grosseto	90	32	13	56	68	68	327
Prato	57	16	8	31	11	35	158
TOSCANA	54	30	13	46	33	23	199

NOTE

¹ In questo capitolo la Compartecipazione Irpef viene esclusa dalle entrate tributarie e trattata al pari di un trasferimento dallo Stato. Gli indicatori di autonomia tributaria e finanziaria risultano, pertanto, così calcolati:

Autonomia tributaria = (Entrate tributarie – compartecipazione Irpef) / Entrate correnti *100

Autonomia finanziaria = (Entrate tributarie – compartecipazione Irpef + entrate extratributarie) / Entrate correnti *100

² Nel caso delle Provincia di Arezzo, il dato sulla rigidità strutturale risulta falsato dall'importo derivante dalla estinzione anticipata di mutui e dalla loro contestuale riconversione. Nel 2006 tale importo risulta essere pari a 14,5 milioni di euro, mentre il dato complessivo di spesa per il rimborso di prestiti è pari a 17,4 milioni di euro.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

UPI Unione Province Italiane (2005), *Le province dal 2000 al 2004*, Assemblea Generale delle Province, Napoli, 28-30 novembre

UPI Unione Province Italiane (2007), *La finanza provinciale 2005. Breve analisi dei dati di bilancio e di personale*, Assemblea Generale delle Province, Napoli, 28-30 novembre

3. LA FINANZA DELLE COMUNITÀ MONTANE

3.1 Le entrate

Dai risultati finanziari del triennio 2004-2006 sembra emergere un ridimensionamento delle entrate delle Comunità Montane toscane¹. Mentre nel triennio 2002-2004 le entrate accertate erano fortemente cresciute, raggiungendo il valore massimo in corrispondenza dell'anno 2004, nel triennio 2004-2006 tale aggregato torna sui valori del 2003 (Tab. 3.1), pari a 116 milioni di euro (al netto delle entrate c/to terzi).

Tabella 3. 1
ENTRATE DELLE COMUNITÀ MONTANE
Valori assoluti in milioni di euro e valori percentuali
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

	Valori assoluti			Variazioni %		Composizione %		
	2004	2005	2006	2005/04	2006/05	2004	2005	2006
<i>Accertamenti</i>								
Extra-tributarie	14,5	11,2	12,6	-22,7	12,5	8,0	7,2	8,2
Trasferimenti correnti	58,3	61,7	61,3	5,8	-0,6	32,2	39,5	40,1
Trasferimenti in conto capitale	64,8	51,8	38,2	-20,1	-26,3	35,8	33,2	25,0
Accensione prestiti	13,5	2,6	3,6	-80,7	38,5	7,5	1,7	2,4
Totale al netto delle entrate c/to terzi	151,1	127,3	115,7	-15,8	-9,1	83,5	81,5	75,7
Entate c/to terzi	29,8	28,9	37,2	-3,0	28,7	16,5	18,5	24,3
TOTALE	181,0	156,2	152,9	-13,7	-2,1	100,0	100,0	100,0
<i>Riscossioni c/competenza</i>								
Extra-tributarie	5,3	5,5	6,6	3,6	20,0	4,5	5,4	6,5
Trasferimenti correnti	40,6	43,9	42,7	8,1	-2,7	34,5	43,0	42,0
Trasferimenti in conto capitale	35,7	25,0	19,5	-30,0	-22,0	30,3	24,5	19,2
Accensione prestiti	8,9	0,9	0,8	-89,8	-11,1	7,5	0,9	0,8
Totale al netto delle entrate c/to terzi	90,5	75,3	69,6	-16,8	-7,6	76,8	73,7	68,4
Entate c/to terzi	27,3	26,9	32,1	-1,5	19,3	23,2	26,3	31,6
TOTALE	117,8	102,2	101,7	-13,2	-0,5	100,0	100,0	100,0

La riduzione sembra imputabile soprattutto alle entrate in conto capitale e alla accensione di prestiti.

Le entrate in conto capitale calano sia nel 2005 che nel 2006, rispettivamente del 20 e 26%. Se nel primo anno incide un forte ridimensionamento dei trasferimenti in conto capitale provenienti dalla Regione, che perdono quasi il 44%, tra il 2005 e il 2006 si assiste ad una riduzione generalizzata di tutte le voci di entrata in conto capitale: i trasferimenti dallo Stato si riducono di oltre due terzi, quelli regionali di oltre un quarto, quelli da altri enti del settore pubblico di quasi il 17%, le alienazioni di beni patrimoniali si riducono di circa due terzi. Va in realtà evidenziato come il 2004 sia stato in qualche modo un anno "eccezionale": il picco nei trasferimenti regionali è da imputare da un lato alle erogazioni relative al programma straordinario degli investimenti nel settore dello sport, dall'altro al contributo per il ripristino della funivia della Comunità Montana dell'Appennino Pistoiese, colpita da un evento calamitoso.

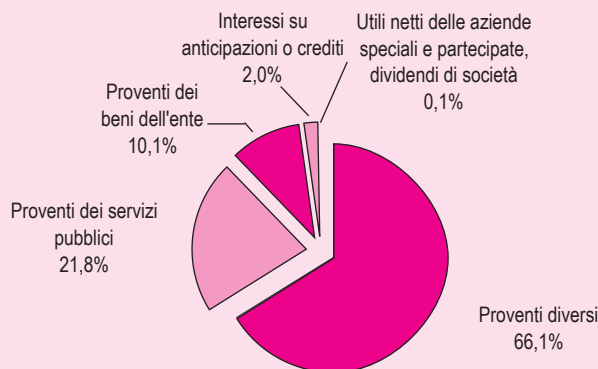
Anche le accensioni di prestiti nel 2004 hanno registrato un'impennata, sempre a causa di un evento eccezionale: l'ingente anticipazione di cassa (8,8 milioni) cui ha fatto ricorso la Comunità dell'Arcipelago Toscano per sostenere gli impegni derivanti dalla gestione del servizio idrico, dismessa nel 2005. Negli anni successivi, infatti, tale voce si contrae considerevolmente, attestandosi su valori inferiori ai quattro milioni annui, dagli oltre 13 relativi all'anno 2004.

Le entrate di parte corrente rimangono sostanzialmente stabili nel primo biennio, mentre crescono leggermente (+1,4%) tra il 2005 e 2006.

Le entrate extra-tributarie si riducono, tra il 2004 e il 2005, di oltre un quinto del loro valore, per poi recuperare ma non completamente nel biennio successivo. La loro composizione risulta dal grafico 3.2.

Grafico 3.2
COMPOSIZIONE DELLE ENTRATE EXTRATRIBUTARIE DELLE COMUNITÀ MONTANE.
ACCERTAMENTI. 2006

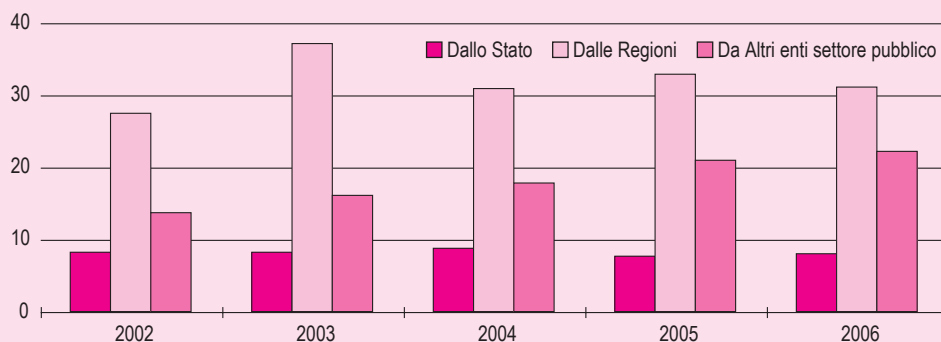
Valori percentuali
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio



Come si può osservare dal grafico che segue, una caratteristica tipica delle Comunità Montane è l'alta dipendenza dai trasferimenti, soprattutto regionali.

Grafico 3.3
TRASFERIMENTI CORRENTI ALLE COMUNITÀ MONTANE.
ACCERTAMENTI

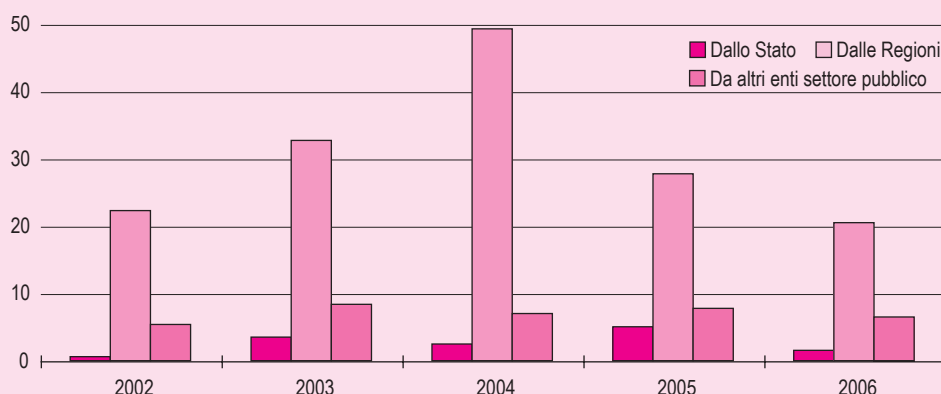
Valori in milioni di euro
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio



Il flusso delle risorse regionali è nettamente superiore a quello erariale che, comunque, presenta una certa rilevanza, costante nel triennio, per la parte corrente, mentre incide in maniera minima per la parte in conto capitale. L'andamento dei trasferimenti regionali risulta comunque meno lineare rispetto a quello dei trasferimenti statali (Graf. 3.4).

Grafico 3.4
TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE ALLE COMUNITÀ MONTANE. ACCERTAMENTI

Valori in milioni di euro
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio



Nel triennio oggetto di analisi, i trasferimenti correnti, che rappresentano mediamente il 73% delle entrate correnti, aumentano nel primo biennio (+5,8% tra il 2004 e il 2005), mentre rimangono sostanzialmente invariati nel biennio successivo (-0,6% nell'intervallo 2005-2006). I trasferimenti correnti regionali raggiungono un picco nel 2003; evidenziano poi nel 2005 una crescita del 6,5%, pressoché interamente riassorbita dal calo del 2006, quando i trasferimenti correnti si riallineano ai valori del 2004. Analizzando più in dettaglio i trasferimenti correnti provenienti dalla Regione, si rileva che mediamente il 60% risulta relativo a funzioni trasferite.

Mentre si registra un andamento leggermente altalenante dei trasferimenti regionali e statali, si rileva un netto trend crescente dei trasferimenti correnti provenienti da altri enti del settore pubblico. Detta voce, che aumenta di circa il 18% nel biennio 2004-2005 (e di quasi il 6% nel biennio seguente), comprende i contributi assegnati dai Comuni in relazione alla gestione di alcune funzioni svolte in forma associata dalle Comunità Montane, fenomeno in aumento nel tempo.

Per quanto riguarda i trasferimenti regionali in conto capitale, invece, dopo il picco del 2004 -legato alla realizzazione di investimenti da parte delle Comunità Montane Arcipelago Toscano e Appennino Pistoiese- scendono in modo importante fino a raggiungere nel 2006 un valore di minimo relativo, pari a 20 milioni di euro. Interessante la presenza, anche tra i trasferimenti in conto capitale, di quelli da altri enti del settore pubblico, di entità sistematicamente superiore al valore dei trasferimenti provenienti dallo Stato.

Mediamente, nel triennio, le Comunità Montane hanno mostrato una capacità di riscossione, intesa come rapporto tra riscossioni e accertamenti, pari al 66%. Analogamente a quanto era emerso nel triennio 2002-2004, i trasferimenti correnti alle Comunità hanno registrato una quota di riscossione piuttosto elevata, peraltro leggermente tendente all'aumento nel tempo, nel senso che circa il 70% di quanto accertato è stato effettivamente riscosso. I trasferimenti di parte capitale, invece, data la natura e le caratteristiche del tipo di entrata, hanno evidenziato una maggiore difficoltà di riscossione: mediamente il tasso di riscossione è stato nel triennio del 52%; le entrate extratributarie hanno fatto registrare un tasso di riscossione medio del 46%. Particolarmente bassa, e soprattutto irregolare la riscossione delle accensioni di prestiti, che va dal 65% del 2004 al 22% del 2006. Ciò dipende dalla natura dei prestiti accesi: è infatti molto alto il tasso di riscossione delle anticipazioni di cassa, più basso quello dei mutui, soprattutto se stipulati con la Cassa depositi prestiti, che eroga il finanziamento sulla base dello stato d'avanzamento lavori.

Sebbene le Comunità Montane dispongano solo di entrate extra-tributarie, esiste comunque una diversificazione nel comportamento di questi enti rispetto al grado di autonomia finanziaria² (Tab. 3.5), che dipende dal tipo, dalla numerosità e dall'ampiezza delle funzioni ad esse attribuite. In particolare, sembra incidere sul grado di autonomia l'esercizio delle funzioni di bonifica, che comporta l'esazione dei contributi di bonifica³.

Tabella 3.5
AUTONOMIA E PRESSIONE FINANZIARIA DELLE COMUNITÀ
MONTANE. 2006

Valori percentuali e pro capite in euro
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Autonomia finanziaria		Autonomia finanziaria	
Mugello	14,8	Garfagnana	11,6
Lunigiana	17,9	Alta Versilia	2,1
Media Valle del Serchio	42,9	Area Lucchese	10,4
Casentino	10,7	Val di Cecina	17,6
Valtiberina	28,0	Appennino Pistoiese	14,2
Pratomagno	27,2	Cetona	16,0
Val di Bisenzio	19,2	Amiata Val d'Orcia	19,7
Amiata Grossetano	10,5	Montagna Fiorentina	7,7
Colline Metallifere	24,5	Val di Merse	10,7
Colline del Fiora	13,4		
Arcipelago Toscano	29,3	TOSCANA	17,0

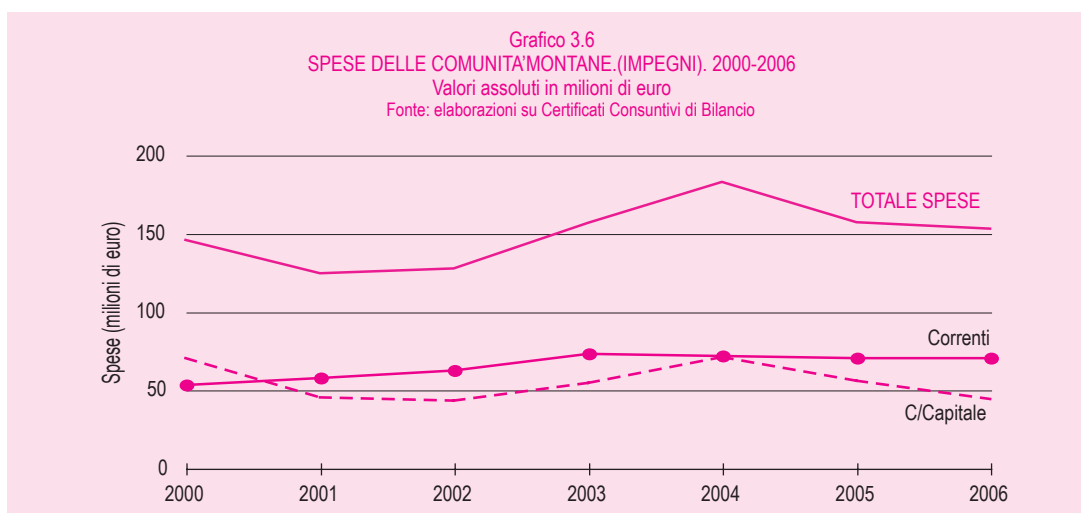
In Toscana sono 13 le Comunità Montane che esercitano le funzioni di bonifica; alcune di queste le esercitano per ambiti territoriali più ampi di quelli propri, altre le esercitano su convenzione, anche per conto di altre Comunità Montane. Gli enti che non esercitano tale funzione presentano valori molto bassi, come nel caso dell'Alta Versilia o della Montagna Fiorentina; la Media Valle del Serchio, al contrario, che presenta un valore notevolmente più elevato di quello medio e pari al 42,9%, svolge la funzione per tutto il comprensorio della

Valle del Serchio, che include anche le Comunità Montane dell'Alta Versilia, dell'Appennino Pistoiese, dell'Area Lucchese e della Garfagnana.

3.2 Le spese

Negli ultimi anni l'andamento delle spese delle Comunità Montane è stato altalenante, registrando dapprima una netta diminuzione dal 2000 al 2001 (-15%), per poi crescere fino al 2004 (con un incremento complessivo del 47% rispetto al 2001) ed infine decrescere nuovamente negli ultimi 2 anni (-16%) con un ritorno ai livelli di spesa del 2003. Questo andamento è fortemente influenzato dalla spesa in conto capitale, la cui evoluzione risente, come si è avuto modo di anticipare parlando dei trasferimenti regionali, della realizzazione del Programma regionale pluriennale degli investimenti e di eventi calamitosi, che ha determinato la forte crescita degli anni 2003 e 2004.

Le spese correnti, dopo essere cresciute a tassi rilevanti nel primo triennio, in concomitanza con il passaggio delle funzioni in materia di agricoltura dalle Province alle Comunità Montane e la contestuale costituzione del "Fondo unico delle Comunità Montane"⁴ avvenuta nel 2003, hanno subito un assestamento.



Concentrando l'analisi sul triennio 2004-2006 si rileva un'evidente diminuzione delle spese totali, dovuta al netto decremento delle spese in conto capitale, che si sono ridotte nel triennio di oltre il 35% (sia per gli impegni che per i pagamenti) e la cui incidenza sul totale degli impegni è scesa al di sotto del 30%. Ricordiamo che, nel 2004, gli impegni in conto capitale avevano raggiunto il livello delle spese correnti con un'incidenza di quasi il 40%, grazie alla concomitanza di una serie di eventi: un intervento straordinario per il ripristino della funivia nell'Appennino pistoiese, gli investimenti nel settore dello sport finanziati dal Programma regionale degli investimenti, gli interventi nel settore idrico nell'Arcipelago.

Le spese correnti, come abbiamo visto, mostrano invece una sostanziale stabilità in valore assoluto, ma vedono crescere la loro incidenza percentuale sul totale della spesa (dal 39 al 46%).

Infine, relativamente alle spese per rimborso di prestiti, si registra nel 2006 un vero e proprio crollo sia nella parte impegni che pagamenti rispetto al 2004. Il picco del 2004 è da imputare al rimborso della consistente anticipazione di cassa contratta dalla Comunità Montana di Elba e Capraia per fare fronte ad interventi nel settore idrico (come abbiamo già visto a proposito delle accensioni di prestiti). Il rimborso di mutui e prestiti, che nelle Comunità Montane, con valori intorno al milione di euro, rappresenta una percentuale di spesa poco significativa, si è mantenuto stabile negli ultimi anni.

Questo andamento delle spese ha prodotto un progressivo miglioramento nel triennio del saldo finale, che pur rimanendo di segno negativo, passa da un valore pari a -1,8 milioni di euro nel 2004 a -0,9 milioni nel 2005 fino a raggiungere un valore prossimo allo 0 nel 2006 (-0,1 milioni). Il saldo di parte corrente, inteso come differenza tra entrate e spese correnti, risulta sempre positivo e crescente nel triennio (da 1 milione di euro del 2004 a 2,7 milioni nel 2005 fino a 3,5 milioni nel 2006) e consente di finanziare le spese per rimborso prestiti e anche

una piccola parte delle spese in conto capitale. Il segno negativo del saldo totale nel triennio è quindi da imputare esclusivamente al risultato della parte in conto capitale (pari a -6,1 milioni nel 2004 e nel 2006 e a -4,1 milioni nel 2005).

Per quanto riguarda la spesa per servizi in conto terzi, si registra nel 2005 una lieve diminuzione degli impegni (-3%) rispetto al 2004, mentre nel 2006 si verifica un consistente aumento (+28,7% sul 2005), che ha portato ad una incidenza di tale voce sul totale degli impegni di spesa di oltre il 23%. Sebbene l'incremento del 2006 sia dovuto ad un evento contingente (la gestione da parte di una Comunità Montana di un rilevante progetto in materia di smaltimento rifiuti per conto di altri enti locali), comunque l'incidenza della spesa per servizi in conto terzi assume nelle Comunità Montane valori piuttosto elevati (16% nel 2004, 18% nel 2005) se confrontati con quelli di Comuni e Province, che rimangono costantemente al di sotto del 10%. Su tale valore incide il fatto che alcune Comunità montane gestiscono in forma associata il trattamento economico del personale dei Comuni membri, quindi erogano (per conto terzi) gli stipendi dei dipendenti comunali.

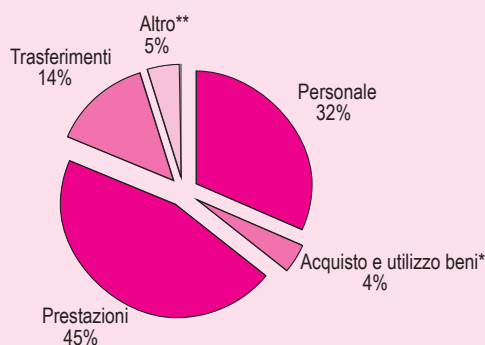
La tabella 3.7 evidenzia un notevole scostamento tra gli impegni e i pagamenti sia per le spese correnti (con circa 25 milioni di euro di scarto nel 2006), sia per quelle in conto capitale (con oltre 45 milioni di euro di scarto per il 2006). Nel triennio considerato la percentuale dei pagamenti sugli impegni è mediamente del 66% per le spese correnti e del 25% per le spese in conto capitale.

Tabella 3.7
SPESE DELLE COMUNITÀ MONTANE. IMPEGNI
Valori assoluti in milioni di euro e valori percentuali
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

	Valori assoluti			Variazioni %		Composizione %		
	2004	2005	2006	2005/04	2006/05	2004	2005	2006
IMPEGNI								
Spese correnti	71,8	70,2	70,4	-2,2	0,3	39,3	44,7	46,0
Spese in conto capitale	70,9	55,9	44,3	-21,2	-20,8	38,8	35,6	29,0
Rimborso prestiti	10,1	2,1	1,1	-79,3	-47,6	5,5	1,3	0,7
Spese per servizi c/terzi	29,8	28,9	37,2	-3,1	28,7	16,3	18,4	24,3
TOTALE SPESE	182,7	157,1	153,0	-14,0	-2,6	100,0	100,0	100,0
PAGAMENTI c/competenza								
Spese correnti	48,4	44,6	46,2	-7,9	3,6	47,3	55,1	53,2
Spese in conto capitale	19,3	10,7	12,6	-44,6	17,8	18,9	13,2	14,5
Rimborso prestiti	10,1	1,9	1,0	-81,2	-47,4	9,9	2,3	1,2
Spese per servizi c/terzi	24,6	23,7	27,0	-3,6	13,9	24,0	29,3	31,1
TOTALE SPESE	102,5	80,9	86,8	-21,0	7,3	100,0	100,0	100,0

Se analizziamo la composizione delle spese correnti delle Comunità Montane per intervento (Graf. 3.8), emerge il peso preponderante delle prestazioni di servizi, seguite dal personale. La voce prestazioni di servizi sembra avere un'incidenza tendenzialmente decrescente passando dal 47,4% del 2004 al 44,2% del 2006; decisamente crescente è invece l'incidenza della voce trasferimenti che nel triennio cresce di due punti percentuali (dal 12,8% al 14,8%). Tali voci hanno assorbito mediamente nel triennio rispettivamente 32,8 e 22,4 milioni di euro.

Grafico 3.8
COMPOSIZIONE DELLE SPESE CORRENTI DELLE COMUNITÀ MONTANE PER INTERVENTO. IMPEGNI. Media 2004-2006
Valori percentuali
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio



* Valore ottenuto dalla somma degli interventi "Acquisto beni" e "utilizzo beni"

** Valore ottenuto dalla somma degli interventi "Interessi e oneri", "Imposte e tasse" e "Oneri straordinari"

La tabella 3.9 evidenzia l'andamento nel triennio degli interventi della spesa corrente. Si segnala la costante diminuzione della voce interessi e oneri e per contro la crescita dei trasferimenti, da mettere in relazione con l'incremento della spesa nel settore sociale che è costituita per circa il 41% da trasferimenti. Dopo il calo del 2005, si è stabilizzata la spesa per prestazioni di servizi.

Tabella 3.9
SPESA CORRENTE PER INTERVENTO. IMPEGNI
Valori assoluti in milioni di euro e variazioni %
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio:

	2004	2005	2006	Var. % 2005/2004	Var. % 2006/2005	Var. % 2006/2004
Personale	21,9	22,6	22,6	3,2	0,0	3,2
Acquisto Beni	3,0	2,7	2,9	-10,0	7,4	-3,3
Prestazioni di Servizi	34,0	31,4	31,1	-7,6	-1,0	-8,5
Utilizzo Beni	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti	9,2	10,0	10,4	8,7	4,0	13,0
Interessi Oneri	1,3	1,1	0,9	-15,4	-18,2	-30,8
Imposte Tasse	2,1	2,2	2,3	4,8	4,5	9,5
Oneri Straordinari	0,1	0,1	0,0	0,0	-100,0	-100,0
TOTALE	71,8	70,2	70,4	-2,2	0,3	-1,9

La spesa per il personale incrementa del 3% tra il 2005 e il 2004, ma rimane invariata tra il 2006 e il 2005. Nel triennio considerato, il numero dei dipendenti a tempo indeterminato risulta in tendenziale diminuzione, passando da quasi 500 unità nel 2004, a 473 nel 2005 fino a scendere a 448 nel 2006 (-9% circa); tale riduzione è però interamente compensata dalla corrispondente crescita del personale a tempo determinato, il cui numero è aumentato in quasi tutte le Comunità Montane. Va comunque segnalato che, tanto sulla diminuzione della spesa per prestazioni di servizi quanto sulla stabilità della spesa del personale, incide l'andamento della spesa per il pagamento degli operai forestali, che è in costante diminuzione.

L'incidenza della voce relativa al costo del personale nelle singole Comunità Montane influisce naturalmente sul livello di rigidità strutturale della spesa corrente (Tab. 3.10). Nel 2006 l'indicatore risulta pari al 32%, valore più basso di quello 2005 e di quello degli anni precedenti (nel 2004 risultava infatti pari al 43% e nel 2003 al 35%). La tendenziale diminuzione del livello di rigidità strutturale è da imputare principalmente alla riduzione delle spese per rimborso prestiti, che ha nel 2006 una flessione del 45%.

Tabella 3.10
RIGIDITÀ STRUTTURALE DELLA SPESA CORRENTE(*)
Valori percentuali
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

	2005	2006	Var. % 06/05
Alta Versilia	30,4	27,6	-9,2
Amiata Grossetano	20,5	17,8	-12,9
Amiata Val d'orcia	27,9	26,8	-3,8
Appennino Pistoiese	48,4	52,1	7,6
Arcipelago Toscano	43,8	45,6	4,2
Area Lucchese	40,1	40,1	0,0
Casentino	27,9	28,6	2,3
Cetona	35,6	37,0	3,7
Colline del Fiora	29,9	34,8	16,3
Colline Metallifere	58,1	57,2	-1,7
Garfagnana	61,5	59,1	-3,9
Lunigiana	17,4	15,0	-13,8
Media Valle del Serchio	82,8	66,9	-19,2
Montagna Fiorentina	47,2	39,3	-16,7
Mugello	29,3	26,9	-8,1
Pratomagno	49,7	30,9	-38,0
Val di Bisenzio	47,0	48,6	3,4
Val di Cecina	39,6	42,0	5,9
Val di Merse	17,1	15,8	-7,6
Valtiberina	39,2	35,2	-10,1
VALORE MEDIO	35,4	32,1	-9,3

(*) Spesa personale + spesa rimborso prestiti / entrate ordinarie (Titolo I e Titolo II)

Tale indicatore non è omogeneo tra le diverse Comunità; ciò dipende, ovviamente dalla struttura organizzativa dell'ente ma anche dalla tipologia di funzioni svolte. Il livello di rigidità strutturale è generalmente più basso nelle Comunità Montane che svolgono funzioni nel settore sociale, la cui gestione non comporta utilizzo di personale dipendente; sul valore dell'indicatore incide poi anche la modalità di contabilizzazione degli oneri stipendiali degli operai forestali⁵, che in alcuni casi sono rilevati come spesa di personale, in altri come prestazioni di servizi, in altri ancora come spesa in conto capitale. Naturalmente, le Comunità Montane che collocano tale voce nel Titolo I- Intervento Personale risultano avere una rigidità strutturale⁶ più elevata.

Volendo analizzare la ripartizione della spesa delle Comunità Montane per funzione, si rende opportuno fare una breve premessa di carattere più generale.

Le Comunità Montane toscane svolgono le seguenti funzioni:

- funzioni e compiti amministrativi conferiti dalla Regione in materia di gestione del patrimonio agricolo forestale, di prevenzione degli incendi boschivi, di forestazione e vincolo idrogeologico, di agricoltura;
- ad eccezione della sola Area Lucchese, le Comunità Montane esercitano funzioni e servizi affidati dai Comuni secondo le norme della L.R. 40/2001 di incentivazione delle gestioni associate. Tanto per citare alcuni esempi: 10 Comunità Montane sono responsabili delle gestioni associate del SUAP (Sportello unico Attività produttive), 12 della gestione economica del personale, 4 dei servizi educativi alla prima infanzia, 17 in materia di protezione civile ed, infine, 17 Comunità Montane sono state individuate come enti responsabili della gestione associata del catasto;
- la maggior parte delle Comunità Montane esercita le funzioni di consorzio di bonifica (si tratta di 13 CC.MM su 20 per un totale territoriale superiore a 1.100.000 ettari). La L.R. 34/94 stabilisce infatti (art. 53) che, nei comprensori di bonifica nei quali non sia stato costituito un Consorzio su iniziativa degli interessati, le Comunità Montane esercitino le funzioni consortili, diventando i soggetti competenti per la gestione della bonifica.

Mentre rispetto alle funzioni regionali c'è un certo livello di omogeneità tra le Comunità Montane, per le funzioni attribuite dai Comuni la situazione è molto variabile, nel senso che diverse, per numero e tipologia, sono le funzioni che ciascuna Comunità Montana svolge per i Comuni che ne fanno parte.

Se si analizza la composizione percentuale della spese per funzioni (Graff. 3.11-3.12), emerge la netta prevalenza della funzione relativa alla Gestione del territorio e dell'ambiente, sia per le spese correnti che per quelle in conto capitale: rientrano in tale voce le attività relative alla difesa del suolo, all'assetto idrogeologico e alla forestazione, alla prevenzione degli incendi, alla protezione civile e alla gestione del patrimonio forestale regionale. Seguono, in ordine di assorbimento di risorse, la funzione Amministrazione generale e la funzione Sviluppo economico. Quest'ultima, che comprende le funzioni trasferite dalla Regione in materia di agricoltura, ha un'incidenza sulla spesa in conto capitale (17%) più che doppia rispetto a quella rilevata sulla spesa corrente (8%). Il peso della funzione Istruzione e cultura risulta ancora molto contenuto (3% su spese correnti e 2% su spese in conto capitale), mentre è in crescita il peso degli interventi nel settore sociale, che differisce molto per le spese in conto capitale (1%) e per quelle correnti, dove raggiunge l'11%.

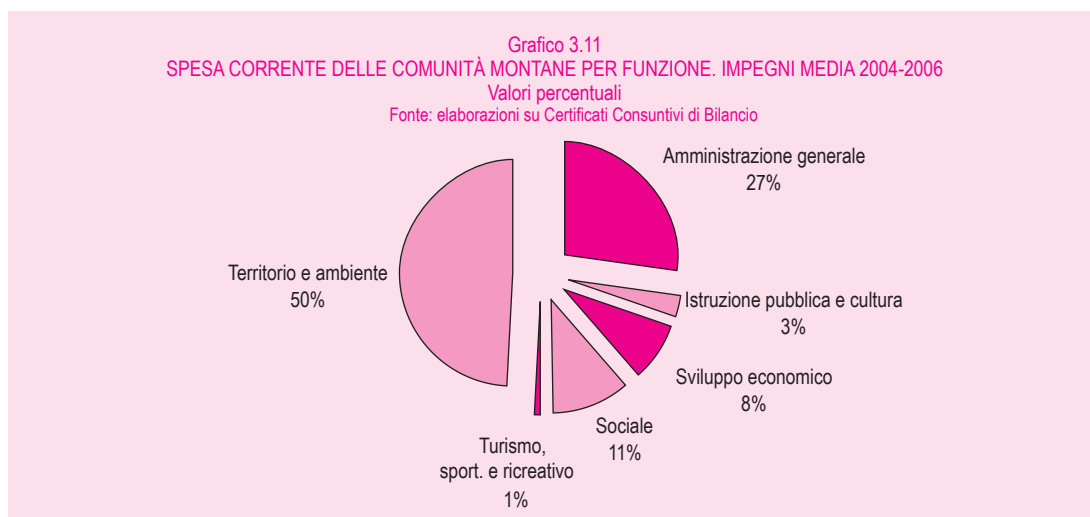
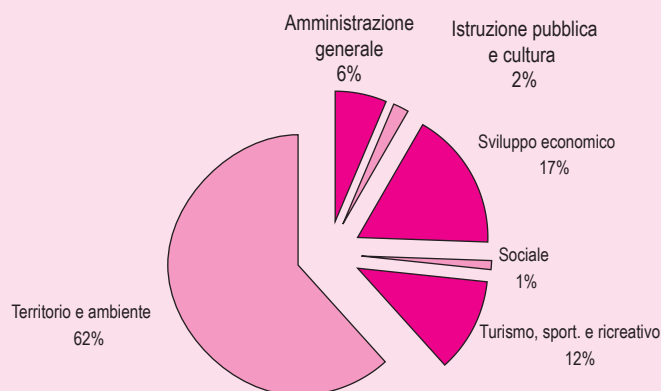


Grafico 3.12
SPESA IN CONTO CAPITALE DELLE COMUNITÀ MONTANE PER FUNZIONE. IMPEGNI MEDIA 2004-2006
Valori percentuali

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio



Le funzioni che hanno registrato un maggior incremento nell'ultimo triennio sono il Sociale e l'Amministrazione generale. L'aumento di quest'ultima è dovuto quasi esclusivamente ad un incremento della parte in conto capitale, mentre l'incremento della funzione Sociale è dovuto esclusivamente ad interventi di natura corrente (Tab. 3.13).

Tabella 3.13
DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA DELLE COMUNITÀ MONTANE.
Valori assoluti in milioni di euro e variazioni %
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

	2004	2005	2006	Media 2004-2006	Variazioni % 06/04
Spese correnti					
Amministrazione generale	18,2	19,8	20	19,3	9,89%
Istruzione pubblica e cultura	2,2	1,9	2,2	2,1	0,00%
Sviluppo economico	6,8	5,5	5,5	5,9	-19,12%
Sociale	6,8	8,2	9,1	8,0	33,82%
Turismo, sport. e ricreativo	0,6	0,6	0,6	0,6	0,00%
Territorio e ambiente	37,3	34,3	33	34,9	-11,53%
TOTALE FUNZIONI CORRENTI	71,8	70,2	70,4	70,8	-1,95%
Spese in conto capitale					
Amministrazione generale	3,2	2,3	5,6	3,7	75,00%
Istruzione pubblica e cultura	1,2	0,9	1,1	1,1	-8,33%
Sviluppo economico	8,1	13,7	7,7	9,8	-4,94%
Sociale	0,8	0,8	0,3	0,6	-62,50%
Turismo, sport. e ricreativo	16,1	2,9	0,9	6,6	-94,41%
Territorio e ambiente	41,6	35,2	28,8	35,2	-30,77%
TOTALE FUNZIONI C/CAPITALE	70,9	55,9	44,3	57,0	-37,52%

Registrano invece una significativa flessione, tanto per la spesa corrente che per quella in conto capitale, le funzioni relative a Territorio e ambiente e Sviluppo economico, di cui essenzialmente fanno parte le funzioni trasferite dalla Regione. Per quanto riguarda la funzione Turismo, sport e ricreativo, per il quale si rileva una drastica riduzione della spesa in conto capitale (-91% rispetto al 2004), occorre ricordare che per lo sport il 2004 ha rappresentato un anno particolare, in cui la Regione ha erogato consistenti risorse (circa 12 milioni di euro) legate al Piano straordinario degli investimenti. La funzione Istruzione pubblica e cultura risulta piuttosto stabile nel triennio di riferimento.

Se osserviamo la composizione percentuale delle spese correnti per funzione delle singole Comunità Montane, possiamo notare una notevole variabilità (Tab. 3.14).

Innanzitutto la funzione prevalente è generalmente quella di Gestione di territorio e ambiente, con una forbice molto ampia che va dal 19% del Mugello al 68% della Lunigiana. L'incidenza di tale funzione dipende in genere dall'ampiezza delle superfici demaniali gestite e della superficie boscata. L'incidenza della spesa nel settore dello Sviluppo economico, che include -come già detto- l'agricoltura se si esclude l'Area lucchese che non ha competenze in materia agricola, assume i valori massimi nella Val di Cecina e nel Pratomagno, attestandosi

Tabella 3.14
DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA CORRENTE DELLE COMUNITA' MONTANE. IMPEGNI 2006
 Composizione percentuale
 Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

	Amministrazione generale	Istruzione e cultura	Sport e turismo	Gestione territ. e ambiente	Settore sociale	Sviluppo economico	TOTALE
Alta Versilia	28,7	6,3	0,9	63,6	0,0	0,5	100,0
Amiata Grossetano	12,8	3,1	1,8	37,5	37,9	7,0	100,0
Amiata Val d'Orcia	37,8	3,9	1,6	45,2	3,0	8,5	100,0
Appennino Pistoiese	46,5	0,6	6,2	45,7	0,0	1,0	100,0
Arcipelago Toscano	33,6	0,2	0,8	64,4	0,0	1,1	100,0
Area Lucchese	36,3	0,0	0,0	63,7	0,0	0,0	100,0
Casentino	21,7	1,8	0,0	49,8	20,8	5,8	100,0
Cetona	40,2	1,9	0,2	46,3	0,3	11,1	100,0
Colline Del Fiora	25,7	2,2	0,1	61,6	0,5	9,9	100,0
Colline Metallifere	39,0	1,4	0,0	46,8	0,0	12,9	100,0
Garfagnana	47,5	4,4	0,4	42,4	0,0	5,4	100,0
Lunigiana	16,2	5,1	0,1	68,0	2,0	8,7	100,0
Media Valle Del Serchio	42,2	0,0	0,0	54,2	0,0	3,6	100,0
Montagna Fiorentina	31,1	9,5	0,8	51,5	1,8	5,3	100,0
Mugello	19,8	6,0	1,7	19,2	43,8	9,5	100,0
Pratomagno	50,8	0,0	0,0	35,7	0,3	13,2	100,0
Val Di Bisenzio	39,6	1,1	1,9	45,3	0,0	12,0	100,0
Val Di Cecina	35,6	9,4	2,2	39,1	0,0	13,7	100,0
Val Di Merse	30,6	0,0	0,0	61,9	0,4	7,1	100,0
Valtiberina	27,0	0,0	0,7	25,5	35,2	11,5	100,0
MEDIA REGIONALE	28,4	3,1	0,8	46,9	13,0	7,8	100,0

sopra il 13% e i valori minimi, inferiori al 2%, nell'Alta Versilia, nell'Appennino Pistoiese e nell'Arcipelago Toscano.

Esiguo è il numero di Comunità Montane che svolge funzioni rilevanti nel settore sociale: per tre di queste però, Mugello, Valtiberina e Monte Amiata, questa risulta la funzione prevalente per assorbimento di risorse. Più diffuso sembra essere l'esercizio delle funzioni nel settore Istruzione e cultura (15 Comunità montane su 20), pur se molto variabile in termini di incidenza percentuale sul bilancio: si passa dal 9% della Montagna fiorentina e della Val di Cecina, allo 0,2% dell'Arcipelago Toscano. Infine lo Sport e turismo, che ha un peso medio dell'1%, risulta avere una certa rilevanza solo nella Comunità Montana dell'Appennino Pistoiese dove raggiunge un valore pari al 6%.

NOTE

¹ Lo Statuto della Regione Toscana, all'articolo 62, prevede che la Regione, in attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, sostiene l'esercizio associato delle funzioni dei comuni, promuove la collaborazione istituzionale tra i Comuni, le Province e la città metropolitana, valorizza il ruolo delle Comunità Montane e dei circondari. Ad oggi in Toscana vi sono 20 Comunità Montane ed il loro ordinamento (individuazione degli ambiti territoriali, costituzione, disciplina degli organi, norme di funzionamento ecc...) è disciplinato dalle seguenti fonti normative: art.27 e 28 d.lgs 267/2000, L.R. 82/2000 e dai singoli Statuti delle Comunità.

² L'"autonomia finanziaria" è data dal rapporto tra le entrate proprie, che nel caso delle Comunità Montane sono esclusivamente entrate extratributarie, e le entrate correnti e consente di misurare il grado di autofinanziamento dell'ente.

³ Tali entrate sono contabilizzate prevalentemente tra i Proventi diversi, ma in alcuni casi anche tra i Proventi dei servizi pubblici.

⁴ Con la delibera del Consiglio regionale 102/2002, in attuazione della legge regionale 82/2000 "Norme in materia di Comunità montane", le funzioni in materia di agricoltura, foresta, caccia e pesca sono state trasferite dalle Province alle comunità montane. Successivamente, con delibera della giunta regionale n. 240 del 2003, i trasferimenti regionali alle Comunità Montane per le spese di funzionamento relative alle materie trasferite sono stati fatti confluire in un Fondo unico, ripartito tra gli enti sulla base di indicatori.

⁵ Si tratta di personale inquadrato con un contratto diverso dal CCNL Regioni-enti locali, che alcune CC.MM contabilizzano nell'intervento "Personale", altri in quello "Prestazione di servizi" ed altri ancora nei "Trasferimenti di capitale".

⁶ Le Comunità montane che nel 2006 inseriscono gli oneri stipendiali per gli operai forestali nelle spese di personale sono le seguenti: Colline Metallifere, Mugello, Arcipelago Toscano, Montagna Fiorentina, Val di Bisenzio e Colline del Fiora. Quelle che le inseriscono principalmente nella prestazioni di servizi sono l'Alta Versilia, l'Amiata Grossetano, il Cetona, l'Amiata Val d'Orcia e la Val di Merse. Le restanti Comunità (Valtiberina, Appennino Pistoiese, Val di Cecina, Casentino, Garfagnana, Pratomagno, Media Valle del Serchio, Lunigiana e Area Lucchese) li allocano invece nei Trasferimenti di capitale.

Negli ultimi anni l'assetto delle comunità montane è stato più volte al centro del dibattito sui costi della politica. La discussione si è sviluppata su più fronti: si è parlato di riduzione del numero dei componenti l'assemblea e di sostituzione della giunta con un organo esecutivo monocratico; sono stati messi in discussione i requisiti per la costituzione di una comunità montana, nell'ottica di conseguire una consistente riduzione delle stesse.

A chiusura di questo dibattito, la legge Finanziaria 2008 ha disposto una consistente riduzione del Fondo ordinario per le comunità montane, pari a 33,4 milioni per il 2008 e 66,8 milioni a decorrere dal 2009, cui si aggiunge una ulteriore taglio del 3,27% (pari a 3,1 milioni), analogo a quello apportato al fondo ordinario di comuni e province quale conseguenza della riduzione del numero dei componenti gli organi e delle indennità ad essi spettanti. Il fondo ordinario passa quindi dai 111 milioni iniziali, a 74,6 milioni per il 2008 e a 41,2 milioni di euro per gli anni successivi. Tale riduzione ha comportato nel 2008 per le comunità montane toscane un taglio dei trasferimenti statali di quasi 2 milioni, che ragionevolmente subirà un raddoppio nel 2009.

Contestualmente, la legge Finanziaria 2008 ha demandato alle regioni l'approvazione, entro il 30 giugno, di norme di riordino della disciplina delle comunità montane, indicando quali principi fondamentali la riduzione del numero complessivo delle comunità montane, la riduzione del numero dei componenti degli organi rappresentativi e delle indennità ad essi spettanti. L'insieme delle misure adottate da ciascuna regione dovrà produrre, a regime, un risparmio della spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane pari ad almeno un terzo della quota del fondo ordinario statale ad esse attribuito nel 2007. Per la Toscana, ciò vuol dire un risparmio di spesa di 2,4 milioni, pari al 3,4% della spesa corrente 2006.

La giunta regionale toscana ha approvato, il 12 maggio una proposta di legge attuativa della Finanziaria 2008, attualmente all'esame del Consiglio del regionale. La proposta riordina gli ambiti territoriali delle comunità montane disponendo che ciascun ambito:

- abbia una popolazione di almeno 10.000 abitanti
- sia costituito da almeno 3 comuni, la maggioranza dei quali con territorio interamente montano
- non includa comuni capoluogo di provincia, comuni costieri, comuni con popolazione superiore a 25.000 abitanti
- includa almeno per un terzo comuni con un indice di disagio superiore a quello medio regionale

La proposta di legge esclude inoltre la possibilità di comunità montane interprovinciali e favorisce la convergenza degli ambiti territoriali delle comunità montane con quelli delle zone distretto sociosanitarie. Se la proposta di legge dovesse essere approvata nella formulazione attualmente in discussione, le comunità montane in Toscana passerebbero dalle attuali 20 a 14.

Ai comuni facenti parte delle sei comunità montane soppresse, è data facoltà di costituire, entro il 31 ottobre 2008, unioni di comuni. In tal caso, l'unione di comuni succede nei beni e in tutti i rapporti attivi e passivi della comunità montana estinta e subentra nell'esercizio delle funzioni e dei compiti ad essa conferiti o assegnati. Laddove non si costituisce l'unione di comuni, le funzioni e i rapporti attivi e passivi passano alla provincia territorialmente competente, fatta eccezione per le funzioni gestite in forma associata, per le quali è previsto il subentro dei comuni e per le funzioni di bonifica per le quali disporrà caso per caso, in via provvisoria, il decreto di estinzione del presidente della giunta regionale.

La proposta di legge, in ottemperanza a quanto disposto dalla Finanziaria interviene anche sugli organi di governo. Una rilevante innovazione riguarda gli organi rappresentativi: si prevede come necessaria la conferenza dei sindaci e viene disciplinata la composizione dell'assemblea, costituita dal sindaco e da due rappresentanti, uno di maggioranza e uno di minoranza, per ciascun comune. Queste norme produrranno una riduzione dei componenti le assemblee delle future 14 comunità montane, dagli attuali 395 a 327. Per quanto riguarda l'organo esecutivo è previsto un ridimensionamento della giunta, che potrà essere composta da non più di tre assessori, oltre al presidente. Ciò comporterà il dimezzamento del numero degli assessori, dagli attuali 82 a 42.

Complessivamente si stima che dal 2009, quando sarà concluso il processo di riordino, si produrrà un risparmio annuo di 3,1 milioni, derivante per 445.000 euro dagli interventi sugli organi e per 2,6 milioni dalla riduzione del numero di comunità montane.

La misura della riduzione dei trasferimenti statali, pari a regime, per la Toscana, a circa 4 milioni, è tale da richiedere comunque alle future comunità montane interventi significativi di razionalizzazione della spesa.

Nonostante la riduzione di spesa prodotta dal provvedimento elaborato dalla giunta regionale superi di 700 mila euro l'obiettivo di risparmio fissato dalla legge Finanziaria, la misura del taglio dei trasferimenti statali a valere sul fondo ordinario è tale da richiedere comunque alle future comunità montane qualche azione di razionalizzazione per salvaguardare gli equilibri di bilancio. Infatti a fronte di una minore spesa attesa di 3,1 milioni, si ha una minore entrata di circa 3,6 milioni, con uno squilibrio di 500 mila euro, che dovrà in qualche modo essere riassorbito.

LA REGIONE TOSCANA ED IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE PER LE MONTAGNE

A partire dall'anno 2000, la Regione Toscana ha dedicato particolare attenzione allo sviluppo di una politica di programmazione integrata per i territori montani.

Tale politica ha avuto i suoi momenti culminanti nell'approvazione del Piano d'indirizzo per le montagne toscane, avvenuta nel settembre 2004, e nell'inclusione nel Programma Regionale di Sviluppo 2006-2010 di un Progetto integrato dedicato allo sviluppo sostenibile della montagna.

L'approvazione del Piano d'indirizzo regionale aveva lo scopo di consentire, tra l'altro, il superamento del consolidato approccio generico e indifferenziato nei confronti della montagna, pervenendo ad una più approfondita conoscenza delle disomogeneità che caratterizzano tali territori. Assunto fondamentale del Piano è, infatti, quello di considerare la montagna toscana non più come un complesso indistinto di criticità e di problemi, ma come un insieme di territori connotati in modo distinto ("le montagne della Toscana") sia in termini di caratteristiche socio-ambientali che di risorse da valorizzare; necessaria conseguenza di ciò è che a territori montani differenti dovrebbero corrispondere politiche pubbliche differenziate.

Il Piano è articolato in 5 strategie d'intervento:

1. Migliorare la qualità della vita e dei servizi
2. Orientare le attività alla sostenibilità
3. Valorizzare le risorse montane
4. Proteggere la peculiarità dell'ecosistema montano
5. Sostenere le capacità progettuali delle comunità montane.

Per ogni annualità di validità del Piano è stata prevista l'approvazione di un documento attuativo che individui, tra l'altro, la quantità di risorse proprie e/o trasferite dallo Stato disponibili per la realizzazione del Piano d'indirizzo e le azioni da attivarsi con tali risorse direttamente dalla Regione Toscana e/o tramite la ripartizione delle stesse a favore delle comunità montane e degli altri territori montani della regione.

Per i primi quattro anni di validità del Piano (2004-2007), le risorse proprie regionali destinate al finanziamento degli interventi per lo sviluppo della montagna (Fondo regionale per la montagna, istituito dalla Regione Toscana già nel 2000, con uno stanziamento iniziale di 2 milioni), ammontano a 13 milioni di euro (3 milioni per ogni annualità 2004-2006 e 4 milioni per il 2007), di cui:

- quasi 12,7 milioni di euro ripartiti tra le 20 comunità montane come contributo per l'attuazione degli indirizzi e delle strategie del Piano per le montagne;
- 340 mila euro destinati, per la prima volta, a progetti proposti dai 19 comuni montani non inclusi in comunità montana.

In base alle quote determinate dalla ripartizione delle risorse, tutte le comunità montane hanno presentato alla Regione, nei quattro anni di attivazione del Piano, proposte progettuali: nel complesso 244 sono i progetti ammessi ad usufruire del contributo regionale relativamente alle annualità considerate.

Dei 244 progetti delle comunità montane ammessi a finanziamento regionale, 157 (pari al 64%) sono co-finanziati, mentre 87 (36%) sono finanziati con sole risorse regionali. Da sottolineare l'effetto moltiplicatore e catalizzatore di questi interventi: l'investimento di 12 milioni e 660 mila euro da parte della Regione Toscana nel quadriennio 2004-2007 ha permesso di attivare complessivamente finanziamenti pubblici e privati pari ad oltre 50 milioni e 800 euro (effetto moltiplicatore di 1 a 3).

Tabella A
INVESTIMENTI PER SETTORE DI INTERVENTO
Valori in migliaia di euro

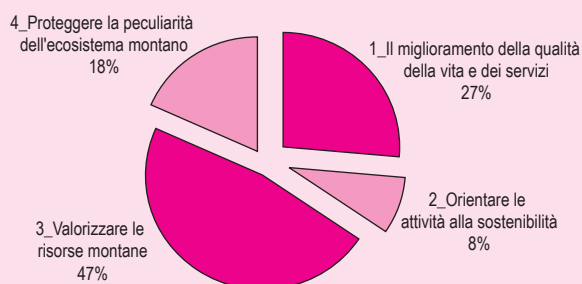
Settore di intervento	Numero progetti	Investimenti totali	Contributo regionale	Contributo regionale medio
Trasporti e viabilità	30	2.840.984	1.558.865	51.962
Attività economiche e produttive	25	3.764.825	1.583.591	63.344
Agricoltura, allevamento	22	1.948.043	1.051.414	47.792
Servizi sanitari, sociali	17	12.002.511	1.171.799	68.929
Servizi scolastici, culturali	28	5.083.300	1.267.271	45.260
Presidio e difesa amb., ingegneria naturalistica	29	12.569.124	1.611.651	55.574
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	15	2.337.196	848.261	56.551
Settore energetico	12	2.792.229	834.552	69.546
Settore idrico	2	111.000	81.000	40.500
Turismo e/o commercio	51	4.678.278	2.151.436	42.185
Attività istituzionali	13	2.686.404	495.998	38.154
TOTALE	244	50.813.894	12.655.837	51.868

Suddividendo i progetti presentati per settori di intervento si può notare (Tab. A) come essi si siano distribuiti su tutti i settori considerati. I settori più importanti sono stati il Turismo e/o commercio con 51 progetti, pari al 21% del totale, i Trasporti e viabilità con 30 progetti e il Presidio e difesa ambientale con 29 progetti, pari entrambi al 12%.

I maggiori finanziamenti regionali si sono concentrati nei settori di intervento Turismo e/o commercio, Presidio e difesa ambientale, Ingegneria naturalistica, Attività economiche/produttive e Trasporti

e viabilità, rispettivamente per il 17%, 13%, 13% e 12% delle risorse regionali complessivamente attivate per l'ultimo quadriennio. I settori che hanno catalizzato maggiori risorse (regionali e non) e che presentano anche un costo medio del progetto più elevato sono quello socio-sanitario e quello della difesa ambientale.

Grafico B
IMPATTO PROGETTI SULLE STRATEGIE DEL PIANO D'INDIRIZZO PER LE
MONTAGNE TOSCANE. 2004-2007



Per quanto riguarda l'impatto sulle strategie del Piano d'indirizzo (Graf. B), emerge una netta preferenza per la strategia 3 "Valorizzare le risorse montane", nella quale si inserisce il 47% dei progetti presentati dalle comunità montane.

La quinta strategia individuata dal Piano per le montagne "Sostenere le capacità progettuali delle comunità montane" è stata attivata e finanziata grazie ad un fondo di rotazione, dell'importo di 1 milione, istituito dalla Regione. Tale fondo anticipa alle comunità montane le risorse necessarie a sostenere le spese per l'elaborazione e la redazione di progetti e studi finalizzati allo sviluppo dei territori montani. Le somme concesse in anticipazione devono essere restituite entro 24 mesi dall'erogazione.

Di seguito (Tab. C) si riporta, per ogni comunità montana, l'importo del finanziamento assegnato a carico del fondo regionale, il numero dei progetti finanziati e lo stato di attuazione degli stessi per classi percentuali di realizzazione.

Tabella C
PROGETTI, FINANZIAMENTI E STATO DI REALIZZAZIONE PER COMUNITÀ MONTANA

Comunità Montane	Risorse regionali assegnate	Importo medio per progetto	Numero progetti finanziati	Numero progetti per classi % di realizzazione					
				da avviare	1%-25%	26%-50%	51%-75%	76%-99%	conclusi
Alta Val di Cecina	876.643	58.443	15	3	2	1	2	1	6
Alta Versilia	330.383	30.035	11		1		2	2	6
Amiata Grossetano	658.641	131.728	5					2	3
Amiata Val d'Orcia	573.237	143.309	4				1		3
Appennino Pistoiese	516.249	129.062	4	3			1		
Arcipelago Toscano	583.766	29.188	20	1	4	3	1	2	9
Area Lucchese	230.332	38.389	6				1	1	4
Casentino	978.743	37.644	26			1	2	6	17
Cetona	273.847	27.385	10	3			1		6
Colline del Fiora	902.291	60.153	15	5	1		4	1	4
Colline Metallifere	724.023	65.820	11	1	1		4		4
Garfagnana	697.193	77.466	9		1				8
Lunigiana	1.297.307	56.405	23	4	2	3	4	4	6
Media Valle del Serchio	427.831	61.119	7	1	2			3	1
Montagna Fiorentina	642.962	71.440	9		2	2		4	1
Mugello	1.369.629	42.801	32	3	5	6	8	3	8
Pratomagno	209.956	17.496	12	2	1	3	2	2	2
Val di Bisenzio	295.636	147.818	2		1				1
Val di Merse	291.646	36.456	8		4	2	1		1
Valtiberina	775.522	51.701	15		3	4	2	6	
TOTALE	12.655.837	51.868	244	27	26	24	38	34	95

Emerge una certa difformità di comportamento tra le diverse comunità montane. Per quanto riguarda il numero di progetti finanziati, si va da un minimo di 2 progetti della Val di Bisenzio, ad un massimo di 32 del Mugello; generalmente, ad un numero minore di progetti finanziati corrisponde un importo medio più elevato per progetto: infatti, il finanziamento più elevato per progetto è spettato alla Val di Bisenzio, con 2 progetti del valore medio di circa 148.000 euro, seguita dall'Amiata Val d'Orcia e dall'Amiata Grossetano rispettivamente, con 4 e 5 progetti per un valore medio di 143.000 e 131.000.; all'opposto, al Pratomagno è spettato il finanziamento medio minimo per progetto, pari a 17.500 euro. Complessivamente, 8 comunità montane hanno ricevuto un finanziamento medio per progetto inferiore a 50.000 euro.

Per quanto riguarda lo stato di avanzamento procedurale degli interventi, si rileva che il 39% dei 244 progetti finanziati risulta ultimato, il 50% è in corso di realizzazione e l'11% è ancora da attivare. Lo stato di realizzazione dei progetti risulta mediamente più avanzato nelle comunità montane che hanno avuto un minor numero di progetti finanziati. La Garfagnana presenta la percentuale più elevata di progetti conclusi (89%), ma anche l'Amiata Grossetano, l'Area Lucchese, il Casentino, che peraltro è tra quelli con un più elevato numero di progetti e l'Amiata Val d'Orcia presentano un livello di realizzazione superiore al 75%.

Seconda parte
APPROFONDIMENTI

4. LA RIFORMA DEL CATASTO E LA SUA DEVOLUZIONE AI COMUNI

4.1 La natura dell'ICI e la sua evoluzione nel tempo

L'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI) ha rappresentato la prima vera fonte di autonomia tributaria per i Comuni italiani nella loro storia più recente. Si realizzava il primo passo verso la transizione da finanza comunale totalmente derivata ad una finanza decentrata. In realtà la legge istitutiva prevedeva una serie di restrizioni all'azione delle amministrazioni comunali, tra cui quella dell'aliquota unica; successivamente con la Legge n. 662 del 1996 si è aperta tutta una serie di possibilità quali la gestione diretta della liquidazione, accertamento e riscossione del tributo, la manovrabilità dell'aliquota tra un minimo del 4‰ fino ad un massimo del 7‰ e la possibilità di effettuare detrazioni e riduzioni. Riguardo alle aliquote ed alle detrazioni e riduzioni d'imposta, la normativa individua vari tipi di possibilità collegate a particolari fattispecie o a particolari oggetti d'imposta che, per dovere di sintesi, non verranno qui elencate.

Da un punto di vista strutturale, l'ICI è un'imposta locale proporzionale come le sue omologhe, in quanto gravante sul valore del fabbricato, area fabbricabile o terreno oggetto d'imposta; presupposto dell'imposta è il mero possesso di questi ultimi, a prescindere dall'uso a cui sono destinati. Costituisce la base imponibile dell'imposta il valore della rendita catastale (ad es. ottenuta per gli immobili moltiplicando la tariffa d'estimo della categoria e classe dell'immobile per il numero di vani) moltiplicato per il coefficiente di rivalutazione previsto per quel particolare uso o natura del fabbricato o terreno.

L'ICI ha il compito -che fu dell'ILOR- di discriminare qualitativamente i redditi. A parità di reddito complessivo, infatti, un contribuente che trae il reddito unicamente da fabbricati e uno solo dal lavoro, se a fini IRPEF l'imposta lorda che pagano è sostanzialmente uguale, con l'ICI il percettore di soli redditi da fabbricati subisce un prelievo aggiuntivo, in linea con l'operare di un'economia capitalistica che premia il rischio e non la rendita.

Gli ultimi sviluppi del processo di federalismo fiscale e le ipotesi di attuazione del nuovo art. 119 della Costituzione delineavano per l'ICI la possibilità di essere considerato tributo proprio dei Comuni e quindi suscettibile di essere strumento di ulteriore autonomia tributaria. La sentenza della Corte Costituzionale¹ ha però sancito l'incompatibilità dell'ICI quale tributo proprio comunale poiché creato con Legge statale e quindi rientrante nella disponibilità di tale livello di governo. Tale problema dovrà, in futuro, trovare una soluzione vista la grande importanza che il tributo ricopre nei bilanci comunali: non è illusorio attendersi che, nella definitiva attuazione dell'art. 119 l'ICI sia attribuita in qualità di tributo proprio ai Comuni, perché con tale voce di bilancio e con i trasferimenti, tali amministrazioni dovranno far integralmente fronte alle vecchie e nuove competenze derivanti dal processo di decentramento.

Recentemente sono state apportate interessanti novità all'ICI con l'approvazione dal cd. "Decreto Bersani"² e dalle Leggi Finanziarie 2007 e 2008³. Tra le principali modifiche attinenti il tributo prodotte dalla Finanziaria 2007 vi è, in primo luogo, la delega ai Consigli comunali della definizione e dell'approvazione delle variazioni delle aliquote e delle detrazioni ICI, nonché delle aliquote dell'addizionale comunale IRPEF e di eventuali tasse di scopo. Altre novità sono indotte dalla stessa Legge sul piano dell'accertamento dell'imposta, dove si sono avute semplificazioni per l'ente locale; variazioni si sono avute anche dal lato della riscossione il cui termine si è contratto passando a 60 giorni. Un passo importante è inoltre stato fatto nelle modalità di fornitura e condivisione dei dati riguardanti gli immobili: è tutt'ora in attuazione il processo di costituzione di una banca dati tra Agenzia del Territorio, Agenzia delle Entrate e Comuni che rinnoverà progressivamente i vecchi ed obsoleti archivi ed estimi catastali. Una volta costituito tale network, non sarà più obbligatoria la dichiarazione del contribuente, il quale potrà versare il dovuto, grazie al Decreto Bersani, anche con il modello F24 con un risparmio di tempo e costi.

Infine la Finanziaria 2008 ha previsto un'ulteriore riduzione della base imponibile ai fini ICI pari all'1,33‰ della base imponibile e fino ad un massimo di 200 euro, per coloro il cui reddito individuale lordo annuo non supera i 50.000 euro. Lo sconto massimo potrà arrivare fino a 303,29 euro. La misura dovrebbe favorire il 96,6% della popolazione che, stando ai dati

ISTAT, non superano i 50.000 euro lordi annui. Oggi, coloro che abitano nella casa di propria proprietà beneficiano di una riduzione dell'ICI di almeno 103,29 euro. Ogni Comune può innalzare tale riduzione fino a 259,23 euro. Deve essere ricordato come in base all'art 1 comma 7 della Legge Finanziaria 2008⁴, la minore entrata derivante dall'applicazione delle detrazioni sia a carico del bilancio dello Stato.

Recentemente, il Decreto Legge n. 93 del 27/05/2008 ha sancito l'abolizione dell'ICI sulla prima casa superando così la misura prevista dalla Finanziaria 2008. Sono state ammesse al beneficio dell'esenzione non solo le abitazioni principali (quelle in cui il contribuente ha la residenza anagrafica o la dimora abituale) e le pertinenze, ma anche le abitazioni equiparate dai Comuni a quelle principali. Sono rimaste fuori dal taglio dell'imposta ville (categoria A/8), castelli e palazzi di eminente pregio artistico o storico (categoria A/9) e abitazioni signorili (categoria A/1). Le famiglie che beneficiano a livello nazionale dell'esenzione sono quasi 17 milioni, per un totale di 1,7 miliardi di gettito fiscale in meno per le casse degli enti locali. Al fine di dare una misura della diminuzione delle risorse per i Comuni toscani, si evidenzia come il gettito prima casa ICI del 2006 sia stato pari a 291,7 milioni di euro su un gettito totale di 943,5 milioni (31%). Tale disposizione non è aliena da perplessità in quanto non vi è ancora piena chiarezza sulle risorse che compenseranno questo ammanco riguardante l'unica vera fonte di autonomia tributaria per i Comuni.

4.2

Le problematiche dell'ICI

Il dibattito economico scaturito negli ultimi anni riguardo all'ICI deriva da una serie di problematiche, sia endogene che esogene al tributo, che negli anni hanno causato difficoltà nella gestione dell'imposta da parte delle Amministrazioni comunali quali ad esempio il valore delle rendite catastali e quindi l'immobilità della base imponibile, la sua bassa elasticità ai prezzi e al valore degli immobili, l'evasione fiscale, l'ormai minima possibilità di ulteriore sfruttamento del tributo da parte dei Comuni ed infine la scissione tra anagrafica catastale e anagrafica ICI.

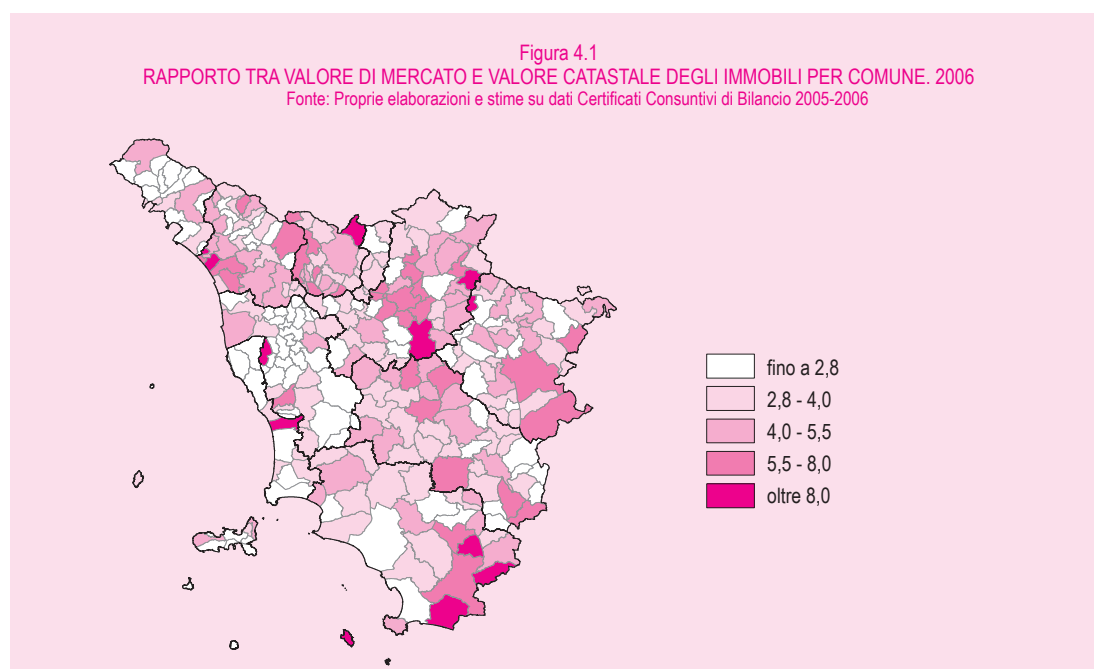
Le due tematiche prioritarie per la finanza delle amministrazioni comunali sono senza dubbio l'obsolescenza delle imputazioni delle singole unità immobiliari ordinarie alle singole categorie e classi di merito in cui sono articolati i quadri tariffari delle rendite, e la limitata manovrabilità del tributo, le quali incidono rispettivamente sulla base imponibile e sulle aliquote ICI.

La mancanza della revisione degli estimi catastali, se non nel caso di un'eventuale ristrutturazione dell'immobile, ha fatto sì che numerosi edifici, sicuramente oggi di particolare valore perché ubicati nei centri storici di grandi città o comunque in zone di pregio, siano ancora classificati come case popolari (tali, infatti, erano le caratteristiche costruttive possedute all'atto dell'impianto -anni '40-'50) e paghino conseguentemente sulla base di una rendita molte volte inferiore a quella di abitazioni di più recente costruzione. Deve essere notato come gli attuali quadri tariffari degli estimi catastali siano quelli definiti all'atto dell'ultima (e unica) revisione tariffaria avvenuta dalla messa in conservazione del catasto urbano nel 1962 (ma con variazioni da Provincia a Provincia). Le attuali tariffe sono riferite al biennio 1988-89 ed aggiornate forfaitariamente, ai soli fini fiscali, nel 1997 del 5% (legge n. 662/96).

Un'ulteriore criticità è data dal fatto che la base imponibile dell'ICI risulta rigida nei confronti dei valori degli immobili (le rendite sono ferme ai livelli dei prezzi riscontrati nel periodo 1988-1989) e dei prezzi: il gettito è aumentato negli ultimi 10 anni solo in relazione all'incremento dello stock o per gli effetti del cambio di destinazione d'uso dell'immobile (per esempio da abitazione ad ufficio) o a causa dell'aumento delle aliquote di imposta. In quest'ultimo caso, si è avuta una erosione dei margini di autonomia tributaria fissati dalla legge (la forchetta di aliquote entro cui il Comune può scegliere) attribuibile solo alla finalità di mantenere invariato il "potere d'acquisto" del gettito tributario derivante dall'ICI medesima⁵.

Al fine di dimostrare gli ormai ampi divari tra valori catastali e valori di mercato degli immobili e di come alta sia la variabilità territoriale di questi ultimi, si propone per la Toscana un esercizio che evidenzia il rapporto tra il valore medio di mercato degli immobili residenziali per Comune ed il valore complessivo delle rendite catastali per Comune, ottenute dividendo il gettito 2006 delle prime case (considerando le detrazioni) e la stima di gettito delle seconde case per le rispettive aliquote tenendo conto delle detrazioni. Il quadro che ne deriva mostra un evidente divario in tutta la Regione, che però risulta meno marcato su tutta la costa e nella Provincia di Livorno (2,67, la più bassa) e Massa Carrara (2,73) e, sebbene in misura minore, nella Provincia di Pisa (3,04). All'opposto troviamo il Comune di Firenze e la sua area me-

tropolitana, Siena e i suoi dintorni, nonché Arezzo, Pistoia, Pisa e Lucca. Nonostante alcuni Comuni detengano una quota molto alta di seconde case grazie alla loro vocazione turistica, quelli marittimi mantengono valori molto più bassi di omologhi quali ad esempio l'Abetone. Come invece preventivato, nei Comuni più grandi e di maggior pregio artistico la discrepanza cresce, rendendo ancor più evidente la necessità di revisione delle rendite. Il risultato (in particolare per Comuni quali Firenze e Siena) risulta tuttavia caratterizzato anche da prezzi al metro quadro estremamente più alti della media italiana e regionale: in questo caso una giusta individuazione del valore della rendita potrebbe recuperare solo una parte del divario (Fig. 4.1).



Infine l'aggregazione per classe dimensionale conferma il risultato per il quale i Comuni più grandi mostrano i maggiori rapporti: si nota una progressiva crescita del valore parallelamente alla crescita della classe. I Comuni tra 40.000 e 80.000 abitanti (3,77) rappresentano la sola eccezione a tale progressività (Tab. 4.2).

Quando si suole parlare di possibili riassesti della finanza locale, i vari commenti passano solitamente ed imprescindibilmente attraverso il tributo dell'ICI. La sua primaria incidenza sul bilancio comunale ha portato molti tecnici e non a teorizzare possibili scenari di ritocco, cambiamento o, le più fantasiose, di eliminazione del tributo. Poca attenzione viene data all'effettiva potenzialità residua di cui l'ICI dispone. La scarsa possibilità di manovra e di autonomia impositiva e finanziaria degli enti comunali, culminata con il congelamento delle aliquote dell'addizionale IRPEF, ha incentivato l'aumento delle aliquote ICI, unico spiraglio di autonomia rimasto di fronte alle nuove funzioni delegate ai Comuni. Tuttavia da un punto di vista reale, l'incremento delle aliquote è stato eroso per un terzo dalle dinamiche inflazionistiche, rendendo di fatto vano, sempre in termini reali, una parte dell'aumento.

In Toscana nel 2006, l'ICI è risultato essere particolarmente rilevante sul totale dei tributi versati dai cittadini delle Province di Livorno, Firenze e Grosseto che, rispettivamente, hanno mostrato dei valori pro capite pari a 309, 292 e 285 euro. Nella dinamica delle due Province costiere, incide sicuramente la presenza sul territorio di seconde case, così come dimostrano i valori riferiti alla voce "altri fabbricati". La distanza tra il valore più basso registrato nella Provincia di Arezzo (192) e tra quello più alto (Livorno) supera i 100 euro pro capite, mentre la media toscana risulta pari a 261 euro p.c.. Il gettito per cittadino sulla prima casa risulta più alto nella Provincia di Lucca (105 euro). La distribuzione per classi dimensionali mostra un risultato

Tabella 4.2
RAPPORTO TRA VALORE DI MERCATO E VALORE CATASTALE
DEGLI IMMOBILI PER COMUNE PER CLASSI DIMENSIONALI. 2006
Fonte: elaborazioni e stime IRPET su dati Certificati Consuntivi
di Bilancio 2005-2006

	Vmp/Vc
Fino a 5.000 ab.	3,33
da 5.000 a 15.000 ab.	3,50
da 15.000 a 40.000	4,18
da 40.000 a 80.000	3,77
Oltre 80.000	4,83
TOSCANA	4,03

ad “U” dove i grandi ed i piccoli Comuni detengono i maggiori valori pro capite. Nel primo caso il valore ed il numero di immobili risulta determinante; nel secondo caso, l’alta pressione si giustifica nel fatto che l’ICI per alcuni Comuni rappresenta l’unica entrata significativa in bilancio, mentre per altri, specialmente, i Comuni turistici, è la quota di seconde case su ltotale che incide sul gettito finale.

Poiché l’ICI è necessariamente caratterizzata dalla stabilità della base imponibile, almeno considerando gli immobili già esistenti e censiti, i Comuni possono incrementare il loro gettito attraverso le seguenti vie: limitando l’evasione, attribuendo prontamente la rendita ai nuovi immobili costruiti o variando il valore di quelli modificati e/o influenzando sulle aliquote e sulla detrazione per l’abitazione principale.

La crescita costante del gettito dell’imposta dal 2003 ad oggi, a fronte di un certo contenimento nella manovrabilità delle aliquote, accresce l’ipotesi che oltre ad un possibile incremento del numero degli immobili, vi sia stato un certo sforzo dei Comuni toscani nel recupero dell’evasione fiscale ICI (Tab. 4.3).

Tabella 4.3
GETTITO PRO CAPITE ICI TOSCANA PER TIPOLOGIA PER PROVINCIA. 2006
Valori pro capite in euro
Fonte: Elaborazioni su Certificati Consuntivi di bilancio 2006

	Gettito Totale	di cui 1° casa	altri fabbricati	aree fabbricabili	terreni agricoli
Arezzo	192	52	128	11	2
Firenze	292	91	191	10	1
Grosseto	285	73	200	8	5
Livorno	309	99	200	7	3
Lucca	261	105	142	12	2
Massa Carrara	227	64	149	13	0
Pisa	264	81	161	18	4
Pistoia	213	49	147	8	9
Prato	226	69	147	9	1
Siena	253	84	158	10	1
TOSCANA	261	81	167	11	3

Riguardo alle mere scelte di politica fiscale adottate dai Comuni e sulla loro futura durata o applicabilità, appare utile tentare di approssimare gli effettivi spazi in termini di manovrabilità che le amministrazioni comunali ancora detengono, escludendo eventuali revisioni delle rendite. Per far ciò si è proceduto alla creazione di una stima di un “gettito potenziale residuo”⁶ ICI, ottenuto come rapporto tra la differenza del gettito massimo e del gettito reale e la differenza del gettito massimo con il gettito minimo. I dati regionali hanno sancito sostanzialmente due gruppi: il primo con buone potenzialità di gettito superiori al 30% come le Province di Lucca, Siena, Prato, Pisa e Livorno; l’altro, invece, con basse possibilità di sfruttamento d’aliquota. La Provincia di Firenze fa parte di questo secondo gruppo e detiene il valore più basso (16%) dopo la Provincia di Grosseto (14%) (Tab. 4.4).

Tabella 4.4
STIMA DEL GETTITO POTENZIALE PER PROVINCIA TOSCANA. 2003-2006
Valori pro capite in euro e percentuali
Fonte: Elaborazioni su Certificati Consuntivi di bilancio 2006 e relazioni revisionali 2003

	Gettito reale pro capite	Gettito potenziale massimo pro capite	Gettito potenziale minimo pro capite	Margine di manovrabilità residua (%)
Arezzo	192	209	119	19
Firenze	292	313	179	16
Grosseto	285	303	173	14
Livorno	309	354	202	30
Lucca	261	311	178	37
Massa Carrara	227	246	141	18
Pisa	264	305	175	32
Pistoia	213	227	130	15
Prato	225	263	150	34
Siena	253	300	172	37
TOSCANA	261	291	166	24

Strettamente connesso alle potenzialità di gettito dell'imposta è il problema della sua evasione. Per l'anno 2007 il Ministero degli Interni ha fornito una stima di gettito ICI addizionale che potrebbe essere a disposizione del Comune derivante da: variazioni colturali non dichiarate, fabbricati rurali che hanno perso i requisiti, fabbricati non dichiarati in Catasto, accertamenti delle destinazioni commerciali-industriali presenti nella categoria "E" e l'adeguamento dei moltiplicatori per gli immobili in categoria "B". Il valore del maggior gettito viene calcolato applicando l'aliquota ordinaria alla sommatoria dei valori relativi a ciascuna tipologia di intervento precedentemente elencata. In Toscana il valore di gettito complessivo recuperabile supera i 14 milioni di euro e sfiora i 50.000 euro nella media per Comune. Più in dettaglio, le Province dove le possibilità di recupero risultano maggiori sono Firenze e Livorno con oltre 110 mila euro per Comune, il valore più basso lo mostra, invece, la Provincia di Pistoia. Guardando ai singoli Comuni capoluogo i risultati si fanno maggiormente interessanti: Firenze potrebbe recuperare oltre 3 milioni di euro, Livorno circa 2 milioni, i rimanenti Comuni presentano valori sempre superiori a 100.000 euro ad esclusione di Carrara (Tab. 4.5).

Tabella 4.5
STIMA POTENZIALE MAGGIOR GETTITO ICI ANNO 2007 CONNESSA AGLI
INTERVENTI DI CUI AL D.L. 262/2006
Valori assoluti in euro
Fonte: Ministero dell'Interno

	Valore medio provinciale	Totale recuperabile per Provincia	Valore assoluto Comune capoluogo
Arezzo	24.916	971.706	375.768
Grosseto	28.571	799.988	374.802
Firenze	117.042	5.149.869	3.299.310
Livorno	116.135	2.322.704	1.745.775
Lucca	25.787	902.538	297.576
Massa	31.732	539.438	259.988
Carrara			90.473
Pisa	35.116	1.369.507	764.631
Pistoia	22.062	485.364	160.117
Prato	99.698	697.887	602.637
Siena	29.225	1.052.089	536.860
TOSCANA	49.795	14.291.090	14.291.090

4.3 Il decentramento del catasto ai Comuni

Come si è avuto modo di notare nella prima parte di questo lavoro, le problematiche più importanti afferenti l'ICI riguardano l'obsolescenza dei valori catastali e l'urgenza di una loro revisione al fine di adeguare i valori delle rendite catastali e definire correttamente la base imponibile dell'imposta. Di comune accordo le Amministrazioni comunali e lo Stato hanno unito le forze per innovare le normative e modernizzare gli strumenti per gestire le funzioni catastali con gli obiettivi di contribuire a: contrastare l'elusione e l'evasione fiscale, semplificare e rendere più efficiente e trasparente la gestione delle funzioni catastali ed integrare le funzioni catastali con le funzioni amministrative comunali in materia di procedimento edilizio, di tributi locali e di sistemi informativi territoriali.

Per perseguire tali fini si è data attuazione al D.Lgs. n. 112/98, modificato dalla Legge Finanziaria 2007; il quale prevede che parte delle funzioni catastali siano devolute in gestione ai Comuni; più precisamente la conservazione, l'utilizzazione ed l'aggiornamento degli atti catastali, partecipando al processo di determinazione degli estimi catastali ed alla rilevazione dei consorzi di bonifica e degli oneri consortili gravanti sugli immobili. Le restanti funzioni, tra le quali la tenuta dei registri immobiliari e la predisposizione di procedure innovative per la determinazione dei redditi dei terreni e degli immobili urbani ai fini delle revisioni generali degli estimi e del classamento, rimangono di competenza dello Stato attraverso l'Agenzia del Territorio. I successivi Protocolli d'Intesa stipulati dall'Agenzia del Territorio con l'ANCI (quello del 4 Giugno 2007 e del 17 Luglio 2007) hanno previsto la creazione di un network di interscambio e aggiornamento dei dati catastali tra Agenzia del Territorio e Comuni, che porterà alla costituzione di una banca dati catastale unitaria nazionale che sarà continuamente aggiornata dagli enti ed accessibile anche ai singoli cittadini. Per indirizzare e coordinare il processo di decentramento, saranno costituiti un comitato paritetico centrale e dei comitati tecnici regionali. Il loro fine sarà quello di attuare le previsioni del Protocollo d'Intesa, supportare, coordinare e monitorare il processo di decentramento, definire le soluzioni di eventuali criticità e infine affiancare le amministrazioni comunali nei processi formativi inerenti l'esercizio delle funzioni catastali.

Il Protocollo d'Intesa Agenzia del Territorio - ANCI del 4 Giugno 2007 ha stabilito i requisiti per la gestione diretta delle funzioni catastali ad opera dei Comuni. Il computo del

parametro (*d*) su cui basare la decisione tiene conto della popolazione residente al 31/12/2005 conteggiata dall'ISTAT (**P**), del numero di unità immobiliari urbane (**F**) e del numero di particelle del Catasto Terreni non passate al Catasto Fabbricati (**T**) censite al 31/12/2006. Queste tre variabili vengono ponderate diversamente, ottenendo così la seguente formula:

$$d = (\mathbf{P} \cdot 40 + \mathbf{T} \cdot 10 + \mathbf{F} \cdot 50)/100$$

Si opera quindi una ponderazione del 40% per la popolazione, del 10 per i terreni e del 50 per i fabbricati. Il risultato determina le seguenti funzioni:

- se pari o superiore a 80.000 si prevede la gestione diretta, singola o associata;
- se compreso tra 80.000 e 40.000 sono opportune valutazioni più approfondite dal punto di vista della capacità organizzativa, gestionale e tecnologica richieste per la gestione diretta;
- se inferiore a 40.000 non è proponibile la gestione diretta, fatte salve le eccezioni dell'art. 6 del Protocollo d'Intesa.

L'art. 6 del Protocollo di Intesa specifica che i requisiti in questione non costituiscono comunque un impedimento all'assunzione delle funzioni catastali in via diretta per i seguenti soggetti che non raggiungono i predetti parametri: Comunità Montane; Comuni Capoluogo di Provincia, singoli o associati con altri Comuni; Comuni singoli o associati in cui è stata condotta una sperimentazione di esercizio delle funzioni catastali che abbia comportato attività di supporto all'aggiornamento catastale (come, a titolo di esempio, i cosiddetti "poli storici", "sportelli evoluti" e "sportelli DE.CA."). I requisiti dimensionali di riferimento saranno rivisti entro giugno 2008.

Gli accordi stipulati dai Comuni con l'Agenzia del Territorio prevedono che, al fine di agevolare la vicinanza dell'utenza alle funzioni catastali e l'efficienza gestionale degli stessi, è data la possibilità ai Comuni di gestire tali funzioni direttamente o attraverso Unioni di Comuni, Associazioni di Comuni (qualora la somma dei parametri superi i 40.000 punti) o Comunità montane. Inoltre le amministrazioni comunali possono anche scegliere di affidare interamente (e gratuitamente) la gestione all'Agenzia del Territorio: la mancata scelta equivale a quest'ultima opzione. Anche nei casi in cui gli enti affidino la gestione dei servizi catastali all'Agenzia del Territorio, questi sono sollecitati a garantire il "servizio autogestito di consultazione e rilascio visure", attivando sportelli per la consultazione dei dati catastali.

I Comuni detentori delle funzioni hanno scelto il 3 ottobre scorso la modalità di espletamento a seconda del livello di complessità e di autonomia. Sono state date tre opzioni di responsabilità crescente: un primo livello (A) riguardante la sola consultazione e aggiornamento delle intestazioni; il secondo livello (B) che, oltre alle funzioni del primo, accorpa l'accettazione e la parziale trattazione degli atti tecnici ed il terzo livello (C) che invece vedrà il conferimento della totalità delle funzioni. I rapporti fra Comuni e Agenzia del Territorio saranno regolati da convenzioni decennali, diversamente articolate in funzione dell'opzione scelta.

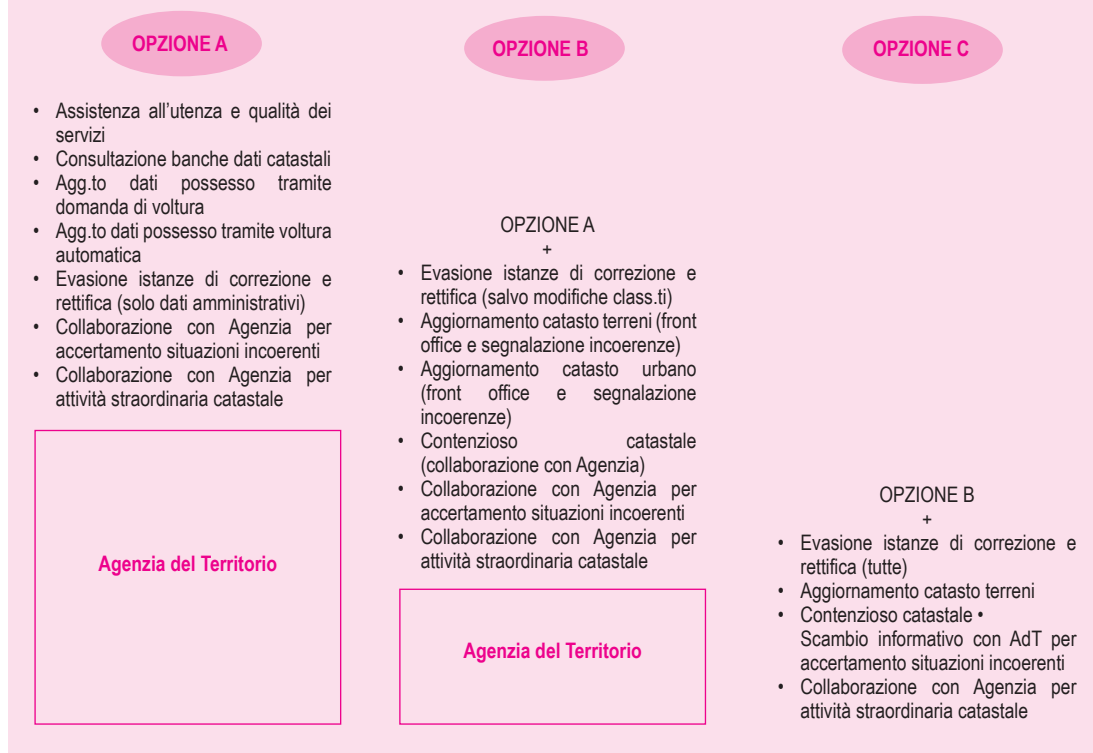
Lo Schema 4.6 mostra nel dettaglio le funzioni relative ad ogni livello.

Le funzioni non svolte direttamente dai Comuni resteranno in mano all'Agenzia ad esclusione del caso "C". Tuttavia quest'ultimo ente continuerà ad avere funzioni esclusive nell'ambito delle funzioni informatiche e catastali di rilevanza sovracomunale tra cui la determinazione degli estimi catastali che vedrà la partecipazione dei Comuni. Sarà inoltre compito dell'Agenzia aggiornare e migliorare in collaborazione con i Comuni la qualità della base dati catastale.

Gli enti che non hanno formulato una scelta avranno a disposizione una proroga fino al 15 Luglio 2009 per decidere o per incrementare il livello scelto. Non è e non sarà possibile devolvere nuovamente le funzioni all'Agenzia del Territorio una volta che la scelta sarà compiuta.

Da un punto di vista meramente quantitativo, il trasferimento delle funzioni assorbirà nuove risorse sia patrimoniali che umane per i Comuni che decideranno di decentrare le funzioni. La volontà dello Stato è quella di devolvere i compiti senza oneri aggiuntivi, quindi a costo zero. Per rendere praticabile questa strada si prevede che parte del personale e delle risorse dell'Agenzia del Territorio venga trasferita temporaneamente ai Comuni. Più precisamente il contingente massimo di personale dell'Agenzia che potrà passare ai Comuni aderenti è pari a 2.955 unità, ovvero il 55% del totale degli addetti ai servizi catastali (5.374 unità); il rimanente 45% rimarrà all'Agenzia per evadere i compiti catastali statali. L'assegnazione delle maestranze avverrà per trasferimento o per distacco. L'attribuzione delle risorse finanziarie, relative al predetto personale, avrà luogo mediante trasferimento, da parte dell'Agenzia del territorio, di un importo di € 1.900 per ogni unità di personale, corrispondente alla media delle retribuzioni dei diversi livelli di personale interessati, sulla base dei dati ufficiali forniti dall'Agenzia

Figura 4.6
FUNZIONI CORRELATE ALLE OPZIONI DI DECENTRAMENTO



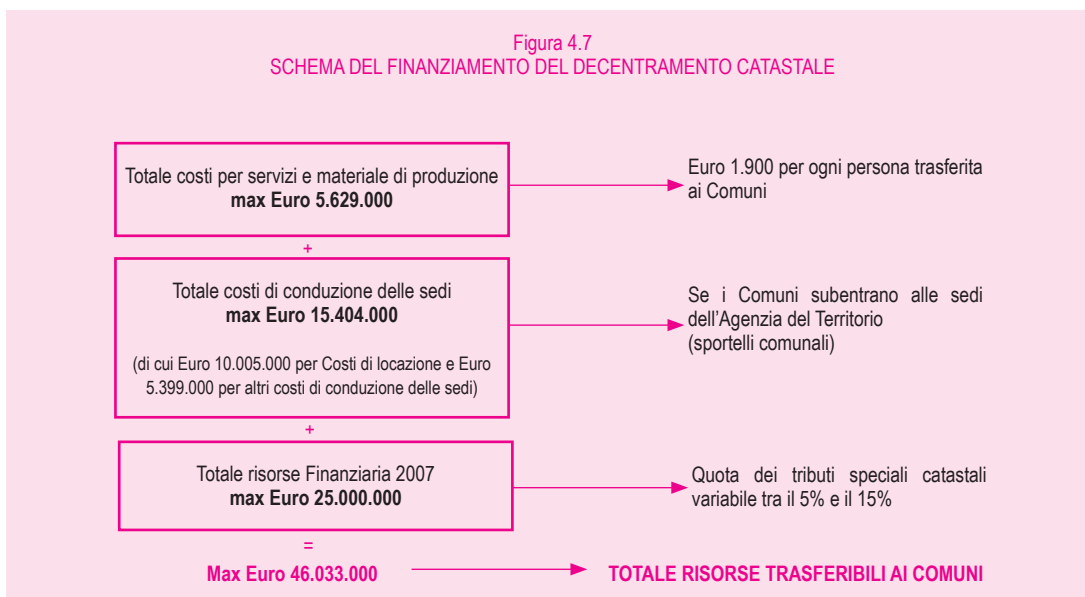
stessa. Ovviamente, l'attribuzione di risorse finanziarie non avrà luogo nel caso in cui la messa a disposizione del personale avverrà mediante l'istituto del distacco. Per la definitiva redistribuzione tra i singoli Comuni, il DPCM del 14/06/2007 prevede che: "Con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, verranno individuate le unità di personale da trasferire o distaccare ai Comuni in relazione alle opzioni esercitate ai sensi dell'art. 3, comma 2." Tale trasferimento terrà conto dell'opzione scelta dal Comune e dalle esigenze dello stesso. Nel medesimo decreto sono definiti i criteri per l'individuazione del personale da assegnare ai Comuni. In questa assegnazione le opzioni "A" e "B" avranno un peso del 32% e 55% rispetto all'opzione "C".

Il totale massimo di risorse trasferibili ai Comuni che hanno assunto le funzioni è previsto in circa 46 milioni di euro. Questo ammontare deriverà dall'"alleggerimento" dell'Agenzia del Territorio: in particolare un massimo di circa 5,6 milioni di euro dovrà coprire i costi per servizi e materiali di produzione, ovvero le spese variabili di produzione tra cui il distacco del personale, stimato in 1.900€ per ogni unità di personale trasferita ai Comuni; circa 15,4 milioni di euro copriranno i costi di conduzione delle sedi nel caso in cui i Comuni subentrino anche fisicamente alle filiali dell'Agenzia del Territorio e creino così sportelli comunali ad hoc; in quest'ultimo caso circa 10 milioni di euro saranno impiegati per i costi di locazione e 5,4 milioni di euro per altri costi di conduzione delle sedi. In aggiunta a questi trasferimenti vi saranno un massimo di 25 milioni di euro, così come previsto dall'ex art. 1 della Legge Finanziaria 2007, che deriveranno dalla devoluzione di una percentuale variabile tra il 5% ed il 15% (comunque entro il tetto stabilito) dei tributi speciali catastali.

Sono stimati ulteriori 10 milioni di euro previsti dall'art. 2 comma 66 della Legge n. 286/06 che dovrebbero andare a coprire i costi del programma per il miglioramento della qualità dei dati (Fig. 4.7).

Nel marzo 2008 vi è stata l'approvazione del nuovo decreto in materia di decentramento da parte della conferenza Stato-Città. Tale provvedimento indica con dettaglio provinciale l'entità e le modalità del trasferimento del personale dall'Agenzia del Territorio ai Comuni che sarà temporaneo, durerà 2 anni e sarà su base volontaria. Alla fine del periodo il personale rientrerà all'Agenzia del Territorio. Nel testo si indica il numero di unità di personale che verrà trasferito su base provinciale. Tale contingente riguarda il numero massimo trasferibile in relazione alla tipologia di opzione esercitata e alla distribuzione del personale per area e profilo professionale, tenendo conto dei vincoli connessi allo svolgimento dei compiti e al mantenimento dei livelli di servizio per ciascuna sede. Per quanto riguarda la Toscana, il massimale di addetti

Figura 4.7
SCHEMA DEL FINANZIAMENTO DEL DECENTRAMENTO CATASTALE



trasferibile è di 403 unità: le Province dove è previsto un impiego maggiore di personale sono Firenze e Lucca.

Sulla base del passato DPCM del 21 marzo 2001, si è tentato di stimare gli ammontari di risorse trasferibili, ipotizzando la massima numerosità di personale trasferito e mantenendo costanti i rapporti tra unità di lavoro e risorse per Provincia presenti nel decreto in questione. Il risultato ipotizza per la Toscana un trasferimento di oltre 4 milioni di euro, di cui circa 3 per spese di funzionamento ed il rimanente milione per spese di investimento; Firenze risulta la Provincia maggiormente beneficiaria di risorse con oltre 800 mila euro (Tab. 4.8).

Tabella 4.8
DISEGNO DEL DPCM RIGUARDANTE IL TRASFERIMENTO DEL PERSONALE DELL'AGENZIA DEL TERRITORIO
AI COMUNI NELL'AMBITO DEL DECENTRAMENTO CATASTALE APPROVATO IN CONFERENZA STATO-CITTÀ IL 20/03/2008.
DETTAGLIO PROVINCIALE
Valori assoluti e assoluti in euro
Fonte: Disegno del DPCM approvato dalla Conferenza Stato-Città e Ns. stime.

	Opzione A (32% opz. C)	Unità di personale Opzione B (55% opz. C)	Opzione C	TOTALE	Ipotesi spese di funzionamento	Ipotesi spese per investimenti	TOTALE
Arezzo	8	13	24	45	341.099	129.842	470.941
Firenze	13	23	42	78	591.238	236.533	827.770
Grosseto	6	10	18	34	260.264	106.098	366.362
Livorno	6	10	18	34	257.719	53.134	310.853
Lucca	9	15	27	51	386.579	90.011	476.590
Massa Carrara	4	7	12	23	174.339	40.488	214.827
Pisa	8	13	24	45	341.099	115.242	456.341
Pistoia	6	10	18	34	257.719	47.391	305.109
Prato	5	8	15	28	203.856	82.777	286.634
Siena	5	9	17	31	234.979	88.299	323.278
TOSCANA	70	118	215	403	3.048.890	989.815	4.038.706

Infine, per rendere il più rapido ed indolore possibile il trasferimento di competenze, è prevista tutta una serie di supporti formativi per il personale comunale destinato a tali compiti da parte dell'Agenzia del Territorio ed ANCI; e anche per la parte di personale dell'Agenzia che afferrirà ai Comuni: in questo caso sarà sempre l'ANCI ma in collaborazione con l'IFEL (Istituto per la Finanza e l'Economia Locale) a provvedervi.

Sotto il profilo dei costi globali ai quali i Comuni interessati dal decentramento dovranno far fronte, alcune elaborazioni ANCI-CRESME stimano che per un polo catastale di 200.000 abitanti che sceglie l'opzione "C", vi sia un costo di attivazione pari a 2,45 euro/abitante ed un costo di gestione di 1,43 euro/abitante a fronte delle risorse previste dal DPCM pari, nella migliore delle ipotesi, a 0,80 euro/abitante. Ovviamente, per un bacino di utenti di dimensioni minori, i costi di attivazione e gestione crescono in maniera vistosa a causa delle minori economie di scala. Lo studio in questione ha preso in considerazione 1.703 Comuni pari a 22,5 milioni di abitanti di cui: 11 milioni afferenti a 250 Comuni che assumono l'opzione

“C”; 8,5 milioni riguardanti 503 Comuni che optano per la “B” e 2,9 milioni facenti parte di 850 Comuni che scelgono la “A”. Sono stati calcolati come costi del decentramento catastale 23,7 milioni di euro attinenti la spesa per i costi d’impianto; 40,7 milioni di euro per la spesa annuale di gestione di cui 29 milioni di euro per il trasferimento di 830 addetti e 11,7 milioni di euro per altri costi aggiuntivi.

Riguardo all’effettiva sostenibilità economica delle funzioni catastali le sperimentazioni in atto da quattro anni in alcuni Comuni (vedasi il caso emblematico di S. Giovanni in Persiceto in provincia di Bologna) hanno dimostrato che i ricavi ottenuti nel consuntivo del primo anno di sperimentazione sono di ben lunga inferiori alle spese di gestione, e che gli uffici comunali non sarebbero stati in grado di funzionare senza il supporto professionale degli uffici provinciali dell’Agenzia del Territorio.

4.4

Il decentramento del catasto ai Comuni toscani

Le scelte dei Comuni toscani riguardanti il decentramento catastale hanno denotato una decisa volontà nell’acquisizione e nella gestione di tali attività: al 3 ottobre, data ultima per la comunicazione della scelta, ben 243 dei 287 Comuni toscani (l’84,7%) avevano scelto di assumere questa funzione. Tale risultato mostrava, inoltre, un’alta propensione alla cooperazione tra amministrazioni al fine di giungere ad una più efficiente gestione e ad un maggior livello di decentramento delle funzioni. La possibilità data dalla disciplina di poter esercitare in forma associativa le funzioni era stata sfruttata da 232 Comuni, pari all’81% del totale (67% della popolazione), mentre solo 11 amministrazioni avevano deciso di gestire singolarmente i nuovi compiti.

Nel febbraio 2008 è stata stilata a livello centrale la mappatura delle scelte comunali in base alle istruttorie che i vari Comitati tecnici regionali hanno svolto sulle domande degli enti. Tale documento è stato poi trasmesso dall’Agenzia del Territorio al Ministero delle Finanze. In tale mappatura vi sono sia i Comuni che hanno correttamente presentato la domanda con la propria scelta e che entreranno da subito a far parte del decentramento catastale, sia coloro i quali, per alcuni motivi precisamente individuati, hanno visto arenarsi la loro istruttoria e non vedranno la devoluzione delle competenze in questa prima tranche del progetto. Per quanto riguarda la Toscana, le tabelle del Ministero individuano 49 Comuni che non hanno rispettato le tempistiche o le normative presenti nei DPCM del giugno e del luglio 2007, e che quindi non vedranno concretizzarsi, per il momento, la devoluzione delle funzioni catastali. Deve essere notato come non vi sia corrispondenza tra i dati dell’Agenzia del Territorio e quelli raccolti da Anci-Toscana nei dati nazionali: 3 Comuni, infatti, risultano né inadempienti, né nella lista dei virtuosi e corrispondono a Volterra, Forte dei Marmi e Pietrasanta. Nel caso di Volterra il Comune doveva essere inserito nella gestione della Comunità montana dell’Alta Val di Cecina, ma i restanti Comuni membri hanno avuto problemi in sede di istruttoria; Forte dei Marmi e Pietrasanta avevano aderito all’aggregazione della Comunità Montana dell’Alta Versilia non facendone parte.

Nonostante ciò, la lista ministeriale definisce i Comuni che effettivamente godranno del decentramento più, eventualmente, le amministrazioni comunali le cui istruttorie saranno sanate.

Nel confronto nazionale qui proposto, sintesi di tale lista, può essere facilmente notato come la Toscana annoveri il più alto numero di Comuni che hanno ottenuto il decentramento delle funzioni (il 70%). Più in generale si nota un maggior numero di Comuni in regola al Nord rispetto al Sud e, globalmente, un’alta percentuale di enti la cui istruttoria è stata, per vari motivi, respinta (Tab. 4.9).

Basandosi su tali dati, è possibile analizzare la ripartizione tra le tre possibilità di gestione del catasto scelte dei 200 Comuni toscani in regola: 77 enti hanno aderito al “Livello A”, 25 al “Livello B” e 98 al “Livello C”; 37 Comuni (il 13% del totale) hanno deciso, invece, di non assumere le funzioni decentrate e di delegarle all’Agenzia del Territorio o di rimandare la decisione sfruttando la proroga fino al 15 Luglio 2009. La presenza delle Comunità Montane e di altre forme di aggregazione quali le aree cittadine, i Circondari e gli ambiti ottimali hanno fortemente influito nel processo decisionale e sul livello scelto. Molti Comuni, infatti, pur non raggiungendo autonomamente il livello minimo dei 40.000 punti, hanno visto attribuirsi le funzioni in virtù di una gestione allargata alle altre amministrazioni comunali della propria aggregazione territoriale come disposto dall’articolo 6 del Protocollo d’Intesa Agenzia del Territorio - ANCI. Deve essere ricordato come, però, la quasi totalità dei Comuni con un

Tabella 4.9
RIEPILOGO NAZIONALE DECENTRAMENTO DELLE FUNZIONI CATASTALI.
Valori assoluti e percentuali
Fonte: ANCI regionali

	Numero Comuni in regola	Popolazione decentrata	Comuni esclusi	Comuni che non hanno assunto funzioni	Totale Comuni	Incidenza Comuni in regola su tot.	Incidenza Comuni bocciati su tot.	Incid. Comuni che non hanno assunto funzioni
Abruzzo	99	510.037	112	94	305	32%	37%	31%
Basilicata	41	286.577	89	1	131	31%	68%	1%
Calabria	53	635.513	225	131	409	13%	55%	32%
Campania	136	1.376.273	231	184	551	25%	42%	33%
Emilia R.	220	3.306.415	73	48	341	65%	21%	14%
Lazio	47	3.048.856	220	111	378	12%	58%	29%
Liguria	30	941.828	85	120	235	13%	36%	51%
Lombardia	718	6.296.253	465	361	1.544	47%	30%	23%
Marche	85	835.456	92	69	246	35%	37%	28%
Molise	2	72.945	65	69	136	1%	48%	51%
Piemonte	316	2.433.813	406	484	1.206	26%	34%	40%
Puglia	32	714.480	110	116	258	12%	43%	45%
Sardegna	14	281.435	180	183	377	4%	48%	49%
Sicilia	73	1.980.765	180	137	390	19%	46%	35%
Toscana	200	2.506.421	50	37	287	70%	17%	13%
Umbria	22	487.366	49	21	92	24%	53%	23%
Veneto	286	2.429.956	152	142	580	49%	26%	24%
TOTALE	2.374	28.144.389	2.784	2.308	7.466	32%	37%	31%

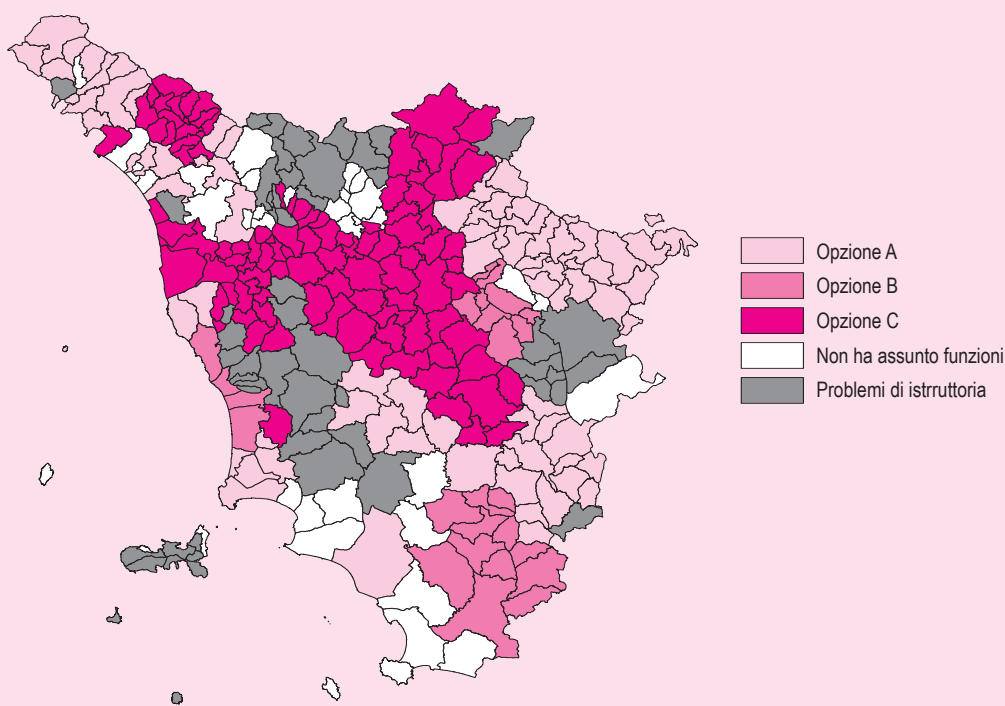
parametro di riferimento idoneo (tra cui Firenze) abbiano preferito gestire le funzioni in comunione con altri enti. Complessivamente le amministrazioni comunali non facenti parte di Comunità montane che hanno scelto questa via sono state 92 (il 32%) e rappresentano circa la metà della popolazione toscana (49%). Per contro si osservano 4 Comuni che gestiscono in base alla disciplina del Protocollo le funzioni autonomamente, ovvero Carrara, Viareggio, Grosseto e Capannori. Infine le amministrazioni comunali che non hanno ancora adottato le funzioni o che le hanno delegate all'Agenzia del territorio sono 37 a cui corrisponde il 17% della popolazione. Quest'ultimo dato fa riflettere sull'effettivo successo raggiunto dal processo del decentramento: in questa quota infatti sono compresi ben 5 Capoluoghi di Provincia quali Massa, Lucca, Pistoia, Arezzo e Prato.

Per quanto riguarda le Comunità Montane, le domande di gestione associata delle funzioni catastali riguardavano 18 delle 20 Comunità Montane toscane con l'esclusione di quella del Pratomagno e dell'area lucchese, ma solo 13 sono risultate idonee. Il numero dei Comuni coinvolti (104) è più alto rispetto alle altre modalità di gestione e comprende il 15% della popolazione. L'opzione che maggiormente ha incontrato il favore di questo tipo di aggregazione è, comprensibilmente, la "A", vista la piccola dimensione degli enti coinvolti. L'esatto contrario vale per le altre forme aggregative dove la modalità di gestione preferita è la più complessa "C". Quest'ultima, la più completa, ha riscontrato il favore della maggioranza dei Comuni della Toscana Centrale e di alcune amministrazioni nel Nord della Toscana localizzate sull'Appennino Tosco-Emiliano e in Garfagnana. In particolare, i Capoluoghi aderenti a tale possibilità sono stati Firenze, Pisa, Siena e Carrara; tra i Comuni più popolosi che non costituiscono Provincia si menzionano Scandicci, Viareggio, Empoli e Sesto Fiorentino. L'opzione "A" è stata invece scelta dai Comuni massesi, da buona parte dell'aretino e della Toscana centro-meridionale, da Livorno e dalla Val di Cornia. Infine l'opzione "B" è stata adottata dai Comuni dell'entroterra grossetano, dal litorale livornese e dal Valdarno aretino (Tab. 4.10 e Fig. 4.11).

Tabella 4.10
SCELTE DELLE ASSOCIAZIONI DI COMUNI
Valori assoluti
Fonte: Agenzia del Territorio – Ministero dell'Interno

Denominazione Gestione Associata/Ambito ottimale, Comunità montana	Popolazione residente	Parametro dimensionale comuni aderenti	Numero Comuni aderenti	Opzione scelta	Popolazione servita con decentramento
Polo Monsummano Terme	50.608	45.655	5	C	50.608
Val d'Elsa	56.480	54.099	3	C	56.480
Val di Cornia	57.612	57.991	5	A	57.612
Valdarno inferiore	74.073	69.542	5	C	74.073
Valdarno aretino	85.784	82.596	9	B	85.784
Bassa Val di Cecina	79.501	78.921	4	B	70.646
Valdera	88.741	77.728	11	C	79.335
Area senese	101.379	107.458	11	C	101.379
Area livornese	176.685	141.248	2	A	176.685
Circondario Empolese V.	166.404	155.631	11	C	166.404
Area pisana	202.586	177.025	10	C	202.586
Area fiorentina	641.731	549.889	16	C	641.731
CM Cetona	60.596	67.866	8	A	58.871
CM Garfagnana	29.291	43.588	16	C	29.291
CM Mugello	61.156	65.516	8	C	57.701
CM Alta Versilia	90.231	60.377	4	A	57.454
CM Amiata GR	19.334	35.641	8	B	19.334
CM Amiata Val d'Orcia	24.500	33.237	7	A	24.500
CM Casentino	47.439	58.719	13	A	47.439
CM Colline Fiora	19.534	31.906	4	B	19.534
CM Lunigiana	56.073	84.138	12	A	49.328
CM Media Valle del Serchio	22.966	25.818	4	A	22.966
CM Merse	18.939	25.244	6	A	18.939
CM Montagna Fiorentina	58.679	59.923	7	A	58.679
CM Valtiberina	31.275	37.440	7	A	31.275
TOTALE	2.321.597		196		2.258.634
Comuni che gestiscono le funzioni autonomamente	247.787		4		247.787
Comuni che ancora non hanno adottato funzioni o che hanno lasciato le competenze all'AdT	617.292		37		
Comuni con problemi di istruttoria	433.196		50		
TOTALE	3.619.872		287		2.506.421

Figura 4.11
SCELTE COMUNI TOSCANI
Fonte: Agenzia del Territorio – Ministero dell'Interno.



I comportamenti dei grandi Comuni in Toscana, prevalentemente volti all'associazione o allo sfruttamento della seconda finestra di proroga del 15 Luglio 2009, sembra denotare un onere in termini di risorse e di personale che tali enti non sono disposti a sopportare singolarmente o comunque in questo esercizio. La possibilità di ripartire i costi su più Amministrazioni Comunali rende più sopportabile l'assunzione di queste funzioni, peraltro desiderabili da parte dei grandi Comuni. A titolo di esempio, il secondo Comune più popoloso della Toscana, Prato, ha deciso di sfruttare la proroga a causa di un quadro ancora incerto per quanto riguarda l'ammontare di risorse e di personale che sarà destinato alle funzioni catastali, nonché al fatto che il reperimento di un ammontare di risorse adatte comporterebbe la rinuncia a progetti quale quello di trasferimento degli uffici comunali da immobili in affitto a immobili propri che il Comune persegue da anni e che adesso risulta fattibile grazie agli stanziamenti fatti. La ragione per cui la strada dell'aggregazione non è stata momentaneamente percorribile è dovuta al fatto che ancora non è stato raggiunto un accordo con i Comuni della Provincia che non fanno parte dell'aggregazione della Val di Bisenzio e che da soli non raggiungono, neppure unendosi, il requisito dei 40.000 punti.

Si viene a confermare quindi la ragionevole opinione che, al fine di creare economie di scala e a causa di un iter di risorse e personale ancora poco trasparente, parte dei Comuni più grandi abbiano scelto di aggregarsi o comunque di rimandare la decisione.

4.5 Conclusioni

Il processo di decentramento del catasto, sebbene ancora in itinere, porta ad una serie di riflessioni: anzitutto il suo cammino è cominciato senza che vi sia ancora una precisa individuazione delle risorse patrimoniali ed umane; a ciò si aggiunge il fatto che la determinazione degli estimi catastali rimarrà accentrata nelle mani dell'Agenzia del Territorio anche se è prevista una partecipazione dei Comuni; sembra quindi che vi sia un mero trasferimento di funzioni operative dalle Agenzie alle amministrazioni comunali. Tuttavia le funzioni maggiormente programmatiche e di indirizzo dovrebbero rimanere accentrate. Deve essere notato come potranno sorgere problemi di gestione e di creazione di economie di scala, nei piccoli Comuni o nelle piccole Comunità montane le quali potranno manifestare difficoltà anche in fase di coordinamento tra Comuni.

In conclusione una sufficiente devoluzione di risorse e il recupero di gettito derivante dalla lotta all'evasione dell'ICI e dalla corretta valutazione delle rendite catastali potrebbe riuscire a coprire i costi delle nuove funzioni ed apportare nuove entrate ai Comuni: mentre tale prospettiva sembra maggiormente percorribile dai grandi Comuni, alcuni dubbi sorgono sugli effettivi benefici che il decentramento apporterà alle gestioni singole o associate dei piccoli Comuni. Il DPCM del 14 giugno 2007, inoltre, prevede sì, i citati tre livelli di gestione di impegno crescente di cui i primi due incrementabili fino al 15 luglio 2009, ma non prevede la possibilità di invertire il processo. L'eventuale discrepanza tra spese ed entrate, nonché la mancata sostenibilità economica del numero e delle competenze delle unità di personale connesse al servizio non sarà una condizione valida per poter riaffidare la gestione all'Agenzia del Territorio, né tanto meno a società private, pubbliche o miste pubblico-private, in quanto espressamente vietato dall'art.1 comma 195 della Finanziaria 2007. Solamente con i prossimi decreti e con i primi risultati di gestione, però, potremo definitivamente affermare se tali scelte siano state frutto di una lungimirante strategia oppure di una mera aspirazione ad una maggiore autonomia comunale, più volte ostacolata negli ultimi anni dal livello centrale.

NOTE

¹ Sentenza n. 37 del 2004.

² DL. N. 223 del 4 luglio 2006.

³ Rispettivamente Legge n. 296 del 27 dicembre 2006 e Legge n. 244 del 24 dicembre 2007.

⁴ Legge n. 244 del 24 dicembre 2007.

⁵ ISFEL, *La manovra finanziaria dei Comuni*, Rapporto 2007.

⁶ Le stime della tabella 3 si basano sulle aliquote e sui gettiti ICI 2003-2006 suddivise per prima casa, seconda casa, fabbricati ad uso produttivo ed altri fabbricati. Per l'anno 2003 i dati provengono dalle Relazioni Previsionali della Regione Toscana; i dati sul gettito del 2006 provengono dai Certificati consuntivi di Bilancio dei Comuni toscani. Utilizzando la distribuzione del gettito del 2003 si è stimato il gettito delle seconde case e dei fabbricati ad uso produttivo. Il gettito potenziale residuo è stato poi calcolato ponendo al numeratore la differenza tra il gettito teoricamente disponibile all'aliquota massima legale (7‰) e il gettito effettivo e, al denominatore, la differenza tra il gettito teoricamente disponibile all'aliquota massima e quello all'aliquota minima legale (4‰), secondo la formula seguente:

$$G* = \frac{G_{max} - G}{G_{max} - G_{min}}$$

Il ruolo degli oneri di urbanizzazione nelle politiche insediative è uno dei temi attorno a cui ruota il recente dibattito sul governo del territorio e rappresenta in modo emblematico lo stretto legame che connota economia e territorio; la centralità che viene loro attribuita deriva dalla correlazione crescente tra attività edilizia e fragilità economica delle amministrazioni locali¹.

Con l'abrogazione disposta dal nuovo T.U. dell'edilizia (DPR 380/2001) è infatti cessato il vincolo di destinazione dei contributi di costruzione (prima denominati oneri di urbanizzazione) ed è stato eliminato il conto corrente vincolato presso la Tesoreria del comune dove i proventi affluivano². Pertanto anche i contributi provenienti dall'attività edilizia entrano nel totale delle entrate che finanziano in modo indistinto le spese.

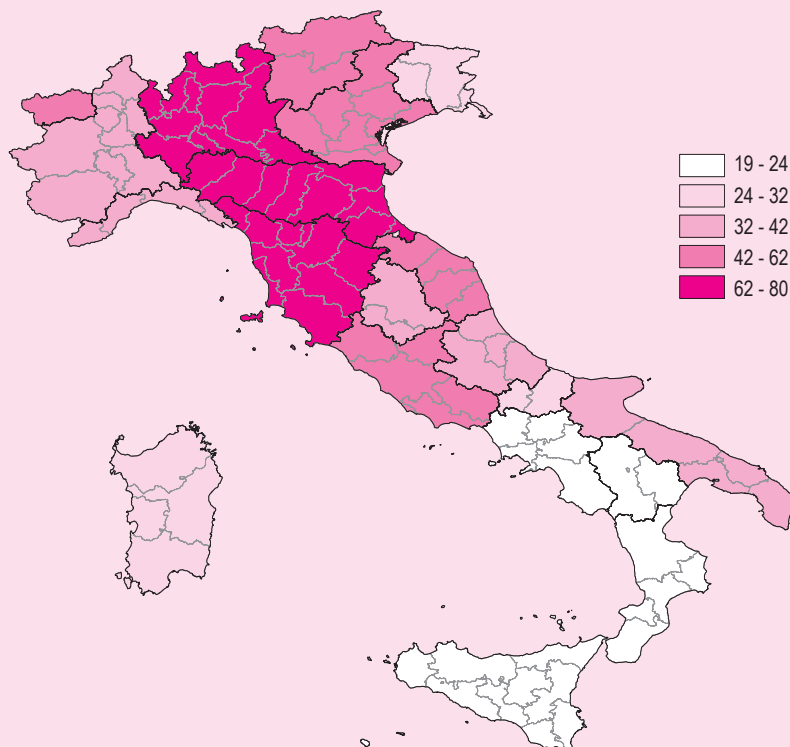
Il nesso tra permessi di costruzione e finanza locale è stato rafforzato parallelamente all'avvio del processo di riforma delle normative regionali che disciplinano il governo del territorio. Se quindi da un lato, ormai in molte regioni italiane, si è avviato il processo di revisione delle leggi di governo del territorio improntate alla limitazione del consumo di suolo e quindi al contenimento della nuova edificazione, dall'altro la minore disponibilità di risorse delle amministrazioni locali e la possibilità di superare tale ostacolo attingendo agli oneri, ha innescato talvolta meccanismi contraddittori rispetto ai principi ispiratori del processo di rinnovamento legislativo.

Vediamo più nel dettaglio quali sono i contributi che percepisce una amministrazione pubblica quando autorizza la costruzione di un nuovo edificio residenziale o destinato ad altre funzioni. Il rilascio di un permesso di costruzione³ implica, da parte del suo titolare, la corresponsione all'amministrazione comunale di un contributo, il cosiddetto contributo concessorio. L'entità della somma che viene versata è stabilita da leggi regionali⁴ ed è commisurata a due parametri: le spese di urbanizzazione⁵ (a) e i costi di costruzione (b). Gli oneri di urbanizzazione vengono corrisposti dal titolare del permesso all'amministrazione comunale quando l'intervento autorizzato ha per oggetto la costruzione di nuova edificazione (sia residenziale che non) o altri interventi che implicano un incremento del carico urbanistico; è il caso degli ampliamenti di superficie, dei mutamenti di destinazione d'uso, dell'aumento di unità immobiliari. Il contributo relativo al costo di costruzione è espresso da una quota correlata alle caratteristiche, alle tipologie delle costruzioni, della destinazione e dell'ubicazione⁶. Si tratta comunque di valori di riferimento rispetto ai quali l'amministrazione comunale ha margini di discrezionalità. Le possibilità di revisione di tali valori riguarda in particolare la riduzione degli importi per gli interventi di restauro e di ristrutturazione del tessuto edilizio esistente e gli interventi di nuova edificazione che assumono rilevanza sociale (per esempio nell'ambito di Peep, i piani per l'edilizia economica e popolare) o la maggiorazione del contributo relativo alle opere di urbanizzazione primaria qualora si tratti di nuovo *tout court*. La legge Bucalossi introdusse l'onerosità della concessione per ogni attività comportante trasformazione edilizia del territorio comunale contestualmente al vincolo per le amministrazioni di impiegare tali entrate per le opere di urbanizzazione⁷; il provvedimento rispose alla necessità di sopperire alla carenza di servizi che affliggeva crescenti porzioni urbane e che si rifletteva negativamente sulla qualità dei luoghi dell'abitare.

Dal pagamento degli oneri sono sollevati (in tutto o in parte) quegli operatori che utilizzano lo strumento della lottizzazione convenzionata attraverso il quale si accollano la realizzazione delle opere di urbanizzazione e la correlata cessione (gratuita) delle aree (opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione). Questo è il sistema che fino ad oggi ha garantito da un lato le necessarie dotazioni di attrezzature e servizi alle aree di nuova espansione, dall'altro la valorizzazione privata dell'investimento.

Gli oneri di urbanizzazione possono anche essere letti come il ritorno pubblico conseguente alla valorizzazione dell'investimento del privato. Se valutati da questa angolatura, un dato interessante riguarda il loro ruolo nella determinazione del costo complessivo di costruzione: fatti 100 i costi complessivi di edificazione nelle principali città italiane (fonte: *Il mercato delle costruzioni 2008*, Rapporto congiunturale Cresme), 9 punti spettano agli oneri concessori mentre le voci che contribuiscono maggiormente rimangono il costo del terreno e il costo di costruzione.

Figura 5.1
ONERI DI URBANIZZAZIONE. NELLE REGIONI ITALIANE. 2001-2005
Valori medi pro capite
Fonte: elaborazioni su dati Isae

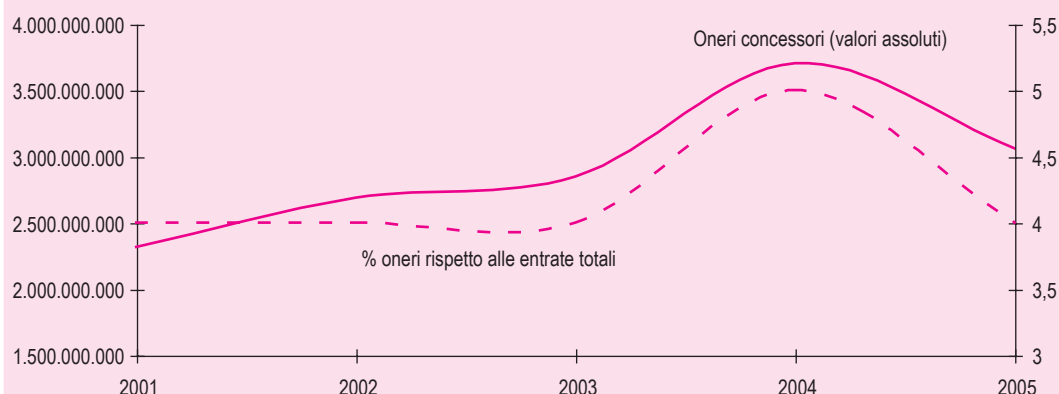


In Italia nel 2005 sono stati versati oltre 3 miliardi di euro come contributi concessori, che corrispondono ad un valore pro capite di 52 euro e una media annuale, nel periodo 2001-2005 di 50 euro pro capite⁸.

Tabella 5.2
ONERI DI URBANIZZAZIONE NELLE REGIONI ITALIANE
Valori in milioni di euro e pro capite
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e Isae

	Valori in milioni	Valori pro capite				
	2005	2001	2002	2003	2004	2005
Piemonte	199	36	40	40	46	46
Valle d'Aosta	9	40	52	44	70	74
Lombardia	615	63	73	82	94	65
Trentino Alto Adige	49	63	64	49	67	49
Veneto	227	44	51	55	63	48
Friuli Venezia Giulia	25	24	29	29	31	21
Liguria	84	25	31	39	45	52
Emilia Romagna	367	66	82	64	95	88
TOSCANA	290	57	76	84	106	80
Umbria	39	28	40	43	44	45
Marche	103	41	57	51	71	68
Lazio	403	33	49	52	99	76
Abruzzo	51	35	32	34	42	39
Molise	9	26	28	27	31	29
Campania	186	14	16	19	30	32
Puglia	165	27	30	39	38	41
Basilicata	17	28	0	31	22	29
Calabria	50	14	17	17	24	25
Sicilia	125	28	15	19	33	25
Sardegna	48	27	32	33	40	29
ITALIA	3.060	39	46	48	63	52

Grafico 5.3
ONERI DI URBANIZZAZIONE IN ITALIA. 2001-2005
Valori assoluti e incidenza rispetto alle entrate totali
Fonte: elaborazioni su dati Isae



Tra le Regioni italiane è la Lombardia a registrare l'entrata più consistente (oltre 3 miliardi e mezzo di euro nei cinque anni) seguita da Emilia Romagna, Lazio, Toscana e Veneto; fatto 100 le entrate italiane derivanti da oneri concessori, la Lombardia nel corso dei cinque anni considerati, non scende mai al di sotto dei 20 punti, con un contributo massimo nel 2003 (27) mentre l'apporto toscano oscilla tra i 9 e 11 punti del 2003. Il rapporto con la popolazione restituisce una graduatoria che si discosta solo in parte dalla precedente e che vede nel 2005 ai primi posti Emilia Romagna, Toscana e Lazio.

La tendenza è quella di un aumento delle entrate rispetto al 2001 (+30%). Nel primo anno di vigenza delle nuove disposizioni legislative in merito al vincolo di destinazione d'uso dei contributi di costruzione (2004), il dato nazionale registra un incremento del 30%. Sono in particolare Lazio, Sicilia, Valle d'Aosta e Campania a conoscere un aumento superiore al 50%; Emilia Romagna, Calabria, Marche e Trentino si attestano tra il 50 e il 35%. Il 2004 è anche l'anno del condono edilizio per cui l'incremento registrato rispetto al 2003 è da interpretare sia come effetto indotto dall'ingresso di tali gettiti nella spesa corrente sia tenendo conto delle sanzioni pecuniarie legate al rilascio di concessioni in sanatoria.

Tabella 5.4
ONERI DI URBANIZZAZIONE NELLE REGIONI ITALIANE. 2001-2005
Variazioni % e valori in milioni di euro
Fonte: elaborazioni su dati Isae

	Variazioni %				Valori assoluti				
	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2001	2002	2003	2004	2005
Piemonte	14	-1	15	0	154	176	174	200	199
Valle d'Aosta	30	-16	59	6	5	6	5	9	9
Lombardia	15	12	15	-31	600	693	775	890	615
Trentino Alto Adige	2	-23	35	-26	62	63	49	66	49
Veneto	17	7	15	-23	207	242	258	296	227
Friuli Venezia Giulia	23	-1	9	-33	28	35	35	37	25
Liguria	21	28	15	15	41	49	63	73	84
Emilia Romagna	24	-22	48	-8	278	344	269	399	367
TOSCANA	33	10	26	-24	206	274	303	383	290
Umbria	40	9	2	3	24	34	37	38	39
Marche	40	-11	39	-5	63	88	78	109	103
Lazio	50	6	89	-23	175	262	277	525	403
Abruzzo	-8	8	22	-6	45	42	45	54	51
Molise	8	-2	12	-6	8	9	9	10	9
Campania	16	19	58	9	79	91	109	171	186
Puglia	11	28	-2	7	111	123	157	155	165
Basilicata	-	-	-30	35	17	0	18	13	17
Calabria	19	2	42	4	28	33	34	48	50
Sicilia	-48	31	72	-25	142	74	97	166	125
Sardegna	20	2	23	-28	44	53	54	66	48
ITALIA	16	6	30	-17	2.318	2.691	2.847	3.707	3.060

Le amministrazioni comunali, come spiegato in apertura del paragrafo, possono destinare una parte delle entrate correlate agli oneri di urbanizzazione per il finanziamento della spesa corrente sottraendole agli investimenti. Un aspetto di interesse diviene quindi il rapporto tra oneri di urbanizzazione e le spese di investimento assunto come indicatore (ancorché “proxy”)⁹ della quantità di risorse provenienti dall’attività edilizia e destinate ad “attrezzare” le città.

Il rapporto tra oneri e spese per investimento evidenzia differenze territoriali piuttosto significative. Tra le Regioni italiane, l’Emilia Romagna è quella che sostiene le spese di investimento attingendo in misura più consistente dagli oneri di urbanizzazione (incidenza variabile tra il 30 e il 18); anche la Toscana si colloca nel gruppo di regioni con l’incidenza più elevata, il valore toscano varia da un minimo del 17% del 2001 ad un massimo del 26% del 2002.

Tabella 5.5
RAPPORTO TRA ONERI E SPESE INVESTIMENTO
Valori %
Fonte: elaborazioni su dati Isae

Regione	2001	2002	2003	2004	2005
Piemonte	12,0	12,9	11,1	11,0	10,7
Valle d'Aosta	3,6	5,2	3,5	5,9	7,3
Lombardia	7,3	7,8	9,8	10,2	5,6
Trentino alto Adige	6,3	5,8	5,0	6,4	4,9
Veneto	15,8	16,5	17,3	17,0	14,3
Friuli Venezia Giulia	5,3	7,3	5,4	5,6	3,2
Liguria	5,1	7,7	8,1	9,7	13,0
Emilia Romagna	30,1	29,6	18,1	22,8	23,7
TOSCANA	16,6	25,7	23,0	25,4	24,3
Umbria	5,1	5,9	5,3	5,2	5,9
Marche	9,0	16,0	12,0	15,5	17,0
Lazio	15,3	19,9	17,7	34,5	22,0
Abruzzo	14,6	17,0	14,7	11,3	10,4
Molise	6,0	12,0	9,4	7,7	7,5
Campania	5,1	5,5	7,0	10,3	11,9
Puglia	17,1	13,2	19,2	14,2	22,3
Basilicata	8,1	0,0	8,5	5,2	6,8
Calabria	5,3	6,2	7,6	10,3	11,8
Sicilia	11,9	7,5	11,0	21,0	16,5
Sardegna	8,2	9,8	8,7	7,7	5,1
ITALIA	10,1	11,3	11,8	13,8	10,9

Il bilancio complessivo sui cinque anni evidenzia un valore pro capite più elevato in Toscana (402), con una media annuale di 80 Euro per abitante. A seguire Emilia Romagna, Lombardia e Lazio, tutte con valori superiori a 300 Euro pro capite e con una media che oscilla da 62 a 79 Euro pro capite.

Le Regioni del Sud occupano gli ultimi posti della graduatoria; la ridotta dimensione delle entrate dovrebbe essere interpretata tenendo conto di un’attività edilizia più contenuta ma anche del più basso costo unitario e del fenomeno dell’abusivismo edilizio.

Tabella 5.6
ONERI DI URBANIZZAZIONE PRO CAPITE
Valori in euro e numeri indice
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e Isae

	Valori in euro	Numeri indice Italia=100		Valori in euro	Numeri indice Italia=100
Piemonte	208	80	Lazio	310	120
Valle d'Aosta	281	110	Abruzzo	181	70
Lombardia	377	150	Molise	141	60
Trentino alto Adige	292	120	Campania	110	4
Veneto	260	100	Puglia	175	70
Friuli Venezia Giulia	133	50	Basilicata	110	40
Liguria	192	80	Calabria	96	40
Emilia Romagna	396	160	Sicilia	120	50
TOSCANA	402	160	Sardegna	160	60
Umbria	200	80			
Marche	288	120	ITALIA	249	100

Il rapporto tra volumetria complessiva autorizzata ed entrate legate agli oneri, consente di valutare il costo medio degli oneri per unità di mc; si tratta di un indicatore proxy poiché, come

spiegato, il costo degli oneri è funzione di una pluralità di variabili (tra cui la destinazione d'uso, la tipologia d'intervento) e una parte (o la totalità) dei contributi può essere scomputata in favore della realizzazione diretta delle opere.

In ogni caso, l'analisi comparata, interpretata alla luce di queste accortezze, evidenzia un costo unitario medio più elevato in Toscana rispetto al dato nazionale e rispetto a tutte le altre regioni, con l'unica eccezione rappresentata dalla Liguria che nel 2005 occupa il primo posto della graduatoria.

Tabella 5.7
ONERI DI URBANIZZAZIONE NELLE REGIONI ITALIANE. 2001-2005
Oneri per unità di volume e % rispetto alle entrate totali
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e Isae

Regione	Per unità di mc					% rispetto alle entrate totali				
	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005
Piemonte	8	8	9	10	12	4	4	4	4	4
Valle d'Aosta	17	12	17	15	17	2	2	2	3	3
Lombardia	12	11	15	14	11	4	4	5	6	3
Trentino Alto Adige	7	6	6	7	5	3	3	3	3	2
Veneto	5	4	6	7	6	5	6	6	7	5
Friuli Venezia Giulia	3	3	4	4	3	2	2	2	2	1
Liguria	21	20	20	25	31	2	2	3	3	4
Emilia Romagna	10	8	9	12	11	7	8	5	8	8
TOSCANA	17	20	23	30	22	5	7	7	8	7
Umbria	7	10	10	11	9	2	3	3	3	3
Marche	7	7	8	12	12	4	5	4	7	6
Lazio	13	22	21	27	22	3	4	4	9	7
Abruzzo	7	7	6	8	7	4	4	4	5	4
Molise	5	7	6	6	6	2	3	3	3	3
Campania	6	6	7	9	12	2	2	2	3	4
Puglia	8	7	11	9	11	4	4	6	5	6
Basilicata	8	0	7	5	7	3	0	3	2	3
Calabria	4	3	4	5	6	2	2	2	3	3
Sicilia	14	6	7	12	9	3	2	2	4	3
Sardegna	5	5	6	7	5	2	3	3	3	2
ITALIA	9	8	10	12	11	4	4	4	5	4

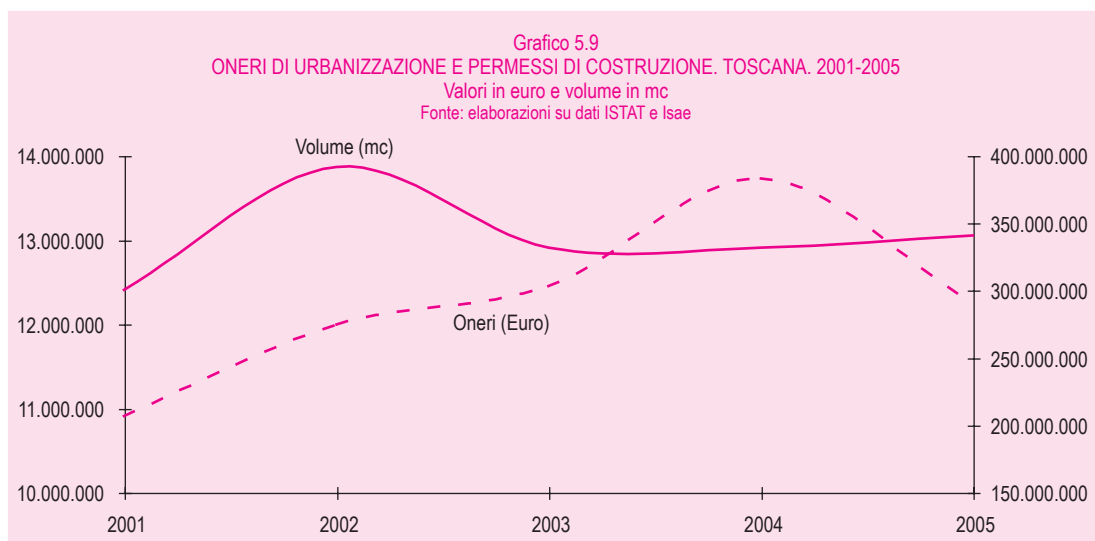
Volendo scendere dentro la Toscana e spingere l'indagine sugli oneri di urbanizzazione a livello provinciale e comunale, dobbiamo far ricorso ai dati dei certificati consuntivi di bilancio comunali¹⁰.

In Toscana negli ultimi 6 anni sono stati incassati complessivamente 1 miliardo e 640 milioni di euro provenienti da oneri concessori, con una media annuale di 274 milioni l'anno. È il 2004 l'anno in cui la Toscana registra le maggiori entrate (circa 380 milioni di euro). Il peso delle entrate legate ai permessi di costruzione rispetto alle entrate totali, oscilla tra il 5 e gli 8 punti percentuali, con l'incidenza massima nel 2004, primo anno di applicazione del mutato quadro legislativo. La media italiana è sensibilmente inferiore attestandosi tra il 4 e il 5%.

Tabella 5.8
ONERI DI URBANIZZAZIONE IN TOSCANA. 2000-2005
Valori in milioni di euro e variazioni % per anno
Fonte: elaborazioni da Certificati Consuntivi di Bilancio

Anno	Milioni di euro	Variazioni %
2000	181	
2001	206	2000-2001 14,2
2002	272	2001-2002 31,9
2003	301	2002-2003 10,3
2004	380	2003-2004 26,5
2005	303	2004-2005 -20,2
TOTALE 2000-2005	1.644	

Le variazioni annuali consentono di verificare gli effetti prodotti dall'entrata in vigore del Tu del 2001. Nel corso del 2004, rispetto all'anno precedente si registra un incremento del 32% a cui però non sembra corrispondere un aumento della volumetria autorizzata¹¹. Nel corso del 2002 invece si registra la variazione più ampia (+ 32%); il 2002 è l'anno per la Toscana di maggiore vivacità edilizia.



La distribuzione degli oneri tra le Province toscane restituisce un quadro territoriale piuttosto differenziato; fatta 100 la totalità di entrate legate agli oneri nel periodo 2000-2004, il contributo maggiore proviene da Firenze, Lucca e Pisa; relativizzando rispetto alla popolazione residente il quadro territoriale che emerge vede Lucca al primo posto (con il valore massimo di 115 Euro per abitante nel 2004) seguita da Siena, Arezzo e Pistoia.

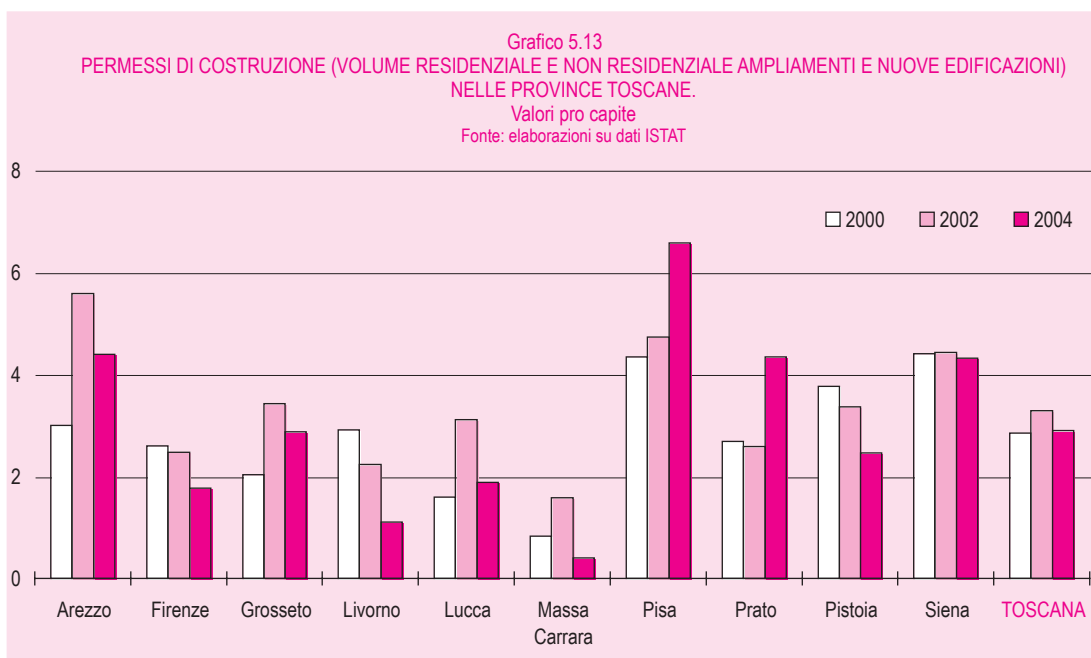
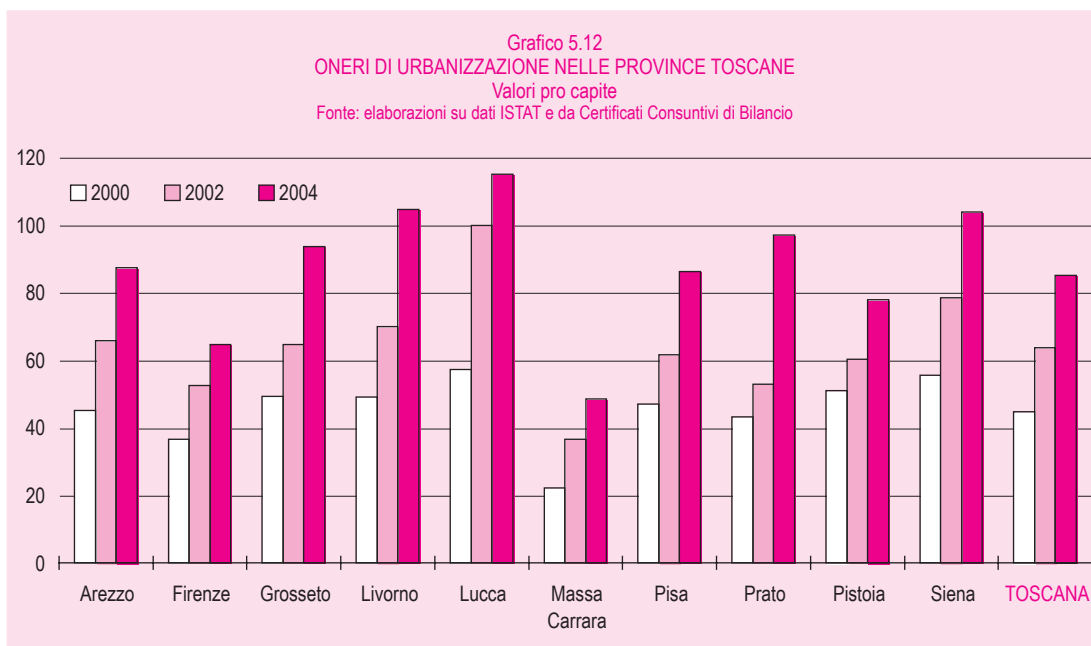
Il rapporto tra oneri percepiti e permessi rilasciati consente da un lato di interpretare tali entrate come indicatore di maggiore vivacità edilizia e dall'altro di evidenziare quegli ambiti provinciali in cui il costo degli oneri per unità di volume è più elevato. In termini di volumetria autorizzata è la Provincia di Pisa (seguita da Siena e Arezzo) ad aver rilasciato il maggior numero di permessi mentre a Massa Carrara, Lucca e Livorno il costo per unità di volume è più elevato.

Tabella 5.10
RIPARTIZIONE PROVINCIALE DEGLI ONERI DI URBANIZZAZIONE IN TOSCANA. 2000-2005
Numeri indice (Toscana = 100)
Fonte: elaborazioni da Certificati Consuntivi di Bilancio

	2000	2001	2002	2003	2004	2000-2004
Arezzo	9	10	10	10	10	10
Firenze	22	25	22	20	20	21
Grosseto	7	7	6	7	7	7
Livorno	10	10	10	8	11	10
Lucca	14	12	17	14	14	14
Massa Carrara	3	4	3	3	3	3
Pisa	12	10	11	13	11	11
Prato	6	5	5	7	8	6
Pistoia	9	9	8	7	7	8
Siena	9	9	9	10	9	9
TOSCANA	100	100	100	100	100	100

Tabella 5.11
PERMESSI DI COSTRUZIONI E RELATIVI ONERI NELLE PROVINCE TOSCANE
Numeri indice, valori pro capite e per unità di volume in euro
Fonte: elaborazioni da Certificati Consuntivi di Bilancio

	Permessi di costruzione volume concesso media (2000-2004)		Oneri media (2000-2004)		
	Volume Toscana=100	Volume pro capite	Oneri pro capite	Oneri per unità di volume	Oneri Toscana=100
Arezzo	14	22	329	15	10
Firenze	19	11	253	24	21
Grosseto	5	13	340	26	7
Livorno	6	10	338	35	10
Lucca	8	11	419	38	14
Massa Carrara	2	5	181	39	3
Pisa	19	26	319	12	11
Prato	8	17	303	17	6
Pistoia	8	15	305	20	8
Siena	11	23	391	17	9
TOSCANA	100	15	311	21	100



La quantità media di oneri percepita dai Comuni toscani nell'arco del quinquennio 2000-2005, varia proporzionalmente al crescere della dimensione demografica del Comune; in termini assoluti, il capoluogo regionale occupa il primo posto della graduatoria con un'entrata annuale media di quasi 10 milioni di euro, seguito da Prato, Livorno e Arezzo e dai Comuni a spiccata vocazione turistica quali Viareggio, Grosseto, Camaiore.

Nel periodo intercorso tra il 2000 e il 2005, le variazioni più consistenti vengono registrate dai comuni molto piccoli, dove si arriva ad un aumento superiore al 200% o nei Comuni più grandi (+88%). Il rapporto con la volumetria concessa con i permessi di costruzione indica un valore per unità di mc più alto nei Comuni sotto i 1.000 abitanti, dove (probabilmente) è meno frequente il ricorso alla realizzazione diretta delle opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione.

Tabella 5.14
ONERI DI URBANIZZAZIONE PER CLASSE DIMENSIONALE DEI COMUNI TOSCANI
Fonte: elaborazioni su dati Regione Toscana e da Certificati Consuntivi di Bilancio

Classe dimensionale	Oneri totali 2000-05 (Euro)	Numero comuni	Valori medi (Euro)	Variazioni % 2000-2005	Oneri/mc 2000-2004
Sotto i 1.000	7.666.817	17	450.989	218	58
1.000-2.000	29.722.969	46	646.152	51	31
2.000-3.000	34.853.910	27	1.290.886	74	30
3.000-5.000	95.791.653	47	2.038.120	50	19
5.000-10.000	281.786.925	66	4.269.499	71	21
10.000-20.000	307.957.427	46	6.694.727	58	18
20.000-50.000	428.885.747	27	15.884.657	76	31
50.000-100.000	253.737.179	8	31.717.147	51	34
Oltre 100.000	203.440.016	3	67.813.339	88	31
TOSCANA	1.643.842.643	287	5.727.675	68	25

Tabella 5.15
ONERI DI URBANIZZAZIONE PER CLASSE DIMENSIONALE DEI COMUNI TOSCANI
Valori pro capite
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e da Certificati Consuntivi di Bilancio

Classe dimensionale	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Sotto i 1.000	58	74	74	119	153	186
1.000-2.000	50	54	73	75	106	76
2.000-3.000	61	65	89	95	100	106
3.000-5.000	60	71	83	106	114	90
5.000-10.000	62	88	95	107	125	105
10.000-20.000	51	61	82	92	122	81
20.000-50.000	59	71	87	91	111	103
50.000-100.000	46	42	70	78	97	70
Oltre 100.000	31	27	46	50	77	58
TOSCANA	50	57	76	83	106	84

Tabella 5.16
INCIDENZA DEGLI ONERI DI URBANIZZAZIONE SULLE ENTRATE DEI COMUNI PER CLASSE DIMENSIONALE
Valori %
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e da Certificati Consuntivi di Bilancio

Classe dimensionale	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Sotto i 1.000	4	4	5	7	7	8
1.000-2.000	4	4	5	4	6	4
2.000-3.000	6	5	7	7	7	7
3.000-5.000	6	6	7	8	9	7
5.000-10.000	7	9	10	10	11	10
10.000-20.000	6	7	8	9	12	8
20.000-50.000	6	7	8	8	10	9
50.000-100.000	4	4	6	5	7	5
Oltre 100.000	2	2	3	3	5	4
TOSCANA	5	5	6	7	8	7

Figura 5.17
INCIDENZA DEGLI ONERI DI URBANIZZAZIONE SULLE ENTRATE DEI COMUNI . 2005
Valori %
Fonte elaborazioni da Certificati Consuntivi di Bilancio

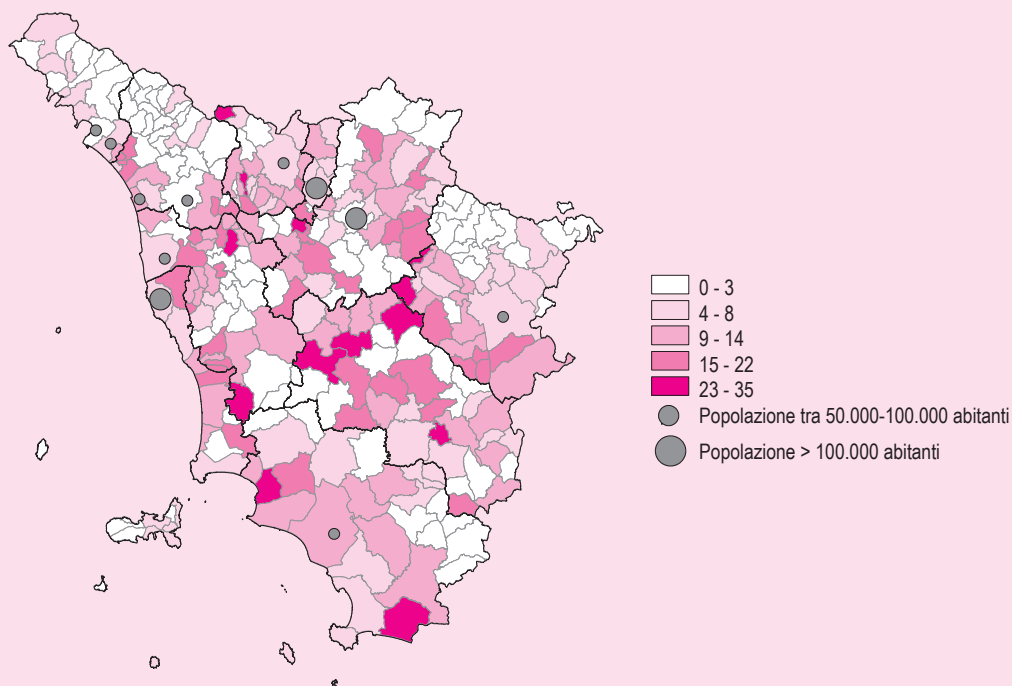
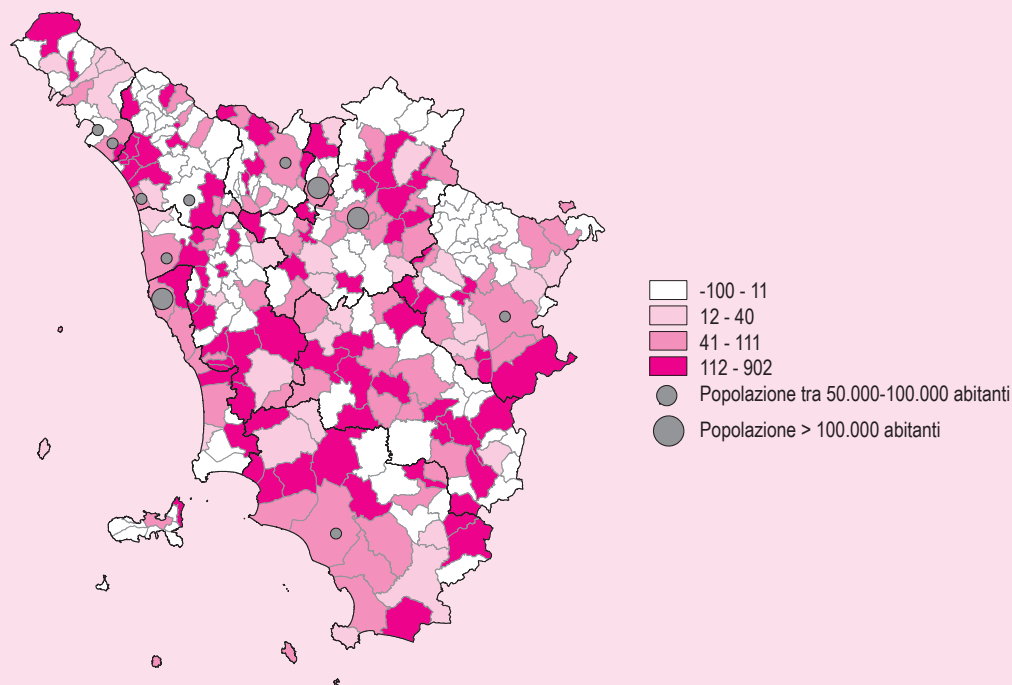


Figura 5.18
VARIAZIONE DEGLI ONERI DI URBANIZZAZIONE NEI COMUNI TOSCANI. 2000-2005
Valori %
Fonte elaborazioni da Certificati Consuntivi di Bilancio



Sono i comuni tra i 5.000 e i 10.000 abitanti invece ad aver registrato l'incidenza più alta rispetto alle entrate (che oscilla tra un minimo del 7% del 2000 all'11% del 2004); con l'unica eccezione rappresentata dal 2004 anno in cui per i Comuni con popolazione compresa tra i 10.000 e i 20.000, gli oneri hanno rappresentato il 12% delle entrate.

Grafico 5.19
INCIDENZA DEGLI ONERI DI URBANIZZAZIONE SULLE ENTRATE DEI COMUNI PER CLASSE DIMENSIONALE. 2005
Valori %

Fonte: elaborazioni da Certificati Consuntivi di Bilancio

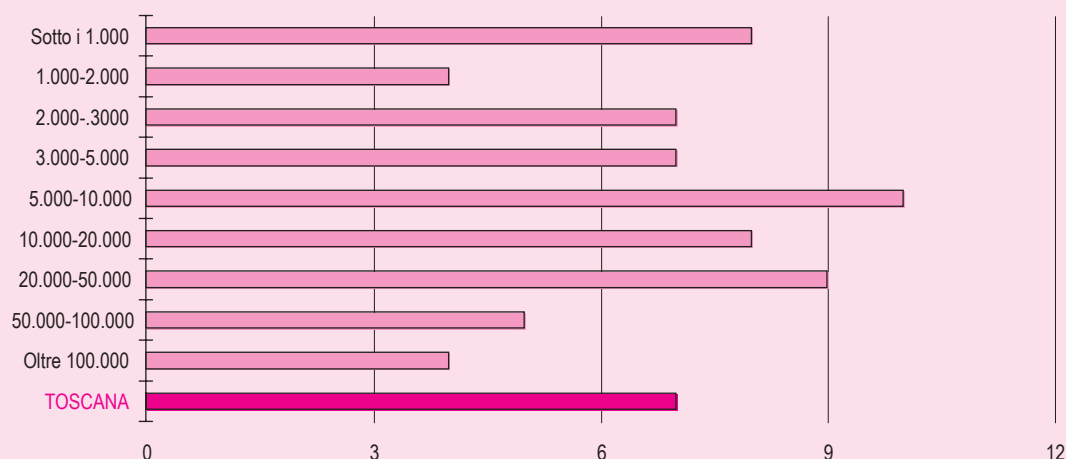
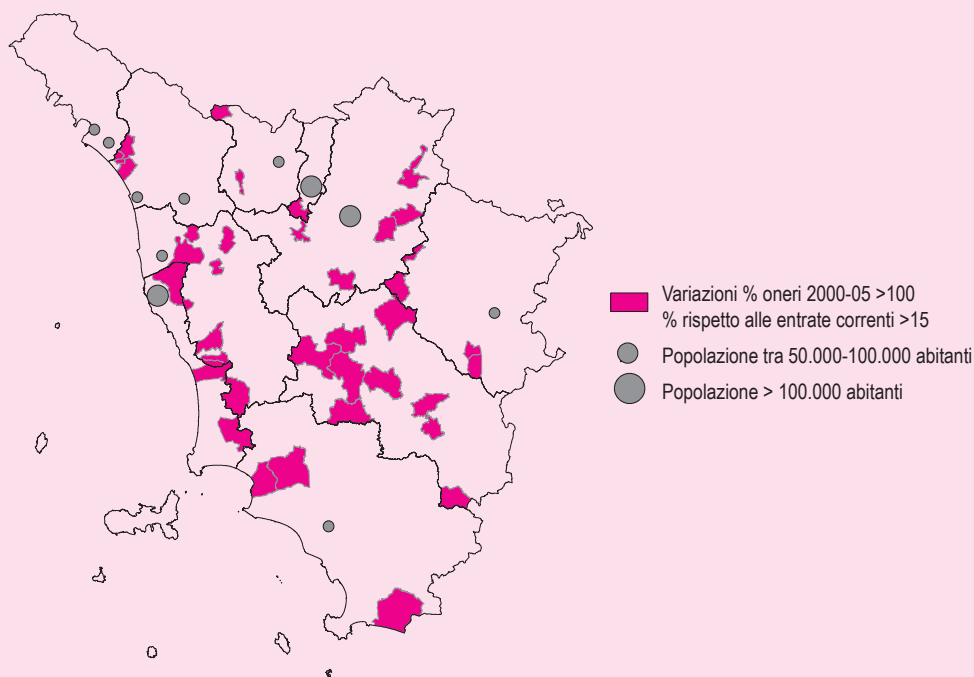
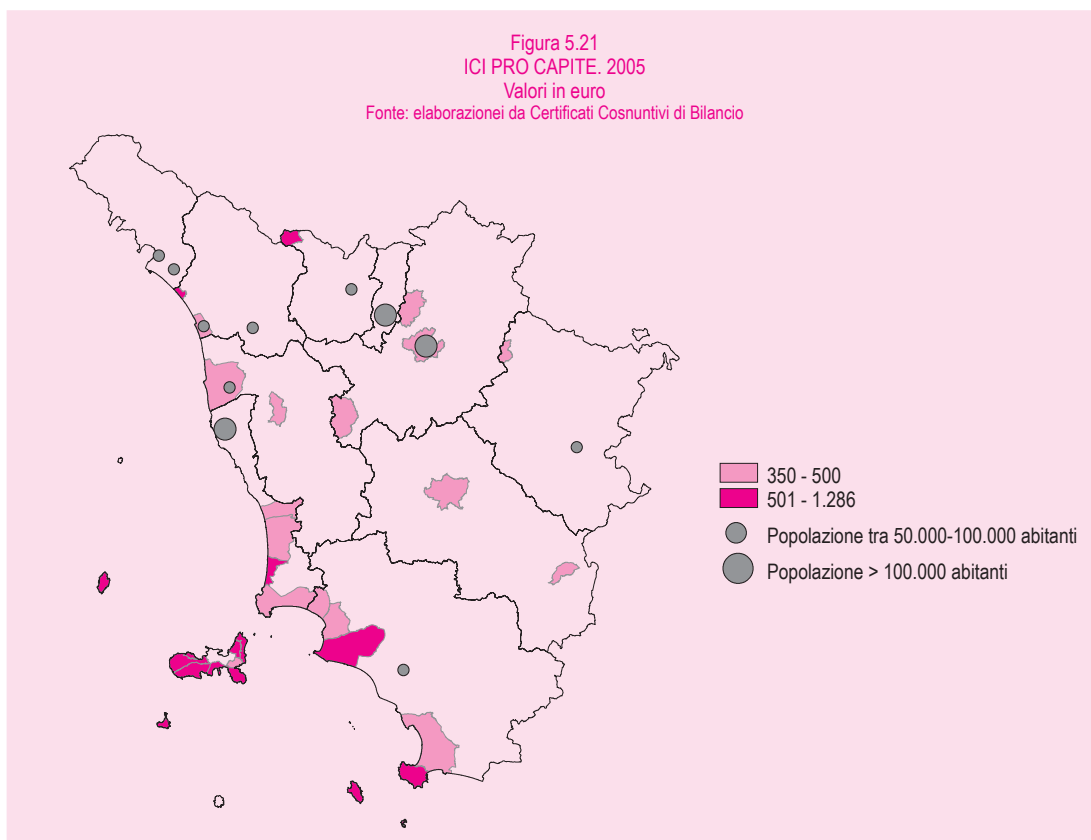


Figura 5.20
DETTAGLIO SUGLI ONERI DI URBANIZZAZIONE
Variazioni % 2000-2005 e incidenza % rispetto alle entrate totali
Fonte: elaborazione da Certificati Consuntivi di Bilancio



Leggendo parallelamente la variazione e l'incidenza rispetto alle entrate possiamo individuare un gruppo di Comuni in cui, al contempo, si è verificato un aumento consistente di quote legate agli oneri (superiore al 100%) e dove l'incidenza di tali entrate è nel 2005 maggiore del 15%. Si tratta di ambiti con caratteristiche diverse accomunati dalla prossimità ad aree spiccatamente turistiche o ad un centro urbano, ovvero ad ambiti caratterizzati non solo da una maggiore autonomia finanziaria (ICI pro capite > di 350 euro) ma dove è forte la pressione esercitata dalla domanda di residenza (stabile e non) e di altre funzioni. Pertanto gli ambiti che negli ultimi anni hanno attinto in modo più consistente dagli oneri di urbanizzazione potrebbero aver intercettato una quota parte della domanda che prima era rivolta solo ai limitrofi centri urbani (come Siena) o alle aree tradizionalmente turistiche.



Un aspetto interessante per questo gruppo di Comuni, riguarda l'anno di approvazione dello strumento urbanistico, in particolare la sua collocazione rispetto all'avvio del processo di riforma. L'ipotesi è che il processo di revisione delle norme di governo del territorio, ispirato attorno al principio di sostenibilità abbia indotto comportamenti più cauti nei confronti dell'uso del suolo e quindi una minore disponibilità nel rilascio dei permessi a costruire. Il 66% dei Comuni nei quali si individua sia un aumento delle entrate legate agli oneri superiore al 100% negli ultimi cinque anni che un'incidenza rispetto alle entrate maggiore del 15%, hanno uno strumento urbanistico vigente approvato prima dell'avvio del processo di riforma (Prg o Pdf).

In conclusione, possiamo sottolineare l'opportunità di allineare il tema della fiscalità urbanistica (ed in particolare in riferimento agli oneri di urbanizzazione) disciplinato da leggi nazionali, ai principi che sostanziano il processo regionale di riforma. La pianificazione territoriale (in Toscana in particolare) ha infatti assunto, il compito di valutare le proprie opzioni strategiche in funzione delle *capabilities* territoriali. Pertanto l'attività edilizia che ne consegue dovrebbe misurarsi strategicamente con tali capacità e scaturire dall'"offerta" di risorse territoriali e non da una domanda dettata da esigenze finanziarie, restituendo agli oneri il loro ruolo di contributo per la realizzazione delle attrezzature e di servizi necessari alla vivibilità di città e territori.

NOTE

¹ Gli oneri di urbanizzazione non sono l'unica entrata che può svolgere un ruolo incentivante nel rilascio dei permessi a costruire; tra i potenziali incentivi sono da annoverare anche Ici e Tarsu.

² Il procedimento per la riscossione dei contributi di costruzione è mutato in seguito all'abrogazione dell'articolo 12 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, disposta dall'articolo 136, commi 1 e 2, del D. P. R. 6 giugno 2001, n. 380, con decorrenza dal 30 giugno 2003 (ai sensi dell'articolo 3 del decreto legge 20 giugno 2002, n. 122 convertito con la Legge 1 agosto 2002, n. 185). Le leggi finanziarie hanno definito il limite massimo di entrate legate agli oneri concessori da destinare alla spesa corrente: la finanziaria 2005 ha individuato il limite del 75% per il 2005 e del 50% per il 2006; la finanziaria del 2008 ha stabilito per gli anni 2008, 2009 e 2010 il limite massimo del 50%.

³ Il permesso di costruzione è un provvedimento amministrativo rilasciato dall'amministrazione comunale, che autorizza in conformità agli strumenti di pianificazione urbanistica, l'attività di trasformazione del territorio. Il Permesso di costruzione, introdotto nell'ordinamento nazionale dal DPR 6 giugno 2001, n. 380 Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, ha sostituito il precedente istituto della Concessione Edilizia introdotto dalla L. 10/77 (Legge Bucalossi) e dell'autorizzazione edilizia (L. 457/78). L'articolo 10 del

D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 ha subordinato gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio al rilascio del permesso di costruzione, da parte del Sindaco, dietro pagamento di un contributo di costruzione “com-misurato all’incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione”.

⁴ Con la L.R. 52/99 la Regione ha aggiornato le tabelle da assumere a riferimento per la determinazione dei contributi relativi agli oneri di urbanizzazione. La normativa regionale definisce criteri e parametri per il calcolo dei contributi e al contempo riconosce al Comune la possibilità di modificare gli importi, purché non si determinino variazioni superiori al 70% dei valori medi definiti dalle tabelle regionali.

⁵ Sono opere di urbanizzazione primaria: strade residenziali, spazi di sosta e parcheggio, fognature, rete idrica, rete di distribuzione dell’energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato, cimiteri. Sono opere di urbanizzazione secondaria: asili nido e scuole materne, scuole dell’obbligo, mercati di quartiere, delegazioni comunali, chiese ed altri edifici religiosi, impianti sportivi di quartiere, centri sociali ed attrezzature culturali e sanitarie compresi gli impianti dei rifiuti.

⁶ Alla Legge 1/2005, testo unico sul governo del territorio, sono allegate le tabelle per la determinazione del contributo relativo al costo di costruzione.

⁷ La legge lasciava la possibilità all’amministrazione pubblica di realizzare tali opere anche in aree non limitrofe a quella oggetto del permesso.

⁸ I dati forniti da ISAE si riferiscono alla riscossione e sono comprensivi dei contributi derivanti dalle sanzioni pecuniarie e conseguenti al rilascio di concessioni in sanatoria.

⁹ All’interno dei capitoli di spesa non è stato possibile individuare in modo univoco le voci afferenti alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria. Pertanto si assume il totale delle spese di investimento come proxy della tendenza ad impiegare gli oneri di urbanizzazione in servizi e attrezzature destinate al territorio.

¹⁰ I dati dei certificati consuntivi di bilancio, a differenza di quelli Isae, si riferiscono agli accertamenti piuttosto che alle riscossioni. Pertanto, la diversa natura delle fonti spiega gli scostamenti rilevati tra la serie offerta da Isae e i dati dei certificati comunali.

¹¹ Nel 2003 la Regione approva la L.R. 43/03 con la quale vengono apportate alcune novità riguardanti la disciplina relativa ai contributi dovuti per gli interventi urbanistico-edilizi; una parte degli aumenti registrati nel 2004 dovrebbero essere interpretati alla luce delle modifiche introdotte dal dispositivo normativo.

6. CITTÀ METROPOLITANE E NUOVE PROPOSTE PER IL FEDERALISMO FISCALE

6.1 Il DDL di attuazione del federalismo fiscale

Il lento e macchinoso *iter* del federalismo fiscale ha trovato con il Disegno di Legge Delega sul federalismo fiscale un nuovo impulso verso la concreta attuazione dell'art. 119 della Legge 3/2001, contenente la disciplina fiscale ed economica degli Enti nella riforma del Titolo V della Costituzione. In tale Disegno di Legge vi è larga menzione delle Città metropolitane come Ente Locale con pari dignità di Comuni e Province. Sebbene non vi sia una precisa e chiara disciplina all'interno del DDL per le 14 Città metropolitane italiane, sarà possibile estrapolare nello sviluppo del capitolo elementi di estrema importanza per tali Enti, nonché per i Comuni che li formano.

Ad una prima lettura, il documento risulta un compromesso tra diverse concezioni di federalismo fiscale, elemento che inevitabilmente porta ad una non semplice comprensione delle disposizioni, soprattutto in riferimento alle autonomie fiscali dei vari livelli decisionali. I primi due articoli assolvono ad un ruolo di finalità e coordinamento (da attuarsi mediante un D.L. presentato dal Governo insieme al DPEF, previo confronto con la Conferenza unificata entro aprile), prevedendo, tra le varie disposizioni, la copertura integrale della spesa per le funzioni, una standardizzazione nella redazione dei bilanci degli enti territoriali, nonché meccanismi di sanzioni commisurate allo scostamento tra gli obiettivi programmati e i risultati ottenuti. In quest'ultimo caso i meccanismi dovrebbero riguardare incrementi automatici di tassazione e penalizzazioni per gli amministratori degli enti inadempienti.

Ai fini del coordinamento del sistema tributario, l'art. 3 individua il livello legislativo di competenza per i vari tipi di imposizione. In primo luogo viene ribadito il divieto di ogni forma di doppia tassazione che impedisce di utilizzare una base imponibile o di intervenire su aliquote di tributi già sfruttati da un altro livello di governo. In particolare le leggi regionali, con riguardo alle materie non assoggettate ad imposizione statale, possono istituire tributi regionali e locali e determinare le materie nelle quali Province, Comuni e Città Metropolitane possono stabilire tributi, introdurre variazioni alle aliquote e agevolazioni. Per i tributi regionali destinati al finanziamento delle spese per i diritti sociali e le funzioni fondamentali dei Comuni, le Regioni non possono modificare le basi imponibili, ma solo manovrare le aliquote, le detrazioni, le deduzioni, nonché introdurre speciali agevolazioni nei limiti della legge statale. Tutti i tributi regionali non hanno vincolo di destinazione.

Per quanto riguarda gli altri tributi originati da Legge statale, le Regioni hanno la possibilità di modificare il computo delle basi imponibili nei limiti stabiliti dalla legislazione statale e di manipolare le aliquote; inoltre lo Stato d'intesa con le Regioni può determinare dei livelli di gettito uniforme in base alle aliquote e basi imponibili adottati nelle diverse legislazioni regionali.

A livello locale, la normativa statale può introdurre tributi locali, la cui applicazione è subordinata all'entrata in vigore di una Legge regionale, ovvero in assenza di questa, di una delibera del singolo ente interessato.

Guardando al finanziamento ed alle competenze dei livelli di governo sub-regionali, le disposizioni del DDL appaiono particolarmente segmentate. Ciò risulta particolarmente vero per i Comuni, ai quali è riservato un diverso finanziamento a seconda della loro ampiezza demografica.

Le funzioni attribuite a Comuni, Province e Città metropolitane sono quelle fondamentali¹ e quelle dell'art. 118 per effetto dell'operare del principio di sussidiarietà.

1. Per quanto riguarda le "funzioni fondamentali" svolte dai Comuni collocati al di sotto di una certa soglia dimensionale demografica (determinata dai decreti legislativi emanati in attuazione della presente legge; art. 6, comma 1, lettera b), si prevede che esse siano finanziate dalle Regioni e che le esigenze saranno "calcolate sulla base di indicatori di fabbisogno finanziario associati alle funzioni effettivamente esercitate e a parametri di efficienza e appropriatezza che incorporino anche incentivi diretti a favorire le unioni di comuni e la conduzione

associata dei servizi”.

Il finanziamento delle analoghe funzioni delle Province e dei Comuni al di sopra della predetta soglia dimensionale è invece “assicurato dallo Stato, attraverso compartecipazioni e fondi perequativi”.

Le “funzioni fondamentali” delle Città metropolitane (“previa individuazione delle funzioni alle stesse attribuite”) dovrebbero essere analogamente finanziate dallo Stato nonostante non vi sia esplicita disposizione nel DDL (art. 17 comma 3), in quanto esplicitamente escluse dalla perequazione regionale.

2. Come ulteriore garanzia si prevede che “il disegno di legge di coordinamento dinamico tenga conto del trasferimento di ulteriori funzioni ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane ai sensi dell’articolo 118 della Costituzione, al fine di assicurare l’integrale finanziamento di tali funzioni, ove non si sia provveduto contestualmente al finanziamento”. Infine viene introdotto un regime particolare in materia di trasporto pubblico, per il quale è previsto che “nella determinazione dell’ammontare del finanziamento, si (tenga) conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi standard”. Tuttavia, niente viene detto in relazione alle modalità di finanziamento.

Le entrate previste dal disegno di legge, utili a coprire le funzioni fondamentali (attribuite o conferite agli EE.LL. ai sensi dell’art. 117, 2° comma lettera *p*) o quelle conferite in base al principio di sussidiarietà sono i tributi e le entrate proprie, le compartecipazioni, le addizionali e eventuali trasferimenti perequativi. Riguardo alla definizione dei tributi propri, l’art. 12 individua: per i Comuni l’ICI, l’addizionale IRPEF, la TOSAP comunale, la TARSU, l’imposta sulla pubblicità, l’addizionale comunale sull’energia elettrica, l’addizionale sui diritti d’imbarco ed una imprecisata imposta di scopo. Quest’ultimo tipo di imposizione rappresenta una nuova possibilità per gli enti, che tra l’altro ben si adatterebbe alle caratteristiche delle Città inserite in contesti metropolitani. Per quanto riguarda le Province, l’IPT, la TOSAP provinciale, l’addizionale provinciale sull’energia elettrica e un tributo per l’esercizio nelle funzioni di tutela, protezione e igiene dell’ambiente.

Viene fatta particolare menzione per la Compartecipazione e l’Addizionale comunale all’IRPEF, per le quali si prevede un assetto basato su tre criteri: il potenziamento dell’autonomia dei Comuni; la coerenza delle decisioni assunte in sede comunale con quelle desumibili dai provvedimenti statali in materia, anche con riguardo alla situazione dei contribuenti a basso reddito e la possibilità di sostituire l’addizionale con una sovrimposta. Se il primo punto spingerebbe verso un potenziamento dell’addizionale sull’IRPEF, che è notoriamente la forma di *tax-sharing* che più esalta la discrezionalità dell’ente locale tramite l’uso di “forchette” di aliquote stabilite a livello nazionale, il secondo punto intende salvaguardare la funzione redistributiva dell’IRPEF definita statalmente, con la graduazione delle aliquote marginali per scaglioni e del complesso delle deduzioni e detrazioni.

Le novità introdotte dal DDL in termini di perequazione verso gli enti locali trovano collocazione all’art. 15. Si prevede di istituire due fondi statali, uno riguardante le Province e l’altro i Comuni di “grandi” dimensioni. La perequazione delle spese fondamentali dei “piccoli” Comuni risulta invece di competenza regionale. L’ammontare del fondo provinciale sarà dato dal totale degli attuali trasferimenti; quello relativo ai Comuni incorpora i trasferimenti attualmente attribuiti più il gettito della compartecipazione IRPEF, “ivi compresa la sua variazione annuale”. I criteri di ripartizione dei fondi destinati ai Comuni ed alle Province si baseranno su un indicatore di fabbisogno finanziario, calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente epurata dagli interessi e il valore standardizzato dei tributi propri, e su di uno schema di perequazione della capacità fiscale ancora da definire. Il calcolo della spesa standardizzata è compiuto sulla base di un’analisi classica delle discriminanti: ovvero le caratteristiche territoriali e quelle demografiche, sociali e produttive dei diversi enti. Il peso delle caratteristiche dei singoli enti locali è stabilito, nel processo di determinazione del fabbisogno relativo, attraverso l’impiego di tecniche statistiche che utilizzano “i dati della spesa storica” degli enti medesimi, quest’ultima onnicomprensiva di quella afferente i servizi esternalizzati ovvero prodotti in forma associata e/o consortile. Le entrate dei Comuni e delle Province utili al conteggio della spesa standardizzata sono rappresentate rispettivamente:

- dai gettiti dell’ICI, dell’imposta di pubblicità/affissione, della TOSAP, della TARSU, dell’addizionale all’IRPEF, e infine dall’addizionale sul consumo per l’energia elettrica, riclassificati ad aliquota *standard*
- dalle tariffe/corrispettivi delle prestazioni/servizi resi; dai gettiti dell’IPT, dalla TOSAP, dall’addizionale sul consumo sull’energia elettrica, dal tributo cosiddetto ambientale, dall’imposta sulle assicurazioni RCA, anch’essi valutati ad aliquota *standard*

- e per entrambi dalle entrate relative alle tariffe e/o proventi dei servizi.

Al fine di rendere più puntuali e coerenti le valutazioni della spesa standardizzata dei propri Comuni e Province, viene data la possibilità alle Regioni di procedere autonomamente alle valutazioni degli indicatori di fabbisogno e dei parametri riguardanti la capacità fiscale. Una quota non superiore del 30% del fondo perequativo, sia esso riferito a Comuni o Province, dovrà, infine, essere destinata alla realizzazione e manutenzione straordinaria delle opere pubbliche: tale somma dovrebbe quindi rappresentare una sorta di sotto-fondo destinato al finanziamento degli investimenti.

6.2

La proposta di legge sul federalismo della Regione Lombardia

Nel Giugno 2007 il Consiglio Regionale della Lombardia ha approvato in via definitiva una proposta di legge recante “nuove norme per l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”. Tale iniziativa trova la sua spiegazione nella costante ricerca da parte della Regione Lombardia di una maggiore autonomia amministrativa e soprattutto fiscale che il lento e travagliato iter della Riforma del Titolo V della Costituzione ha finora trasferito solo in parte.

La proposta si compone di 5 articoli riguardanti sostanzialmente l’individuazione dei tributi propri locali e regionali e delle compartecipazioni, la previsione di meccanismi perequativi ed infine la disciplina fiscale dei diversi livelli di governo.

Già dal primo articolo si evincono le basi del provvedimento ovvero quelle del trasferimento dal centro alla periferia di una maggiore autonomia fiscale incentivando gli enti maggiormente virtuosi e tollerando, anche da un punto di vista perequativo, differenze nelle capacità fiscali ed una maggiore responsabilizzazione degli enti nella condotta finanziaria senza che i poteri tributari attribuiti aumentino la spesa pubblica o la pressione fiscale. Nel primo articolo si cita anche la previsione di maggior trasparenza e controllo sull’operato della PA, nonché di una semplificazione del sistema tributario e della burocrazia a vantaggio dei contribuenti. Infine, come detto, si tollerano differenze tra gli enti che devono essere perequati nel limite dell’effettiva efficienza dell’ente, creando una sorta di meccanismo premiante per gli enti finanziariamente virtuosi.

L’art. 2 rappresenta senza dubbio la proposta più forte di tutto il provvedimento. Ai tributi propri previsti dall’ordinamento vigente vanno ad affiancarsi i tributi applicati su basi imponibili determinate autonomamente dalle Regioni e “l’Imposta Regionale sul Reddito Personale”, istituita con aliquota inizialmente uniforme per tutte le regioni ma con una contestuale diminuzione nella stessa misura delle aliquote IRPEF così da garantire invarianza della pressione fiscale. L’aliquota uniforme è stabilita in misura non inferiore al 15%; le Regioni possono variare liberamente l’aliquota e le detrazioni per i familiari a carico, ma non determinare la base imponibile. Per quanto arduo, tali forme di imposizione devono avvenire evitando doppie tassazioni.

Per quanto attiene alle materie non assoggettate ad imposizione statale, si prevede la possibilità da parte delle Regioni di istituire tributi regionali e locali di natura commutativa su materie di competenza regionale o sulle funzioni degli EE.LL., nonché di determinare le materie nelle quali Comuni, Province e Città metropolitane possono, nell’esercizio della propria autonomia, istituire tributi locali e introdurre variazioni alle aliquote o alle agevolazioni. Viene infine istituita l’Imposta Locale sui Redditi Fondiari ad aliquota proporzionale, manovrabile dagli Enti nei limiti della legge regionale.

Inoltre, viene ipotizzata una compartecipazione regionale all’IVA in misura non inferiore all’80% commisurata al gettito riscosso riferibile al territorio di ciascuna Regione; si prevede la totale assegnazione del gettito delle accise, dell’imposta sui tabacchi e dei giochi riferibili al territorio di ogni Regione e infine un’imposta sostitutiva dei residenti sottoscrittori di fondi pensione. La facoltà di istituire compartecipazioni ai tributi viene data anche alle Regioni in riferimento ai tributi regionali per attribuire ulteriori risorse ai propri Enti Locali. Viene avanzata a conclusione dell’art. 2 l’ipotesi di una gestione da parte degli enti territoriali delle agenzie regionali delle entrate.

Il sistema perequativo introdotto dalla proposta di legge è teso ad integrare le risorse degli Enti Locali al fine di coprire la spesa per i livelli essenziali delle prestazioni, tenendo conto delle dinamiche inflazionistiche e dell’evasione fiscale in ciascuna regione. E’ previsto che il fondo, di tipo orizzontale, sia alimentato con quote del gettito dei tributi propri e delle compartecipazioni delle Regioni con maggiore capacità fiscale per abitante. La capacità fiscale

per abitante, determinata mediante l'applicazione di aliquote standard rapportata al costo della vita in ciascuna Regione, verrà perequata in modo tale essere ridotta di non oltre il 50%.

Si prevede, inoltre, l'istituzione di un Fondo regionale destinato a favorire gli Enti Locali con minore capacità fiscale; questo sarà inizialmente composto dalla somma di tutti i trasferimenti statali a favore degli Enti Locali, fermi restando tutti i trasferimenti provenienti da fondi europei.

Le sanzioni per gli enti non virtuosi e gli incentivi di premialità per gli enti più virtuosi trovano una cornice nell'art.4. E' previsto un meccanismo automatico che in caso di non raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica gli enti non possano coprire posti in pianta organica o di iscrivere a bilancio spese per attività discrezionali.

In definitiva il provvedimento introduce alcuni spunti di interesse potenzialmente svilup-pabili, tuttavia appare difficilmente applicabile nella sua interezza a tutte le Regioni italiane: le previste e volute differenze tra Enti sembrano spingere più che su una generalizzata autonomia, verso un federalismo "a due velocità", che permetterebbe al più avanzato Nord, forte di Enti virtuosi, di distaccarsi da una solidarietà interregionale, vista sempre più come un freno che come un investimento verso una maggiore crescita nazionale. La perequazione delineata, infatti, istituisce un perentorio *trade-off* tra finanziamento e capacità dell'Ente di produrre disavanzi, semplificando, forse, una situazione che, specialmente al Sud, si compone di molteplici implicazioni. Restano comunque ben incise in questa proposta il disagio e le difficoltà che l'incompleto iter federalista continua a produrre a livello locale.

6.3

Le criticità delle proposte avanzate

I provvedimenti appena analizzati non sono alieni da alcune perplessità riguardanti alcuni aspetti.

Per quanto riguarda il DDL, un primo elemento di criticità è costituito dalla diversità di disciplina cui sono assoggettati i grandi Comuni (con dimensione da definire in occasione della emanazione dei decreti delegati, a norma dell'articolo 11, comma 2), che trattano direttamente con lo Stato le questioni relative al loro finanziamento, e i Comuni medio-piccoli, che dipendono per il loro finanziamento dalle Regioni. Questa appare una distinzione difficilmente compatibile con la tenuta dell'unità dei Comuni da un punto di vista della rappresentazione politica degli interessi (soprattutto dei Comuni più piccoli), sia con l'esigenza di un uso efficiente delle risorse da parte delle Regioni che è legato alla loro capacità/possibilità di indurre i Comuni minori ad associarsi per realizzare un'efficiente allocazione delle funzioni. Il confine tra Comuni finanziati direttamente dallo Stato e Comuni finanziati dalle Regioni difficilmente potrà escludere dalla prima fascia i capoluoghi di provincia e, conseguentemente, i Comuni di pari dimensione.

Una seconda incertezza è riconducibile all'efficacia che avranno i meccanismi di standardizzazione dei fabbisogni e delle entrate del disegno di legge. Già nel passato, un non corretto processo di standardizzazione del fabbisogno ha causato l'insuccesso dei metodi di finanziamento degli enti decentrati. Il DDL finisce per esaltare il criterio di perequazione fondato sul fabbisogno e ridimensionare quello specificatamente legato alla capacità fiscale: per le Regioni ciò avviene solo per la quota del fondo destinata alle spese per le funzioni non in lettera m) e p). Il DDL prevede dunque, con più accezioni (con il riferimento a fabbisogni standardizzati dei livelli essenziali, costi standard delle funzioni fondamentali, ecc.), un ampio ricorso alla determinazione di livelli standardizzati di spesa e di entrata, per le Regioni e per gli EELL, per le spese collegate a diritti sociali, a funzioni fondamentali, trasporto pubblico locale, ecc. Tuttavia, il processo di standardizzazione non è di semplice definizione e richiede un complesso lavoro per sviluppare tecniche econometriche i cui esiti non siano controversi, come accaduto nel caso del D.Lgs 56/2000. La logica complessiva del DDL è quindi sotto questo profilo fortemente "a rischio".

Quest'ultima problematica risulta insita anche nella proposta della Lombardia; sebbene in misura meno stringente rispetto al DDL, si ritrovano anche in questo testo una pluralità di concetti di grandezze standardizzate. Inoltre la proposta lombarda se da un lato spinge verso un sistema tributario locale regionale più forte rispetto al passato, dall'altro non viene fatta alcuna menzione specifica sull'autonomia tributaria degli EELL, che pare essere rimessa totalmente alle Regioni. Per le Città Metropolitane e i Comuni l'unico spiraglio di autonomia sembra derivare dalla possibilità di variare l'aliquota entro i limiti stabiliti con Legge regio-

nale. Globalmente, le disposizioni riguardanti le Città Metropolitane sembrano trovare in tale documento poco spazio.

Guardando nello specifico alle disposizioni riguardanti le Città Metropolitane presenti nei due testi ed in particolar modo facendo riferimento a quella fiorentina, le problematiche connesse al livello di governo che compie la perequazione e alla stima del fabbisogno dei Comuni inseriti nell'area appaiono ancor più presenti e reali. Ipotizzando di individuare come "grandi" Comuni gli enti con popolazione almeno superiore ai 50.000 abitanti si delineerebbe una situazione con Firenze e Scandicci, perequati direttamente dallo Stato, ma con caratteristiche, non solo dimensionali, molto differenti tra loro; dall'altro vi sarebbero tutti gli altri Comuni dell'Area che verrebbero perequati dalla Regione. Tra questi vi sarebbe anche Sesto Fiorentino che con una popolazione di circa 46.000 abitanti verrebbe ricompreso in un differente regime nonostante la presenza di esigenze simili a quelle di Scandicci, Comune perequato statalmente.

Ulteriori perplessità nascono dall'effettiva autonomia che deriverà agli enti locali. Nel DDL si coglie una pronunciata diffidenza verso i tributi propri e le addizionali e la preferenza verso le Compartecipazioni, le quali, specialmente se ripartite sulla base di criteri generali, oltre al gettito riscosso nel territorio di riferimento, altro non sono che trasferimenti. Se l'avversione dello Stato per le addizionali si spiega con la predisposizione di questo strumento a creare competizione verticale e orizzontale, allo stesso tempo la preferenza per le compartecipazioni genera una limitazione dell'effettiva autonomia degli enti, che dovrebbe invece essere salvaguardata dai tributi propri.

L'attenzione verso un efficiente finanziamento delle Città metropolitane assume ancor più importanza alla luce della recente volontà del Governo di eliminare le Province dove sono inserite le Città Metropolitane - Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli - per assicurare un contenimento dei costi delle Istituzioni pubbliche, calcolato in oltre 3 miliardi. Si prevede che le funzioni delle Province verranno trasferite alle loro Regioni di appartenenza.

6.4

Le problematiche dei Capoluoghi metropolitani

Il DDL, come evidenziato precedentemente, introduce l'ente Città metropolitana con pari dignità rispetto ai consueti livelli di governo locale. Per la prima volta vi è un concreto tentativo di formalizzazione di una integrazione territoriale che risulta ormai anche nel nostro Paese fortemente tangibile. Il fenomeno dell'Area metropolitana viene a crearsi come naturale conseguenza di un profondo mutamento della natura e dell'uso della città. Le nuove possibilità derivanti dallo sviluppo della tecnologia dei trasporti hanno portato ad una mobilità che diventa sempre più condizione necessaria per l'integrazione degli individui negli stili di vita dei nostri giorni. La metropoli attuale attrae una moltitudine di persone che accedono alla città mosse dalle esigenze più variegate. Si è passati da una mobilità e da una presenza che riguardava prevalentemente il pendolarismo per lavoro, a flussi continui di individui che entrano in città per acquisti, per fruire di servizi culturali (scuole, università, cinema, teatri, musei), ricreativi, medici, sportivi, o per gestire affari.

Questa recente forma aggregativa porta le città capoluogo a sperimentare, di conseguenza, bisogni finanziari supplementari risultanti dalle funzioni particolari e centrali che esse assumono nel contesto della regione urbana. Nel Comune capoluogo vengono attratte varie tipologie di popolazione e di utilizzatori della città provenienti sia dalle giurisdizioni più prossime (per la maggior parte) che da quelle più distanti. Il fenomeno metropolitano tende ad andare contro la teoria classica del governo locale che si fonda sul principio "una popolazione un territorio": nelle zone metropolitane si assiste invece alla presenza di più popolazioni per un territorio.

Da un punto di vista teorico, quando è disatteso il principio dell'equivalenza fiscale (Olson, 1969) ossia quando l'area geografica entro la quale una data politica svolta da una giurisdizione fa sentire i propri effetti non coincide con l'area geografica delimitata dai confini della giurisdizione medesima, si ha un equilibrio inefficiente tra i cittadini beneficiari del servizio e i cittadini che "decidono" le caratteristiche quali/quantitative della sua fornitura (elettori-contribuenti). Questa discrasia tra *users* e *taxpayers* può, quindi, determinare due differenti situazioni in cui: l'area di influenza delle politiche è minore o maggiore alla rispettiva grandezza geografica. Nel primo caso vi è un'inefficienza allocativa data dall'incapacità di comprendere negli effetti delle politiche l'interesse dei cittadini e del territorio, nel secondo l'inefficienza allocativa è data dal fenomeno di *spill over* o di "traboccamento" che vede le giurisdizioni con-

tigue assorbire parte degli effetti conseguenti ad una data politica. Entrambi i casi delineano quindi una situazione dove i cittadini beneficiari delle politiche e coloro che “decidono” sulle caratteristiche quali/quantitative della sua fornitura (elettori-contribuenti) non coincidono.

Il secondo caso corrisponde alla fattispecie metropolitana: si assiste ad un’erogazione di beni e servizi sempre maggiore rispetto ai bisogni ed al finanziamento della popolazione residente contribuente, creando un “residuo fiscale” (Buchanan, 1950) negativo e fenomeni di alta pressione fiscale (*local fiscal stress*) per i residenti, più elevati per il Comune centrale che non per le collettività comprese nell’Area metropolitana di riferimento. Se, in tempi di alta congiuntura, parte di questi costi possono essere coperti grazie alla tassazione delle imprese, situate in prevalenza nelle aree centrali, ciò non è tuttavia sempre possibile in caso di bassa congiuntura.

Sembra che la parte di teoria della finanza pubblica, che tende ad assumere come riferimento delle politiche e della tassazione la popolazione residente, valga in misura inferiore nel contesto metropolitano; inoltre viene a crearsi l’inosservanza del principio del *no taxation without representation*. La presenza nelle aree urbane e metropolitane di popolazione in movimento, rende il problema della mobilità degli individui particolarmente significativo, soprattutto se considerato in relazione al problema della sostenibilità economica della città pubblica, la quale sostanzialmente si finanzia: attraverso le imposte, raccolte a livello locale e nazionale e versate da tutti i potenziali utilizzatori che pagano secondo il principio capacità contributiva; attraverso tariffe e pedaggi versati dall’utilizzatore in funzione di ciò che consuma ovvero sulla base dei servizi ricevuti. Nonostante la popolazione non residente contribuisca in parte a tali costi, tuttavia non si riesce ad “internalizzare” l’effettivo impatto che la loro presenza comporta.

L’evidenza empirica di alcune grandi città statunitensi tra gli anni ’70 ed ’80 ha messo in luce come i processi di suburbanizzazione (più alta crescita delle zone limitrofe al Capoluogo) e di deurbanizzazione (perdita popolazione del Capoluogo) abbiano comportato lo spostamento di popolazione delle classi medio-alte dalle aree centrali alle aree suburbane. Il declino industriale in termini di unità locali e addetti, non sempre controbilanciato da un aumento dell’occupazione nei servizi, ha creato ulteriori difficoltà. Ciò si è tradotto in una drastica riduzione di basi imponibili e di entrate per le città centrali con una conseguente riduzione delle spese e dei servizi nel caso in cui queste non abbiano potuto essere controbilanciate da un aumento della pressione fiscale. I governanti delle città centrali si trovano così di fronte ad una base imponibile in diminuzione a fronte di fabbisogni di spesa crescenti. In aggiunta, esse forniscono i propri servizi anche a vantaggio dei cittadini residenti nelle amministrazioni locali contermini, che continuano ad “usare” la città centrale per ragioni di lavoro, studio o di impiego del tempo libero per consumi di vario tipo. In assenza di miglioramenti di produttività o di drastici tagli nei servizi è quindi inevitabile un aumento della pressione fiscale.

In Italia le nove Città Metropolitane individuate dal T.U.E.L. (oggi passate a 14) rappresentavano nel 2000 il 30% del PIL e il 22% del totale della popolazione nazionale. Negli ultimi decenni anch’esse sono state interessate da una riduzione della popolazione in favore delle zone suburbane. La dinamica della loro situazione finanziaria incide quindi sul livello e sulla qualità dei servizi forniti ad una quota rilevante della popolazione e delle imprese del nostro Paese.

6.5

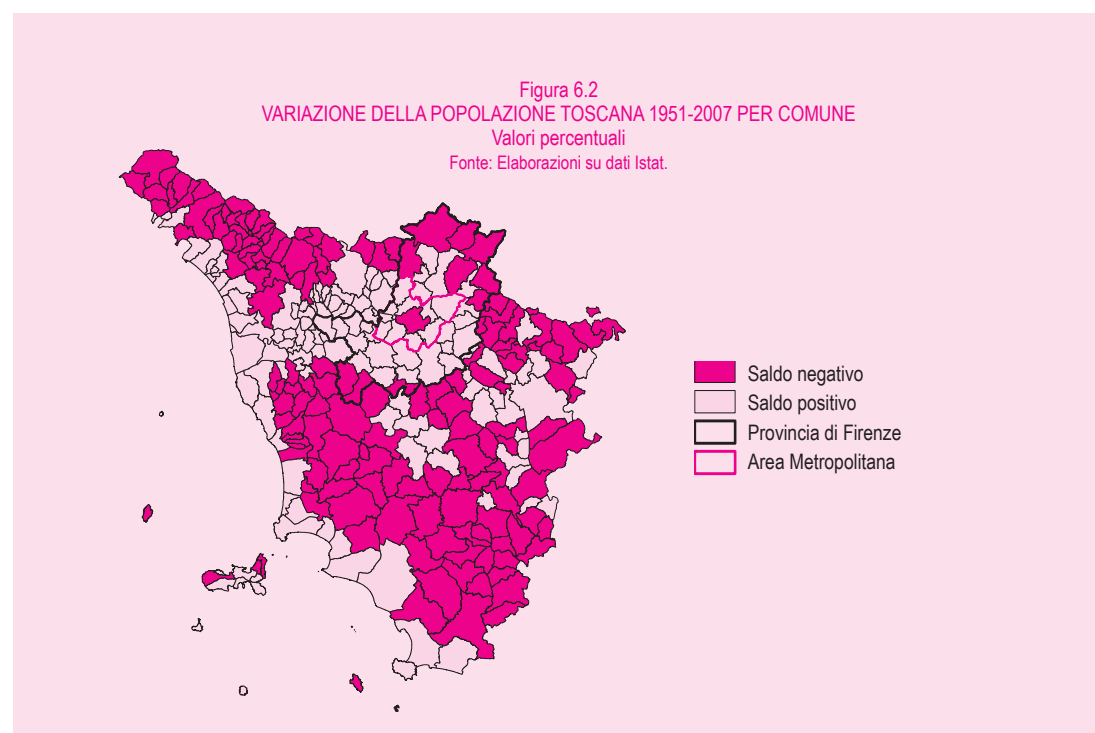
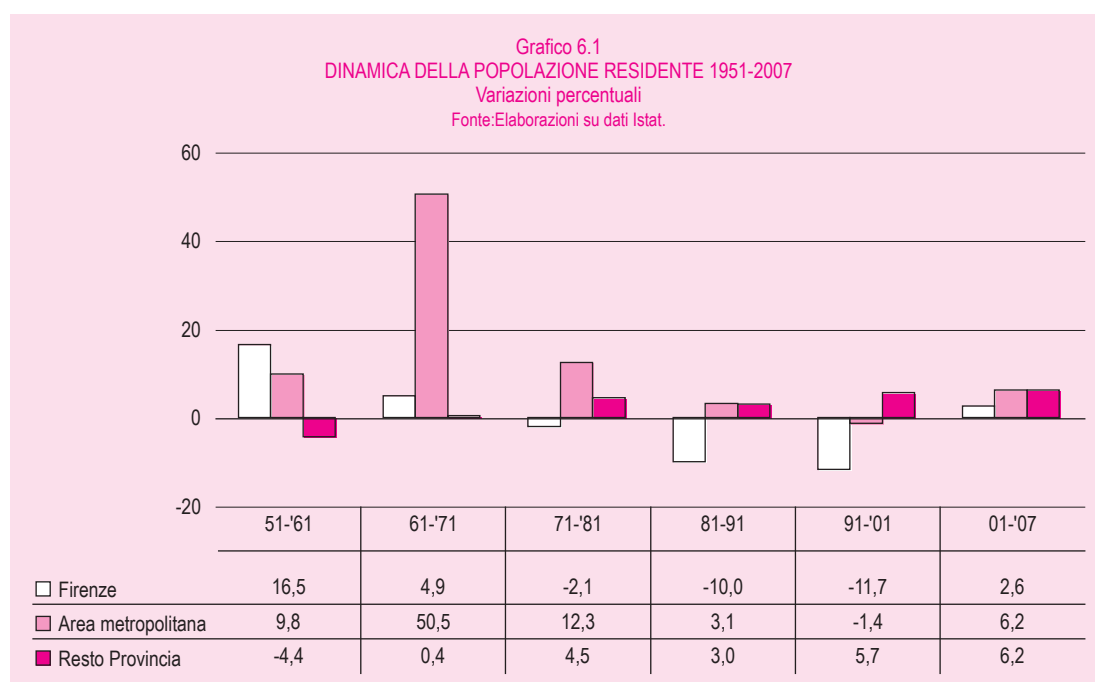
Il caso dell’Area metropolitana fiorentina

• *L’evoluzione della popolazione residente*

La complessità del fenomeno metropolitano impone in primo luogo una breve analisi del processo di urbanizzazione che negli anni ha caratterizzato l’area fiorentina. Seguendo un trend comune ai principali centri urbani nazionali ed internazionali, il territorio fiorentino ha evidenziato uno sviluppo proprio del modello del “ciclo di vita urbano” (Van den Berg et al., 1982). Tra il 1951 ed il 1961, infatti, il Comune di Firenze è stato protagonista di un processo di “urbanizzazione” che, sotto la spinta di una nascente economia industriale in crescita, ha visto concentrarsi numerose attività economiche ed industriali nonché un incremento della popolazione (16,5%) dovuta soprattutto a movimenti migratori dalle campagne ai centri urbani. Tra il ’61 ed il ’71 si è registrato un grande aumento di popolazione (50,5%) nei Comuni dell’Area metropolitana attorno a Firenze: in questa fase che potremmo definire di “suburbanizzazione” la crescita delle zone suburbane supera quella del Comune centrale, che invece rallenta, e si assiste ad un progressivo spostamento della popolazione e di parte dei posti di lavoro in tali

aree. Tra il 1981 e il 2001 la variazione della popolazione di Firenze diventa negativa, quella dell'Area metropolitana rallenta fino a diventare negativa, mentre i rimanenti Comuni della Provincia crescono progressivamente, facendo presagire un effetto di “deurbanizzazione” ovvero di un ulteriore spostamento verso l'esterno dell'agglomerato urbano. Le stime dell'Istat riferite alla popolazione tra 2001 e 2007 denotano invece un'inversione di tendenza ed un ritorno alla crescita della popolazione e alla “riurbanizzazione” dell'Area metropolitana, Firenze compresa (Graf. 6.1 Fig. 6.2).

Da un punto di vista più teorico sembra che parte della popolazione metropolitana e specialmente quella di Firenze abbia tenuto un comportamento che Hirschmann definirebbe di “exit” piuttosto che di “voice”, ovvero abbia preferito cambiare residenza piuttosto che utilizzare il proprio potere elettorale per cambiare le politiche (Hirschmann, 1970). Il “voto con i piedi” (Tiebout, 1956) manifestato dalle popolazioni fiorentine potrebbe testimoniare una crescente congestione nella fruizione dei servizi, una domanda di suolo tale da far lievitare i prezzi delle abitazioni, nonché la crescente pressione fiscale indotta dalle esternalità causate dai vari users.



Analizzando più approfonditamente l'area urbana fiorentina (Tab. 6.3), utilizzando una metodologia di analisi che tende a porre Firenze come termine di confronto singolo a causa della sua marcata diversità rispetto agli altri Comuni, si scopre un altissimo indice di vecchiaia riferito alla Città centrale (249,3%). Tale indice è costruito ponendo in rapporto la popolazione con più di 65 anni con i bambini fino a 14 anni. L'informazione che ne deriva potrebbe essere quella di una progressiva diminuzione della popolazione giovane o comunque in età lavorativa che, probabilmente, spinta dalle dinamiche dei prezzi delle abitazioni o della progressiva congestione dei servizi, si è spostata verso i Comuni delle cinture immediatamente esterne a Firenze, non interrompendo, però, i rapporti di interesse che la legano alla città. Il risultato è ben al di sopra di quelli riferiti all'Area metropolitana senza Firenze e alla Provincia di Firenze senza l'Area metropolitana. Quanto affermato parrebbe, inoltre, essere in linea con il più alto indice di dipendenza (persone non attive da un punto di vista lavorativo sulla popolazione potenzialmente attiva) e del più basso tasso di attività (popolazione attiva con più di 15 anni su totale popolazione potenzialmente attiva oltre i 15 anni) del Comune Capoluogo rispetto agli altri termini di confronto considerati. L'incremento della popolazione con più di 65 anni, unito ad un decremento dei residenti contribuenti e della popolazione attiva rende, ad una prima analisi, maggiormente oneroso il carico dei servizi sul territorio, creando preoccupazione circa la sostenibilità di un costante livello di servizi nel tempo.

Tabella 6.3
INDICATORI DEMOGRAFICI RELATIVI ALLA POPOLAZIONE RESIDENTE. 2001
Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT

Tipologia di indicatore	Firenze	Area metropolitana senza Firenze	Provincia di Firenze senza Area metropolitana	TOSCANA
Indice di vecchiaia ¹	249,3	168,9	195,6	192,0
Anziani per un bambino ²	6,0	6,2	5,0	4,8
Indice di dipendenza	55,9	48,6	52,7	51,8
Tasso di attività ⁴	46,0	49,9	49,3	46,2

¹ È il rapporto percentuale tra la popolazione di 65 anni e più e quella tra 0-14 anni.

² È il rapporto tra la popolazione di 65 anni e più e quella con meno di 6 anni.

³ È il rapporto percentuale tra la somma della popolazione tra 0-14 anni e quella di 65 anni e più e la popolazione tra 15-64 anni

⁴ È il rapporto percentuale tra la popolazione di 15 anni e più appartenente alle forze di lavoro e il totale della popolazione di 15 anni e più.

Nel futuro, secondo le proiezioni demografiche dell'IRPET, il Comune di Firenze vedrà al 2025 una diminuzione e un'ulteriore invecchiamento della sua popolazione residente, che potrebbe accentuare nel tempo, qualora la funzione di Firenze come polo attrattore rimanesse inalterata, seri problemi di tenuta da un punto di vista finanziario e di erogazione di servizi.

Il cospicuo flusso di popolazioni pendolari che quotidianamente si recano per motivi di lavoro e studio al centro dell'area urbana fiorentina, rappresentano un'ulteriore pressione sulla domanda di servizi nel Comune centrale e nella sua prima cintura (Fig. 6.4). I pendolari, inoltre, non essendo residenti, non contribuiscono attraverso tributi alla finanza cittadina: ciò li delinea di fatto come *free riders*, (ad esclusione delle tariffe che corrispondono per alcuni servizi come ad es. il trasporto pubblico), producendo un fenomeno di esportazione d'imposta. Rispetto ai Comuni centrali di altre Città Metropolitane, Firenze sembra soffrire particolarmente l'alto grado di attrazione che esercita sulle popolazioni limitrofe. Utilizzando i dati del censimento ISTAT 2001 limitatamente ai flussi pendolari, può facilmente essere dimostrato come il capoluogo toscano, proporzionalmente alla sua popolazione residente, sopporti un carico di spostamenti in entrata (28,7%) secondo solo a Milano (34,7%), centro assai più grande ed attrattore di popolazioni esterne. Considerando anche i flussi in uscita il rapporto sulla popolazione residente sale al 36,7% (Tab. 6.5).

• La situazione finanziaria

La situazione finanziaria dell'Area fiorentina mette in evidenza particolari criticità per il Comune centrale rispetto al resto dell'area, della Provincia e della media regionale: gli spazi di autonomia, ad esclusione di quella tariffaria, risultano più bassi della media, mentre particolarmente alte risultano le pressioni tributaria e tariffaria. Per contro il resto dell'area metropolitana sembra non dimostrare una tipicità metropolitana, risultando più vicina ai Comuni della Provincia extra-area che non a Firenze (Tab. 6.6).

Anche dal punto di vista delle entrate e delle spese di bilancio, più che una particolarità dell'insieme dei Comuni metropolitani rispetto al resto della Provincia o della Regione, sembra emergere una caratterizzazione di Firenze come fulcro dell'area urbana. E' evidente come vi

Figura 6.4
FLUSSI PENDOLARI PER MOTIVI DI STUDIO E DI LAVORO IN INGRESSO A FIRENZE PER COMUNE DI ORIGINE. 2001
 Valori assoluti. Unità di persone
 Fonte: Elaborazioni su dati Istat

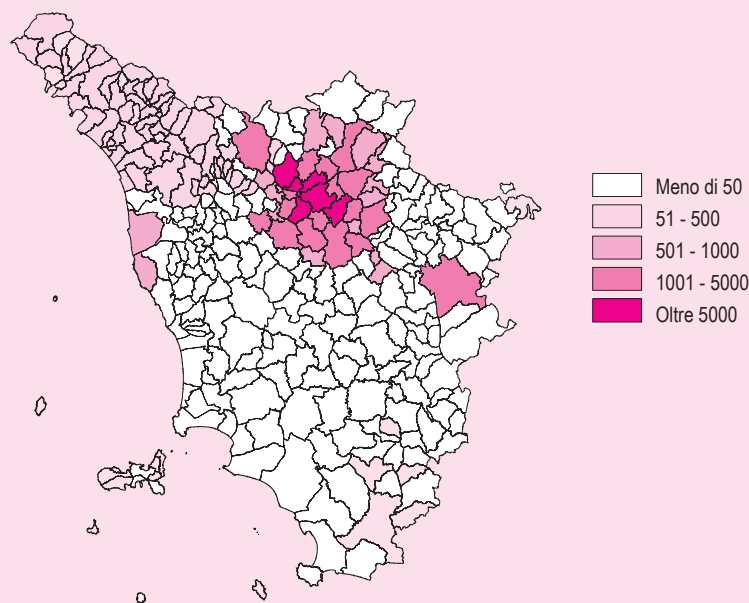


Tabella 6.5
FLUSSI PENDOLARI IN ENTRATA E IN USCITA NELLE CITTÀ METROPOLITANE ITALIANE. 2001
 Valori in migliaia
 Fonte: Censimento 2001 ISTAT

Comuni	Flussi pendolari in entrata	Flussi pendolari in uscita	Rapporto entrate/uscite	TOTALE SPOSTAMENTI	Popolazione residente	Incidenza % flussi in entrata su residenti	Incidenza % flussi in entrata e uscita su residenti
Roma	214	46	4,7	261	2.547	8,4	10,2
Milano	436	86	5,1	524	1.256	34,7	41,7
Napoli	184	36	5,1	219	1.004	18,3	21,8
Torino	178	69	2,6	247	865	20,6	28,6
Genova	41	10	4,1	51	610	6,7	8,3
Bologna	90	35	2,6	125	371	24,3	33,7
Firenze	102	28	3,6	131	356	28,7	36,7
Bari	73	12	6,1	86	317	23	27,1
Venezia	62	17	3,6	80	271	22,9	29,4

Tabella 6.6
ANALISI DEI PRINCIPALI INDICATORI FINANZIARI. 2006
 Valori % e pro capite in euro
 Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati Consuntivi di Bilancio

	Firenze	Area metropolitana senza Firenze	Provincia di Firenze senza Area metropolitana	TOSCANA
Autonomia finanziaria	65,9	72,4	75,5	71,8
Autonomia tributaria	31,7	46,7	48,8	43,5
Autonomia tariffaria	34,2	25,7	26,7	28,2
Pressione finanziaria	950	528	527	651
Pressione tributaria	457	341	341	395
Pressione tariffaria	493	187	186	256

sia uno sforzo fiscale pro capite nettamente maggiore rispetto agli altri raggruppamenti territoriali e come le uscite, ad eccezione di quelle in conto capitale, palesino una spesa totale pro capite doppia rispetto al resto dell'area e della Provincia senza l'area e di gran lunga superiore nei confronti della media regionale. Anche in questo caso i restanti Comuni dell'area non si distaccano particolarmente dal resto della Provincia: addirittura registrano una spesa totale pro capite più bassa (Tabb. 6.7-6.9).

Tabella 6.7
DISTRIBUZIONE DELLE ENTRATE PER TITOLO. 2006
Valori in Euro pro capite
Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati Consuntivi di Bilancio

	Firenze	Area metropolitana senza Firenze	Provincia di Firenze senza Area metropolitana	TOSCANA
Entrate tributarie	457	341	341	395
di cui ICI	397	220	232	259
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	492	202	171	256
di cui trasferimenti statali	356	167	142	201
di cui trasferimenti regionali	75	27	21	39
Entrate extratributarie	493	187	186	256
di cui proventi da servizi pubblici	243	100	123	137
Entrate da alienazione, trasferimenti di capitali, riscossioni di crediti	201	171	243	240
Entrate derivanti da accensioni di prestiti	219	127	111	178
TOTALE ENTRATE	2.082	1.119	1.139	1.454

Tabella 6.8
DISTRIBUZIONE DELLA SPESA PER CATEGORIA ECONOMICA. 2006
Valori in Euro pro capite
Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati Consuntivi di Bilancio

	Firenze	Area metropolitana senza Firenze	Provincia di Firenze senza Area metropolitana	TOSCANA
Spese correnti	1.368	668	641	847
Spese in conto capitale	302	262	346	334
Spese per rimborso prestiti	201	96	82	154
Spese in conto terzi	221	91	87	128
TOTALE SPESE	2.092	1.137	1.156	1.463

Tabella 6.9
DISTRIBUZIONE DELLA SPESA PER TIPOLOGIA DI SERVIZIO. 2006
Valori in Euro pro capite
Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati Consuntivi di Bilancio

	Firenze	Area metropolitana senza Firenze	Provincia di Firenze senza Area metropolitana	TOSCANA
Amministrazione generale	505	246	220	282
Polizia locale	100	36	33	48
Istruzione pubblica	179	79	90	99
Settore culturale	59	23	28	37
Settore sportivo e ricreativo	30	9	14	16
Settore turistico	4	1	5	6
Viabilità e trasporti	175	47	48	75
Gestione del territorio e ambiente	60	69	70	122
Settore sociale	223	147	108	134
di cui asili nido e servizi per l'infanzia	79	43	33	36
di cui strutture residenziali e di ricovero per anziani	34	13	3	16
Sviluppo economico	13	11	10	13
Servizi produttivi	1	7	15	12

6.6 Le "popolazioni metropolitane"

Si è appena visto come Firenze, il Comune centrale, polo attrattore dell'area metropolitana, abbia un livello di spesa completamente differente rispetto alle altre Amministrazioni comunali della Città Metropolitana. Le cause sono evidentemente molte:

- la complessità e la gamma di attività e di servizi prestati dalla capitale regionale.
- la presenza di utilizzatori di servizi che non sono contribuenti.

Se la letteratura economica ha particolarmente approfondito le problematiche riguardanti l'organizzazione e la gestione dei servizi nei grandi Comuni, meno spazio è stato tributato alla problematica delle popolazioni non residenti delle area metropolitane e dei Comuni centrali. L'inquadramento del problema degli oneri della popolazione non residente sulle metropolitane in un'ottica di finanza locale richiede una preventiva individuazione ed analisi di un preciso riferimento territoriale nonché delle varie caratteristiche delle popolazioni che, per motivi di studio, di lavoro, di consumo e uso del tempo libero, si muovono all'interno dell'area metropolitana, conferendo al territorio che subisce questi flussi un sovraccarico in termini di domanda di servizi e di impatto ambientale che si ripercuote sui bilanci comunali.

Guardando alle tipologie di servizi utilizzati dalle popolazioni non residenti si possono individuare servizi a carattere generale, ovvero rivolti a tutta la popolazione non residente, e servizi a destinazione particolare, ovvero rivolti solo ad alcuni sottoinsiemi specifici della popolazione non residente. Rientrano nel primo gruppo le spese connesse alla presenza fisica in una città: ordine pubblico, viabilità e trasporti, disciplina del traffico, illuminazione pubblica, ambiente, verde pubblico e arredo urbano. Al secondo invece appartengono le spese per la cultura, l'istruzione, sport, turismo, ecc. Le spese devono essere conteggiate al netto di eventuali introiti di tipo tariffario ad essi direttamente collegati o, nel caso di aziende, dai vari tipi di entrate accessorie che da queste derivano ai Comuni (canoni, interessi, dividendi).

Seguendo le classificazioni operate da Martinotti (1993) e le puntualizzazioni fornite da Bernareggi (2004a) nei lavori dedicati alla quantificazione delle popolazioni urbane e delle rispettive esternalità, possiamo disaggregare le popolazioni non residenti (da adesso in poi Pnr) che transitano nell'area urbana del capoluogo metropolitano secondo il diverso utilizzo della città.

Tabella 6.10
TIPOLOGIE DI POPOLAZIONI UTILIZZATRICI DELLA CITTÀ
Fonte: Martinotti, 1993

Tipologia di popolazione	Grado di utilizzo dei servizi	Contributo ai servizi
Residente	Costante	Sì
Non residente Giornaliera di cui: <i>pendolari</i> di cui: <i>businessmen</i> di cui: <i>city users</i>	Giornaliero in riferimento all'orario lavorativo Sporadico ma con domanda particolare ed esigente Sporadico domanda limitata a poche ore	No (esclusione piccole tariffe) No (esclusione piccole tariffe) No (esclusione piccole tariffe)
Non residente Alloggiata di cui: <i>dimoranti temporaneamente</i> di cui: <i>turisti alloggiati</i> di cui: <i>diseredati</i>	Costante per buona parte dell'anno Alto e concentrato Costante bassa domanda	Sì in parte No (esclusione piccole tariffe) No

Vi è una Pnr che potremo definire “giornaliera” o “di contatto”, la quale si reca in città per alcune ore mossa da varie motivazioni quali lo studio, il lavoro, il tempo libero e lo svago, che fruisce di particolari prestazioni e che risiede in un Comune differente da quello in esame. La popolazione non residente giornaliera risulta quindi composta da:

- *I Pendolari*

Sono quelle persone che per lavoro o per studio intrattengono un rapporto quotidiano con la città senza però risiedervi.

- *I Businessmen*

Sono gli uomini o le donne d'affari che sporadicamente si recano in città per lavoro, incontri d'affari, meetings, fiere, esposizioni e che sviluppano una particolare ed esigente domanda di servizi.

- *I City users o “escursionisti”*

Sono persone che usufruiscono in maniera non continuativa e per poche ore dei servizi della città, esprimendo una particolare domanda riguardante i musei, i teatri, il cinema, gli esercizi commerciali, i centri commerciali, i locali notturni e alcuni particolari servizi presenti solo nella città, ivi comprese prestazioni sanitarie specialistiche. Rientrano in questa categoria anche i turisti non pernottanti in città ma che passano la giornata all'interno del Comune.

La principale caratteristica di questo tipo di *users*, in quanto contribuenti nel proprio Comune di residenza, è quella di rappresentare *de facto* il ruolo di *free riders* e quindi di utilizzare i servizi da Comune metropolitano senza sostenere alcuna tassazione utile al loro finanziamento.

to, ad esclusione di quelli a domanda individuale per i quali è prevista una tariffa.

L'altra parte della popolazione non residente, quella alloggiata, si caratterizza per una maggiore contribuzione ai costi cittadini. Possiamo comprendere in questa categoria coloro che temporaneamente vivono a Firenze per vari motivi e che risiedono fuori dal Comune, i turisti alloggiati e la popolazione disagiata che comprende rom, baraccati e clochard. Si noti come il corrispettivo per l'affitto, sostenuto dai non residenti che temporaneamente vivono a Firenze, vada a coprire indirettamente alcuni tributi pagati dal proprietario dell'immobile di temporanea residenza oppure direttamente nel caso di proprietà di una seconda casa nel territorio del Comune centrale. I tributi/tasse in questione sono l'ICI, la Tarsu e l'addizionale sul consumo di energia elettrica. In questo caso si ha un'effettiva parziale copertura dei costi prodotti da tale sottocategoria che allo stesso tempo però crea un problema di rappresentanza in quanto coloro che pagano parte dei tributi non concorrono attivamente alla definizione dei rappresentanti politici cittadini (non trova luogo il principio del *no taxation without representation*).

Nonostante la copertura di una piccola parte degli oneri creati, le Pnr concorrono alla formazione di un "residuo fiscale negativo" ovvero ad una non corrispondenza tra costo e beneficio del servizio utilizzato che comporta evidenti inefficienze allocative nella determinazione e nell'erogazione del corretto livello di servizi, nonché problemi in termini di sostenibilità finanziaria degli stessi.

In sede di bilancio, le problematiche emergono nella programmazione della spesa: "perché il governo locale possa permettersi di iscrivere a bilancio una spesa per servizi pubblici, finanziata con tributi, in grado di accompagnare la crescita economica della città in presenza di Pnr, occorrerebbe che quest'ultima avesse il ruolo di contribuente e che la base imponibile dei tributi stessi crescesse di conserva con la crescita della produzione privata." (Bernareggi, 2004b).

Un ulteriore effetto negativo apportato dalle Pnr riguarda i trasferimenti verso il Comune centrale: gli attuali trasferimenti correnti derivanti dai livelli di governo superiori sono commisurati alla quantità di popolazione residente; tale sistema quindi non tiene conto delle Pnr e dei loro fabbisogni, fattispecie particolarmente rilevante per i Comuni urbani e metropolitani.

Deve infine essere notato come non tutto l'operare delle Pnr comporti negatività: il lavoro svolto e i consumi attivati da queste popolazioni sul territorio comunale apportano valore aggiunto alla città e ciò non può non essere considerato nel computo della quantificazione del rapporto costi/benefici.

A tal fine ricordiamo che di recente è stata svolta dall'IRPET, nell'ambito del Piano Strategico del Comune di Firenze, una preliminare stima dell'impatto provocato dalle popolazioni non residenti sul bilancio del capoluogo toscano, oggetto di prossima pubblicazione.

6.7

Spunti e riflessioni per una tassazione metropolitana

L'analisi fin qui svolta ha permesso di individuare le problematiche che una Città metropolitana, in particolare quella fiorentina, si trova ad affrontare da un punto di vista finanziario e di programmazione economica. La risoluzione della congestione e dell'ottimale livello dei servizi da erogare è argomento da tempo oggetto di studio da parte delle maggiori città metropolitane europee e statunitensi. Proprio grazie alle passate sperimentazioni, possiamo enucleare alcuni esempi di tassazione metropolitana che possono rappresentare una valida ipotesi per l'internalizzazione delle esternalità originate dalle popolazioni non residenti.

Date le peculiarità della situazione fiorentina, si è preferito concentrare l'attenzione sulla tassazione delle esternalità derivanti dal turismo e dalla mobilità con veicoli privati, oltre ad alcune ipotesi di gestione tributaria comune.

• La tassazione delle esternalità derivanti dal turismo

Prendendo in esame le esternalità derivanti dal turismo, le imposizioni di soggiorno (*accommodation tax*) qui proposte presentano caratteristiche che potenzialmente potrebbero trovare applicazione nel caso oggetto di studio.

In tutti i casi presentati l'imposta è istituita e applicata dai governi subnazionali, i quali sfruttano una base imponibile non utilizzata dal livello di governo centrale; inoltre, il loro diretto collegamento ad una particolare uscita (in questo caso il turismo e le esternalità che comporta) le rende assimilabili ad imposte di scopo. Al fine di assumere tale connotato, dovrebbe essere rispettato il vincolo della destinazione di gettito e la natura *una tantum* dell'imposizione. Tra gli esempi internazionali di seguito considerati (*Taxe de séjour* francese, *Taxe de tourisme* svizzera, *Ecotasa* delle Isole Baleari e *Hotel Tax* del Michigan; Tab. 6.11), quello

Tabella 6.11
CARATTERISTICHE DI ALCUNI CASI DI IMPOSIZIONE SUI FLUSSI TURISTICI ALL'ESTERO
Fonte: elaborazione Ipet su dati CIRIEC (2003), Repubblica e Cantone Ticino e Citizens Research Council of Michigan

	Francia <i>Taxe de sejour</i>	Svizzera <i>Taxe de tourisme</i>	Isole Baleari <i>Ecotassa</i>	Michigan <i>Hotel Tax</i>
LIVELLO DI GOVERNO	Comune	Comune-Cantone	Regione	Contea
PERIODO	Dal 1910 ad oggi	Dal 1998	Dal 2001	Dal 1974
TIPO DI IMPOSTA	Sia <i>ordinaria</i> che <i>forfetaria</i> in somma fissa	<i>Ordinaria</i> in somma fissa e <i>forfetaria</i> ad valorem	In somma fissa sia con metodo <i>diretto</i> che <i>indiretto</i>	Ad valorem
SOGGETTI PASSIVI	Strutture ricettive quali: alberghi e residences, villaggi, campeggi, porti, altre strutture pubbliche, immobili affittati ad uso turistico (<i>Hotel Tax</i>)	Strutture ricettive quali: alberghi e residences, villaggi, campeggi, porti, altre strutture pubbliche, immobili affittati ad uso turistico (<i>Hotel Tax</i>)	Visitatore con sostituto d'imposta (strutture ricettive: alberghi e residences, villaggi, campeggi, porti, altre strutture pubbliche, immobili affittati ad uso turistico) (<i>Visitors Tax</i>)	Qualsiasi attività economica di tipo ricettivo che offre alloggio (settore alberghiero)
BASE IMPONIBILE	Numero di notti	Numero di notti	Giorni di soggiorno	Attività ricettiva
ALiquota A PERSONA	0,2 - 1,5 euro a notte	1,2 - 1,8 fr svizzeri a notte in albergo, 0,7 - 0,8 in campeggi, 0,5 - 1,2 in altre strutture	0,25 euro/giorno in agriturismo, 0,5 in hotel 1-2 stelle, 0,75 in campeggio, 1 in hotel 3-4 stelle e appartamenti, 2 in hotel a 5 stelle e appartamenti lusso	Contee al di sotto dei 600.000 ab: 5% dei ricavi al massimo; Contee al di sopra di 600.000 ab.: da 81 a 160 posti 1,5% (Detroit 3%) oltre 161 posti 5% (Detroit 6%)
ESENZIONI	Bambini < 13 anni, soggiorni gratuiti	Bambini < 14 anni	Bambini < 12 anni	-
RIDUZIONI	Costruzioni nuove, calamità naturali, inquinamento ambientale	Minori, bisognosi, destinatari di cure mediche	-	-
VARIANTI	Tassa forfetaria sui soggiorni di lunga durata in immobili affittati	Tassa forfetaria pari al 6% del prezzo di locazione (con min/max rispetto alla durata e al numero degli occupanti)	-	-
VINCOLO DI DESTINAZIONE	Politiche di promozione turistica	Parte del gettito va al cantone; spese di promozione e infrastrutturazione turistica	Fondo per il miglioramento e la conservazione dell'ambiente	Promozione attività turistiche e congressuali nella contea
GETTITO	2003: 128 milioni di euro	N.d.	Previsione 2002: 30 milioni di euro	2004: 11,5 milioni di euro
ENTE D'AMMINISTRAZIONE	Comune in collaborazione con uffici turistici	Cantone-Comune	Comunità Autonoma	Contea

francese rappresenta senza dubbio i più significativi, sia in termini di sostenibilità nel tempo (è attiva da quasi 100 anni), sia in termini di costanza e rilevanza di gettito. Tuttavia anche gli altri esempi si distaccano per alcune interessanti particolarità: la *Ecotasa* delle Isole Baleari, ad esempio, è esclusivamente destinata alla compensazione delle esternalità negative causate dai flussi turistici sulle zone naturali e rurali. Tale imposizione si muove quindi verso il recupero e la sostenibilità di zone fortemente provate da tali utilizzi; La *hotel Tax* del Michigan, invece, differisce per il suo soggetto di imposta che non è il turista, bensì la struttura ricettiva.

Un'osservazione deve essere rivolta ai divari che possono venire a crearsi tra Comuni turistici e non, e alla possibilità di competizione fiscale tra enti: un'ipotetica riduzione di questo fenomeno potrebbe risiedere nel ricorso a forme di gestione associata d'imposta, che darebbero la possibilità ai gruppi di enti di scegliere congiuntamente il livello di imposizione e la destinazione del gettito raccolto, evitando, inoltre, di influenzare le scelte di localizzazione dei turisti.

Proprio riguardo alla determinazione del livello di imposizione, si dovrebbe scegliere un'aliquota o una tariffa tale da non influenzare la scelta di destinazione del turista, ma al contempo capace di raggiungere la finalità dell'internalizzazione degli oneri causati.

- *La tassazione delle esternalità derivanti dalla mobilità con veicoli privati*

Una seconda possibilità di tassazione viene fornita dalla compensazione degli oneri provocati dal traffico. In questo senso operano principalmente due strumenti: il *road pricing* e il *park pricing*.

Il *road pricing* viene definito, nella letteratura dell'economia dei trasporti, come "la tariffazione sull'uso dell'infrastruttura finalizzata a ridurre la congestione e ad internalizzare le esternalità"; il suo utilizzo è oggi presente in molte città e si avvale di tecnologie di tipo *Telepass*.

Con questa tariffa viene colpita l'entrata in determinate zone della città disincentivando, di fatto, l'uso delle auto. I principali benefici riguardano: la regolazione del flusso veicolare con la massima elasticità facendo pagare, ad esempio, di più nelle ore di punta o nelle situazioni di maggiore congestione; la selezione degli spostamenti secondo l'utilità economica, riportando le decisioni decentrate in materia di mobilità nel contesto di valori e di scelte proprio dell'economia di mercato; la spinta ad ottimizzare l'uso dei veicoli, che presenta specifiche sinergie con il Car Pooling; l'incremento delle entrate della pubblica amministrazione, il quale consente di autofinanziare interventi sul sistema dei trasporti; ed infine la riduzione degli effetti inquinanti.

Tra le varie Città metropolitane utilizzatrici vi sono Londra, Stoccolma, Oslo, Trondheim, Los Angeles, Melbourne, Singapore, Milano (Tab. 6.12).

A Londra, a partire dal febbraio 2003, è stato introdotto il *Road Pricing Congestion charging*, per assicurare che le strade maggiormente utilizzate e congestionate della capitale fornissero una contribuzione finanziaria. Il costo è di 8£ all'entrata della zona oggetto di tassazione durante i giorni feriali nell'orario lavorativo. Dopo l'introduzione del *Road Pricing* per il centro di Londra il servizio dei bus è diventato più rapido ed apprezzato e, dopo l'introduzione della *Congestion Charge*, è stata raggiunta la cifra record di 5 milioni di utenti in un giorno. Solo nella prima settimana dall'inizio della tariffazione, l'incremento delle persone che hanno usato il bus è stato del 9,5%.

I paesi scandinavi risultano essere i maggiori esperti nonché pionieri di questo sistema di tassazione. Il *Toll ring system* di Oslo, attivo dal 1990, ha predisposto 19 stazioni che coprono più della metà del territorio urbano, a distanze comprese tra 3 e 7 km dal centro cittadino. Il pedaggio si versa sempre, 7 giorni su 7 e 24 ore su 24, con l'esclusione dei motociclisti. La tariffa è di 2 Euro a passaggio e raddoppia per i mezzi pesanti. I ricavi annui medi per l'amministrazione si attestano a 75 milioni di euro, i quali vengono destinati ad interventi attinenti al sistema stradale. Sempre in Norvegia, Trondheim è stata la prima città ad utilizzare il sistema *telepass* abbinato al *road pricing*. I costi risultano essere ponderati secondo l'orario di entrata in città. La città di Stoccolma, invece, utilizza tale tariffazione con costi che variano tra 1 e 6 € se il giorno è feriale e a seconda dei particolari momenti della giornata lavorativa.

In Italia l'unico esempio di *road pricing* è quello di Milano che attraverso l'*Ecopass* tassa gli utilizzatori di auto nel centro a seconda del grado d'inquinamento del veicolo. Ben più interessante appare, però, il sistema attualmente in sperimentazione a Genova, quello dei "*crediti di mobilità*". Il meccanismo prevede che l'ammontare di esternalità generate dal traffico venga contabilizzato e ripartito in modo pro capite tra i cittadini. A questa quota corrispondono dei crediti che il cittadino può utilizzare a suo piacimento per entrare nel centro storico; alla

Tabella 6.12
ESEMPI DI TASSAZIONE INTERNAZIONALE RIGUARDANTI LA MOBILITA' CITTADINA
Fonte: elaborazioni Ipet su dati Isfort, Comune di Genova, London Busses

Città	Tipologia tariffaria	Estensione	Costo tariffario	Esenzioni/riduzioni
Londra	Road pricing	41 kmq	11,5€ (gg. feriali 7:00/18:30)	• Trasporti pubblici: taxi, bus, motocicli, veicoli elettrici, auto per disabili • Per i residenti dell'area si applica uno sconto del 90%
	Sosta a pagamento		Differenziate per quartiere e tipologie di utenza (Central London: 5,7€/h)	• Mezzi non inquinanti e moto
Stoccolma	Road pricing	47 kmq	1-6€ secondo i diversi periodi della giornata (gg. feriali 7:30/18:30)	• Trasporti pubblici, veicoli ad alimentazione alternativa, taxi, motocicli, bus, mezzi di emergenza, mezzi per disabili
Oslo	Road pricing (Toll ring system)	Tra 3 e 7 km dal centro cittadino	2€ a passaggio, 4 per i mezzi pesanti. Pedaggio attivo 7 giorni su 7, 24h su 24.	• Trasporti pubblici, veicoli ad alimentazione alternativa, taxi, motocicli, bus, mezzi di emergenza, mezzi per disabili
Milano	Road pricing (ecopass)	9 kmq	2-10€ tutti i gg. sulla base della normativa comunitaria (da euro 0 ad euro 2 per i veicoli a benzina, da euro 0 ad euro 3 per i veicoli diesel)	• Trasporti pubblici, mezzi per disabili, mezzi di emergenza, taxi, motocicli, veicoli pubblici
	Sosta a pagamento		1,50€ nel centro storico (max 2h), 1,20€ nelle aree meno commerciali; tariffa notturno solo in zone ad alta frequentazione	• Residenti muniti di pass, carico scarico, medici, giornalisti
Genova	Road pricing	0,64 kmq	crediti di mobilità distribuiti in modo uniforme tra i cittadini con possibilità di amministrazione libera	• Il consumo potenziale dei crediti viene stabilito sulla base alla capacità inquinante del veicolo posseduto
	Sosta a pagamento		2€ in tutta l'area blu (centro e dintorni); nei principali poli di attrazione commerciale pagano anche i residenti con tariffe ridotte	• Residenti
Barcellona	Sosta a pagamento		Prima corona 2,75€/h (tutti i gg. dalle 08:00 alle 20:00)	• Residenti
Berlino	Sosta a pagamento		semicentro 1€, centro 2€	• Residenti
Parigi	Sosta a pagamento		zona 1 1€, zona 2 2€, zona 3 3€	• Residenti

fine dell'anno chi ha utilizzato più crediti di quelli usufruibili paga per gli accessi eccedenti, chi ne spende meno li accantona per l'anno successivo. Il consumo dei crediti è ponderato sul potenziale inquinante del veicolo e sulla motivazione di entrata.

I crediti di mobilità sono in sperimentazione nella zona centrale della città (1 chilometro quadrato), che include il vecchio centro storico, il cuore delle attività commerciali e le principali strade pedonali. Sei telecamere leggono il numero di targa delle auto in entrata. Alla fine della fase pilota, l'82,7% degli sperimentatori del *road pricing* a Genova ha cambiato strada più d'una volta per eludere le telecamere che facevano scattare il pedaggio; il 50% ha optato per un mezzo di trasporto alternativo, l'autobus, e ciò ha contribuito a ridurre del 38% gli ingressi in auto nel centro².

Se il *road pricing* fosse applicato con un pedaggio di 0,67 Euro, il Comune di Genova incasserebbe un milione e 700.000 Euro all'anno, da cui vanno sottratti però i costi di gestione, manutenzione e integrazione tariffaria con bus e parcheggi. Ciò permetterebbe di ridurre del 21% le auto in ingresso nel centro città, il che equivarrebbe a circa 6.600 veicoli in meno al giorno (Trail Liguria, www.trail.liguria.it).

Per quanto riguarda la tassazione della sosta, presente anche nelle città dove opera il *road pricing*, si nota una sostanziale omogeneità nella metodologia di tassazione, la quale varia per zona di sosta e, in qualche caso, per tipologia di utenza.

• *La condivisione delle basi imponibili*

Prima di avanzare degli esempi di condivisione di basi imponibili che potenzialmente potrebbero apportare un equo e sufficiente contributo alle nostre Città metropolitane, occorre fare un passo indietro ed analizzare una reale e possibile criticità insita in questa forma di aggregazione: la concorrenza fiscale. Come noto i fenomeni di concorrenza fiscale possono risultare determinanti per la residenza dei soggetti, nonché delle attività produttive. Quando ciascun ente comunale dipende fortemente da un tributo a base imponibile locale, ad esempio, l'ICI, la TARSU/TIA o l'addizionale IRPEF comunale, vi sarà un forte incentivo a massimizzare la base fiscale: in un sistema di imposizione a livello metropolitano, ciò può dar luogo, qualora fosse presente un alto indice di decentralizzazione, a fenomeni di competizione fiscale non produttivo. Da un punto di vista teorico, l'attrazione, ad esempio, di attività produttive da un Comune limitrofo può sì portare vantaggi a livello del singolo Comune, ma anche svantaggi alle giurisdizioni limitrofe, comportando a livello metropolitano un vantaggio pari a zero o addirittura negativo, causando inoltre problemi di compensazione. L'ICI sembra prestarsi particolarmente a stimolare questi fenomeni di concorrenza fiscale in assenza di un coordinamento intercomunale: si pensi ad esempio alla localizzazione di un centro commerciale nella cintura esterna di una grande città.

Una possibile soluzione a tale fenomeno potrebbe essere la condivisione della base imponibile come sperimentato nell'area metropolitana di Minneapolis-St. Paul negli Stati Uniti, dove ciascuna municipalità dell'area conferisce a un fondo comune regionale il 40% dell'incremento di gettito dalle imposte locali sugli immobili industriali e commerciali. Le risorse così raccolte sono ridistribuite tra i Comuni partecipanti in ragione della loro dimensione demografica e dell'inverso delle rispettive entrate da tributi immobiliari non residenziali. Il sistema inoltre non sottrae alle autorità locali la responsabilità di fissare le aliquote fiscali e dunque salvaguarda l'esigenza *accountability*. Questo tipo di esperienza richiede, però, un alto grado di coordinazione e di concertazione, non sempre ottenibile viste le diverse esigenze che le municipalità metropolitane si trovano ad affrontare.

Di medesima importanza e di maggiore applicabilità al caso italiano è la devoluzione dei poteri tributari ad un ente sovracomunale o intercomunale, come avviene ad esempio in Francia con la *Taxe professionnelle Unique* (TPU), tassa locale sulle attività produttive. La TPU, riguardante la tassazione locale d'impresa, si sostanzia con l'attribuzione dei poteri e delle decisioni tributarie, responsabili della mobilità indotta della base imponibile, all'ente sovracomunale (ovvero intercomunale) responsabile dell'area. Il tasso unico d'imposta, introdotto con un meccanismo graduale di convergenza rispetto ai diversi tassi dei vari Comuni, determina la cancellazione, al termine del periodo di convergenza (al massimo 12 anni), delle ineguaglianze di pressione fiscale tra i Comuni all'interno del perimetro dell'istituzione intercomunale, omogeneizzando la tassazione locale sulle imprese e sterilizzando in questo modo la concorrenza fiscale tra i Comuni. L'obiettivo di tale sistema è quello di riequilibrare le forti disparità presenti tra comuni contigui, sia con riferimento al gettito complessivo che ai tassi applicati, in ragione del differente contesto di sviluppo imprenditoriale.

Riguardo l'applicabilità delle tassazioni proposte, devono essere valutati i costi e i benefici

e la capacità da parte dei Comuni che circondano il Capoluogo di sfuggire a politiche di *beggar my neighbour*. La teoria suggerisce che i due possibili scenari derivanti da queste politiche, quello della sovrapproduzione generata dai costi ridotti (per i residenti-votanti) e quello della sottoproduzione indotta dal dover pagare per un servizio che favorisce anche i non residenti, si neutralizzino a vicenda. Ove questo bilanciamento non ci fosse, le conseguenze per la salute economica dell'area metropolitana sarebbero negative, per via della sovra-tassazione ovvero della sottofornitura di servizi locali. La sfida per le città centrali è costituita proprio dal dotarsi di un insieme di strumenti fiscali capaci, appunto, di bilanciare le tendenze contrapposte alla spesa eccessiva o, viceversa, troppo scarsa. La conseguenza di eventuali errori in tal senso sarebbe l'impoverimento dell'area metropolitana nel suo complesso.

6.8 Conclusioni

Il nuovo DDL per l'attuazione del federalismo fiscale appare come una fusione tra varie concezioni di federalismo fiscale che tendono a confliggere tra loro. Vi è un rafforzamento importante del potere regionale che avrà l'autorità per vincolare i Comuni, le Province e le Città metropolitane nella scelta delle materie sulle quali possono stabilire nuovi tributi; inoltre, le Regioni potranno legiferare sui propri tributi e su quelli degli Enti Locali. Tuttavia il livello statale rimane ben forte nel vincolare ed apporre limiti e ambiti di applicazione quali il principio della doppia tassazione o della limitata possibilità di manovrabilità dei tributi.

Si assiste quindi ad una potenziale crescita di autonomia che resta fortemente vigilata, e limitata, dalla presenza statale. Un esempio è dato dalla possibilità per le Regioni di avere autonomia impositiva sulle materie non assoggettate ad imposizione da parte dello Stato, sulle quali viene contemporaneamente previsto che il livello centrale possa comunque introdurre tributi (che diventeranno effettivi però solo con una successiva legge regionale).

Lo Stato appare in questo DDL, inoltre, molto attento ad evitare meccanismi finanziari che possano esaltare le differenze nelle preferenze e nelle specificità locali nonché ad assicurare i livelli minimi nelle prestazioni: proprio questa finalità porta alla decisa presenza degli Enti nel potere legislativo e soprattutto tributario. La perequazione degli Enti, e più in particolare la divisione dimensionale delle amministrazioni comunali e il diverso tipo di livello di governo posto al finanziamento, necessitano di approfondimento in quanto non viene specificata la soglia dimensionale, la cui corretta individuazione risulta di estrema importanza. Una soglia troppo bassa potrebbe comportare un aggravio troppo alto per lo Stato e deresponsabilizzare gli enti, mentre una troppo alta sarebbe altamente onerosa per le Regioni e potrebbe portare ad un sottofinanziamento. Risulta complesso riuscire a stabilire un *range* unico per Regioni molto diverse dal punto di vista demografico.

La proposta lombarda, per contro, vede una forte spinta verso una decisa autonomia tributaria delle Regioni, sia da un punto di vista dell'istituzione di nuovi tributi, sia per quanto riguarda la determinazione delle basi imponibili. Grande attenzione viene riservata alla premialità degli enti virtuosi ed alla responsabilizzazione finanziaria degli enti: in questo senso viene prevista una perequazione del 50% che non elimini, quindi, completamente le differenze fiscali e una serie di sanzioni per gli enti non virtuosi. Dal punto di vista delle risorse, oltre alla previsione dell'istituzione di alcuni tributi locali come l'Imposta Regionale sul Reddito Personale e l'Imposta Locale sui Redditi Fondiari, la proposta lombarda dispone che sia attribuita alle Regioni una quota non inferiore al 15% dell'IRPEF, una quota non inferiore all'80% della compartecipazione all'IVA, entrambe raccolte sul territorio regionale e il 100% del gettito delle accise e delle imposte su giochi e tabacchi. Perplexità scaturiscono dalla possibilità che con tali disposizioni si crei un effettivo "federalismo a due velocità" che tenda ad ingrandire il già ampio divario tra Nord e Sud del Paese.

Guardando le disposizioni dei due documenti in materia di Città Metropolitane appare positivamente condivisibile, al di là della difficoltà di applicazione e del coordinamento tra livelli di governo, la volontà presente nel DDL di perequare verticalmente i Comuni maggiori che, come visto, sperimentano costi profondamente più alti e funzioni più ampie e complesse. Ciò risulterebbe auspicabile in virtù dei maggiori costi osservati per le Città Metropolitane e per i loro Comuni centrali. La trattazione degli oneri centrali dei contesti metropolitani svolta nel presente lavoro ha messo in luce una situazione in cui il comune Capoluogo, nella nostra analisi Firenze, presenta attualmente una certa sofferenza finanziaria nel riuscire a mantenere un livello di spesa comunale adeguato ad affrontare le principali istanze e criticità del suo

territorio. In chiave prospettica, il progressivo aumento della popolazione non residente e la crescente quota di cittadini anziani renderanno maggiormente problematica la questione relativa alla sostenibilità finanziaria del bilancio comunale fiorentino senza un'adeguata internalizzazione di questi oneri.

Qualsiasi ipotesi di finanziamento rende però necessaria la definizione di un nuovo assetto della fiscalità locale metropolitana e di forme di coordinamento tra pianificazione urbanistico-territoriale e politiche fiscali degli enti locali. Inoltre, deve essere considerato che l'eventuale aumento del grado di autonomia tributaria degli enti locali connesso a tali pratiche può comportare un processo potenzialmente virtuoso o vizioso, a seconda che la competizione per l'allargamento della base imponibile si svolga all'interno di regole di coordinamento fiscale e con l'utilizzo di strumenti perequativi atti a promuovere una fornitura efficiente dei servizi pubblici locali o che, invece, sia il frutto di forme di concorrenza fiscale non regolata.

Varie sono le possibili soluzioni per una tassazione a livello metropolitano: in primo luogo potrebbe trovare applicazione una tassa di soggiorno applicata alle strutture ricettive, misura questa che risulterebbe di particolare efficacia per un Comune turistico quale Firenze; potrebbe inoltre farsi largo l'idea di una tassa di ingresso al centro del Comune metropolitano sul modello del *road pricing* londinese, applicabile non solo alla popolazione esterne ma anche ai residenti. Praticabile dal punto di vista legislativo ed auspicabile per la finanza del Comune potrebbe anche essere una tassazione di scopo orientata alle tematiche appena enunciate: mobilità e turismo.

Per quanto riguarda il rapporto con i livelli di governo superiori, sarebbe opportuno calibrare i trasferimenti finanziari specifici per le Città metropolitane non sulla popolazione residente, quanto su quella presente, per tenere conto di parte dell'aumento del fabbisogno di spesa dei governi metropolitani causato dalle popolazioni non residenti. Sarebbe infine auspicabile che vi fosse una tendenza verso l'omogeneizzazione delle forme di gestione e delle tariffe dei servizi pubblici a rete di rilevanza metropolitana tra Comune centrale e Comuni dell'area, nonché la definizione di meccanismi contrattuali tra livelli di governo ed enti funzionali per la programmazione degli investimenti nelle Città Metropolitane. Gli esempi americani e francesi, sebbene onerosi dal punto di vista della *governance* tra enti, potrebbero apportare interessanti suggerimenti per assolvere a tale compito mediante la condivisione delle basi imponibili e l'individuazione di un livello di tassazione intercomunale o sovracomunale in grado di gestire comunemente i principali servizi sul territorio.

NOTE

¹ Come individuate dalla legge statale ai sensi della lettera p) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

² Durante la fase sperimentale, il 57% dei volontari ha diminuito i propri ingressi in città, in una fascia di riduzione compresa tra il 30%-100%. Il 17% ha aumentato i passaggi, il 5% non ha variato le proprie abitudini, il 14% ha ridotto i propri ingressi nel centro tra il 2 ed il 30% ed il 7% degli automobilisti testati non ha effettuato alcun passaggio ai varchi controllati dalle telecamere.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Bernareggi G. M. (2004a), "La popolazione non residente, l'economia della città e il bilancio del governo locale", in "Amministrare", XXXIV, vol. 1, aprile
- Bernareggi G. M. (2004b), "L'onere delle popolazioni non residenti per il bilancio del Comune di Milano", in "Amministrare", XXXIV, vol. 1, aprile
- Bernareggi G.M. (2007), "L'onere dei non residenti per il Comuni di Milano: una stima riveduta e aggiornata", in "Amministrare", XXXVII, vol. 3, dicembre
- Bruzzo A., Ferri V. (2005), "Le implicazioni per la finanza locale derivanti dalla mobilità degli individui nelle aree urbane e metropolitane: il caso di Milano", relazione presentata alla XXVI Conferenza italiana di scienze regionali, Napoli, 16-19 ottobre.
- Brennan G., Buchanan J.M. (1980), "The Power to Tax. The Analytical Foundations of a Fiscal Constitution", Cambridge, Cambridge University Press.
- Buchanan J.M. (1950), "Federalism and fiscal equity", in American Economic Review, Vol. XL, N. 4, Pagg. 583-590.
- Comune di Firenze (2008), "Piano Strategico del Comune di Firenze", in corso di pubblicazione.
- Haughwout A.F., Inman R.P. (2004), "How should suburbs help their central cities?", Staff Report n. 186, Federal Reserve Bank of New York

- Hirschmann A.O. (1970), "Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States, Harvard University Press.
- Inman R.P. (2004), "Financing cities", Working Paper, University of Pennsylvania
- Iommi S. (2002), "Firenze e le sue popolazioni", IRPET, Firenze.
- ISFORT (2007), "Gli strumenti dissuasivi della mobilità privata nelle città italiane: un approfondimento sulle limitazioni alla circolazione e alla sosta", Rapporto finale, mimeo, Roma
- Lorenzini S. (2004), "Impatto del turismo sulla finanza locale Toscana", Working Papers, n. 5, Irpet, Firenze.
- Martinotti G. (1993), "Metropoli. La nuova morfologia sociale della città", Il Mulino, Bologna.
- Nuvolati G. (2002), "Popolazioni in movimento, città in trasformazione", Il Mulino, Bologna.
- Nuvolati G. (2007), "Mobilità quotidiana e mobilità urbana", Firenze University Press, Firenze.
- Oakland W. H. (1979), "Central Cities: Fiscal Plight and Prospects for Reform", in Mieszkowski P., Straszheim (a cura di), "Current Issues in Urban Economics", John Hopkins University Press, Baltimora.
- Oates W.E. (1972), "Fiscal Federalism", Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Olson M. (1969), "The Principle of Fiscal Equivalence: the Division of Responsibility among Different Levels of Government, in American Economic Review, LIX.
- Rothblatt D.N. (1998), "North American metropolitan planning re-examined", Working Paper 99-2, Urban and regional planning department, San José State University.
- Tiebout C.M. (1956), "A pure theory of local expenditures", Journal of Political Economy, n. 64.
- Van den Berg L., Drewett R., Kaassen L., Rossi A., Vijverberg C.H. (1982), "Urban Europe: a study of growth and decline", Pergamon Press, Oxford.

7. IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO E GLI ENTI LOCALI TOSCANI

7.1 Introduzione

Ogni anno la stagione della Legge Finanziaria è sempre attesa dagli enti locali con particolare ansia, ben sapendo che puntualmente riserva loro qualche “sorpresa”. Regularmente, infatti, proprio in questa occasione diventa più forte il contraddittorio fra governo centrale e governi locali, quando vengono rese note le regole del Patto di Stabilità Interno (PSI d’ora in poi) che lo Stato impone alle amministrazioni decentralizzate (Regioni, Province, Comuni e, inizialmente, anche Comunità montane).

Nel nostro Paese il PSI è stato introdotto per la prima volta con la Legge Finanziaria del 1999 allo scopo di coinvolgere tutti i livelli di governo nel raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, che l’Italia aveva assunto aderendo al Patto di Stabilità e Crescita nell’ambito dell’Unione Europea. Il PSI, quindi, è diventato l’esempio più significativo del processo di centralizzazione che ha investito molti Paesi europei proprio quando, in alcuni di essi, prendeva vigore il processo opposto, quello di progressiva decentralizzazione delle funzioni e della responsabilità fiscale. E’ questo scenario di tendenze contrastanti che spiega il “gioco delle parti” che ogni anno si innesca in Italia fra lo Stato e le amministrazioni locali, quando il primo cala dall’alto le proprie regole –come vedremo, spesso articolate in modo stringente oltre che farraginoso– e le seconde percepiscono sempre come ingiusta (e soprattutto incomprensibile in un quadro di federalismo fiscale) qualsiasi richiesta di razionalizzazione e contenimento della spesa di loro competenza.

In questo approfondimento, che analizza soltanto la situazione degli Enti locali trascurando invece quella delle Regioni, si intende fare il punto su alcuni aspetti che riguardano l’applicazione delle regole del PSI, in particolare su:

- l’evoluzione subita dalla normativa nel decennio trascorso
- il rispetto di tali regole da parte degli Enti locali nelle varie parti d’Italia
- l’andamento dell’indebitamento e della spesa pubblica nel periodo di applicazione del PSI
- l’impatto che il nuovo PSI 2008 potrà avere sulla finanza locale della Toscana
- infine, le criticità emerse fino ad oggi nella procedura di applicazione e nei contenuti del PSI rispetto alle sue finalità.

7.2 L’applicazione del PSI: un decennio di regole

• *La normativa fino al 2007*

Le regole del PSI, in vigore da oltre dieci anni, hanno mantenuto la finalità per le quali sono nate e la loro natura programmatica: infatti sono sempre state tese a realizzare un miglioramento nei saldi di finanza pubblica, indicando alle amministrazioni pubbliche alcuni vincoli da rispettare ma non il modo con cui raggiungere tali obiettivi.

Per tutto il resto, però, la formulazione del PSI ha regolarmente subito molti cambiamenti ogni anno, in relazione a più aspetti: agli enti coinvolti, alla definizione e al calcolo dell’obiettivo programmatico –ovvero il saldo e/o la spesa corrente, l’anno di riferimento, le voci da considerare e il criterio di cassa o competenza–e, infine, al sistema di premi/sanzioni¹.

Rispetto agli *enti soggetti al PSI* la tendenza è stata quella di ridurre progressivamente il loro numero, soprattutto per evitare un aggravio di oneri amministrativi sugli enti più piccoli: infatti, mentre nel 1999 tutti gli enti territoriali erano assoggettati alle regole di bilancio, negli ultimi anni il rispetto del PSI riguarda solo le Regioni, le Province e i Comuni con popolazione superiore ai 5mila abitanti. In successione alcuni gruppi di enti sono stati esclusi o inclusi nella normativa: è il caso dei Comuni con popolazione compresa tra i 3mila e i 5mila abitanti, esclusi dal 2001, poi reinseriti nel 2005, e infine di nuovo esclusi dall’anno successivo oppure il caso delle Comunità Montane, prima incluse, poi limitate a quelle con popolazione superiore ai 10mila abitanti e, di recente, definitivamente escluse dal Patto.

Sicuramente i cambiamenti nella *definizione e nel calcolo dell’obiettivo programmatico*

sono stati quelli più significativi e più destabilizzanti dal punto di vista degli enti locali. Nei primi anni l'obiettivo programmatico consisteva soltanto nel miglioramento del saldo finanziario, nel 2002 si è aggiunto un tetto alla crescita della spesa corrente, eliminato nei due anni successivi ma reintrodotta, come unico vincolo, come tetto alla spesa complessiva nel 2005 e invece distinto tra corrente e in conto capitale nel 2006; nel 2007 si è tornati alla logica del saldo finanziario, un saldo, però, ancora influenzato, nell'algoritmo di calcolo, dal tetto alla spesa.

Ogni anno, poi, sono state via via escluse alcune voci dal calcolo del saldo: dal lato delle entrate i trasferimenti dagli enti sovra-ordinati e dagli altri enti partecipanti al Patto e la compartecipazione Irpef (assimilabile ad un trasferimento statale); dal lato delle spese gli interessi passivi, le spese sostenute con trasferimenti vincolati o per calamità, gli oneri per gli adeguamenti contrattuali e, alla fine, l'intera spesa per il personale.

Inizialmente il criterio di riferimento era quello della cassa, mentre in seguito è stato inserito anche quello della competenza. Inoltre nel 2007 la definizione dell'obiettivo è stata differenziata rispetto alla tipologia dell'ente locale, in modo da tenere conto se fosse in avanzo o disavanzo.

L'altalenarsi di obiettivi programmatici diversi e di diverse modalità di calcolo non ha quindi seguito una logica chiara in questo decennio, bensì è oscillato fra la tendenza ad allentare le regole imposte e quella opposta a renderle ancora più stringenti.

Questa è l'impressione che si ricava anche dall'osservazione del *sistema di monitoraggio e quello sanzionatorio* previsti nei vari Patti annuali. Formalmente è cresciuto il controllo sugli adempimenti relativi al PSI (a carico della Ragioneria Generale dello Stato) ed anche il rilievo delle conseguenze in caso di mancato rispetto delle regole (limiti all'assunzione del personale, divieto d'indebitamento per finanziare gli investimenti, riduzione obbligata delle spese d'acquisto di beni e servizi), ma sostanzialmente non vi è testimonianza che tali sanzioni abbiano davvero avuto i risultati attesi, anche perché il meccanismo "punitivo" prevede un ritardo di applicazione di almeno due anni che ne smorza alquanto l'effetto.

Questo, in estrema sintesi, il quadro dell'evoluzione del PSI per gli enti locali fino al 2007. Vediamo ora in maggior dettaglio le ultime norme stabilite per gli enti locali, quelle che dovranno essere rispettate nei bilanci relativi al 2008.

• *Le nuove regole previste per il 2008*

Inaspettatamente gli enti locali, tramite le loro rappresentative nazionali, hanno accolto con favore le nuove regole del PSI relative al triennio 2008-2010. L'art.19 della Finanziaria, che contiene le regole del PSI, rappresenta infatti l'esito di un accordo preliminare tra Governo, Comuni e Province, firmato già alla fine di settembre, in cui le parti convenivano su alcuni punti. I principali erano i seguenti:

1. usare come obiettivo di riferimento il saldo di bilancio calcolato secondo una competenza mista
2. incentivare l'utilizzo delle riduzioni di spesa corrente per effettuare spese d'investimento
3. evitare penalizzazioni per gli enti in avanzo introducendo correttivi in loro favore, fermo restando l'obiettivo di miglioramento del saldo
4. garantire una durata pluriennale delle regole del PSI per favorire la programmazione locale.

Il commento del Presidente dell'ANCI, subito dopo l'accordo, era stato molto positivo: affermava che si trattava di *"un risultato importante perché cambia la realtà rispetto all'anno scorso quando i Comuni si trovarono di fronte ad una stretta molto pesante"*. Anche l'UPI si diceva soddisfatto della collaborazione con il Governo e dell'accordo raggiunto.

Per prima cosa si deve sottolineare che la disciplina del PSI prevista per il periodo 2008-2010 sostanzialmente conferma il meccanismo in vigore nel 2007, apportando modifiche solo in alcuni punti specifici del procedimento di calcolo.

Ogni ente, per determinare il proprio saldo obiettivo (cioè un saldo migliore del passato), dovrà seguire le seguenti fasi :

- I. calcolare la media triennale 2003-2005 dei saldi finanziari di cassa (al netto delle riscossioni e concessioni di crediti) e verificare se essa è positiva o negativa;
- II. nel caso di media negativa (ente in disavanzo), il concorso alla manovra sarà definito dalla somma di due voci:
 - a. la prima è il miglioramento del saldo di cassa medio, calcolato sempre sul triennio 2003-2005 ma con il criterio della competenza mista², misurato dall'applicazione di alcuni coefficienti (0,21 per le Province e 0,205 per i Comuni nel 2008);
 - b. la seconda è la riduzione della spesa corrente, calcolata applicando alcuni coefficienti

(0,022 per le Province e 0,017 per i Comuni nel 2008) alla media triennale 2003-2005 della spesa corrente di cassa;

- c. la somma di queste due voci non dovrà comunque superare l'8% della media triennale 2003-2005 delle spese finali al netto delle concessioni di crediti.

Gli enti soggetti al Patto dovranno quindi conseguire nel 2008 un saldo meno negativo di quello realizzato nel periodo preso in considerazione: il saldo finanziario medio di competenza mista 2003-2005, migliorato del concorso complessivo alla manovra, rappresenterà per ciascuno di essi il saldo obiettivo 2008 (l'obiettivo programmatico da raggiungere). L'ente rispetterà il Patto se conseguirà un saldo finanziario 2008, sempre calcolato a competenza mista, pari almeno al saldo obiettivo;

- III. nel caso, invece, di media positiva (ente in avanzo), l'obiettivo programmatico sarà pari esattamente al saldo finanziario medio di competenza mista del triennio 2003-2005. In definitiva, il saldo finanziario a competenza mista 2008 dovrà almeno uguagliare lo stesso saldo registrato nel triennio 2003-2005³;
- IV. soltanto per gli enti (in avanzo o in disavanzo) che nel triennio 2003-2005 abbiano registrato un saldo medio di competenza mista positivo e maggiore del relativo saldo di cassa e soltanto per l'anno 2008, è prevista l'opzione di centrare il proprio obiettivo o con il saldo finanziario di competenza mista oppure con quello di cassa e competenza⁴;
- V. nulla cambia rispetto alle regole specifiche previste per gli enti di nuova istituzione e per gli enti locali commissariati e, nemmeno, sui provvedimenti nel caso di mancato rispetto del PSI, in cui risulta confermato l'obbligo, in ultima istanza, da parte dell'ente stesso di aumentare le aliquote di alcuni tributi locali (l'addizionale all'IRPEF per i Comuni e l'imposta di trascrizione per le Province).

Quindi, in definitiva, la manovra imposta dal Patto 2008 sugli enti locali che erano in disavanzo di cassa nel triennio 2003-2005 è esattamente uguale a quella già prevista nella Finanziaria 2007: ciò che cambia è il rispetto del Patto, che quest'anno potrà essere raggiunto tramite il saldo di competenza mista oppure, come in passato, con il doppio saldo, quello di cassa e quello di competenza. Qual è il vantaggio che potrebbe derivare dal criterio della competenza mista? Sulla parte corrente gli enti locali potrebbero acquistare maggiori margini di libertà non dovendo più sottostare ad un obiettivo di saldo di cassa, specialmente nei casi in cui esiste uno sfasamento temporale tra i flussi di entrata e di spesa correnti. Ma è soprattutto sulla parte in conto capitale che l'uso del criterio di cassa rappresenta un potenziale vantaggio per chi, ricorrendo a mutui, contabilizza entrate patrimoniali consistenti per finanziare spese pluriennali (e registra così un avanzo di cassa per la parte in c/capitale).

Diversa, invece, la situazione per gli enti locali che erano in avanzo di cassa nel periodo 2003-2005: per questi, in quanto enti virtuosi, non si prevede più che migliorino i propri risultati finanziari, ma semplicemente che uguaglino il saldo positivo realizzato in passato. Sulla carta questa regola è sicuramente più favorevole rispetto a quella precedente che li assimilava in tutto agli enti in disavanzo e richiedeva loro uno sforzo notevole e ingiustificato (cioè un saldo ancora più positivo); nei fatti, però, si potrebbe verificare (come dimostrerà la simulazione sul caso toscano) che l'obiettivo imposto a questo gruppo di enti locali è comunque un risultato difficile da raggiungere perché riferito ad anni precedenti e quindi non sempre replicabile.

• *Il rispetto delle regole fino al 2006*

Gli enti locali italiani sono riusciti a rispettare il PSI, nonostante le continue modifiche apportate alla normativa? Proprio di recente il Ministero dell'Interno ha messo a disposizione l'elenco dei Comuni e delle Province inadempienti negli anni 2004, 2005 e 2006: si tratta di dati ufficiali che, però, non garantiscono la copertura globale del fenomeno perché si riferiscono "ai soli enti per i quali è pervenuta la comunicazione circa il mancato rispetto del patto di stabilità e, quindi, riguardano solo una parte molto limitata di tutti gli enti locali soggetti al patto." (Ministero dell'Interno, 2006, pag.8).

Le stime campionarie della Corte dei Conti, disponibili a partire dal 1999 ma riferite ogni anno a campioni regionali di diversa dimensione, avevano già messo in rilievo che il numero degli enti in regola è tendenzialmente cresciuto negli anni, sia per le Province che per i Comuni. Ad esempio nel 2004 il 98% del campione di Province (che rappresentava il 96% delle stesse) risulta in regola, così come il 93% del campione di Comuni (meno rappresentativo in questo caso, essendo costituito soltanto dal 13% dei Comuni italiani). Ciò starebbe a dimostrare che le modifiche apportate alle regole di bilancio sono state sempre più favorevoli per gli enti, vuoi per il metodo di calcolo vuoi per l'esclusione dal Patto dei soggetti di minori dimensioni.

I dati del Ministero mostrano però una tendenza opposta proprio a partire dal 2004 (Tab.7.1): il numero dei Comuni che non hanno rispettato il PSI passa da 94 nel 2004, a 113 nel 2005 fino a 436 nel 2006; una sola Provincia è inadempiente nel 2004, 11 nel 2005 e nessuna nel 2006. Quindi, nell'ultimo anno considerato, più del 18% dei Comuni italiani soggetti al PSI (quelli al di sopra dei 5mila abitanti) ha dichiarato di essere fuori dalle regole, con numerosità e incidenze percentuali anche molto diversificate a livello territoriale: i valori assoluti più elevati appartengono alla Lombardia, alla Puglia e alla Campania, ma in termini percentuali il massimo si registra in Piemonte e in Sardegna (32%) e il minimo in Friuli e in Toscana (rispettivamente 2 e 8%).

Tabella 7.1
COMUNI E PROVINCE CHE NON HANNO RISPETTATO IL PSI PER REGIONE. 2004-2006
Unità
Fonte: Ministero dell'Interno

2004	N.	2005	N.	2006	N.	%
Comuni						
Abruzzo	4	Abruzzo	3	Abruzzo	17	32,1
Calabria	7	Calabria	2	Basilicata	7	20,6
Campania	10	Campania	15	Calabria	14	16,5
Catania	2	Emilia	2	Campania	46	21,4
Emilia	4	Lazio	13	Emilia	21	11,6
Lazio	6	Lombardia	16	Friuli	1	1,7
Lombardia	20	Molise	2	Lazio	25	20,5
Marche	3	Piemonte	5	Liguria	9	17,3
Piemonte	4	Puglia	9	Lombardia	78	18,1
Puglia	6	Sardegna	3	Marche	12	17,6
Sardegna	4	Sicilia	10	Molise	2	16,7
Sicilia	14	Umbria	2	Piemonte	22	16,7
TOSCANA	1	Veneto	31	Puglia	51	29,5
Veneto	9	TOTALE	113	Sardegna	20	32,3
TOTALE	94			Sicilia	34	17,6
				TOSCANA	12	7,9
				Umbria	7	23,3
				Veneto	58	22,2
				TOTALE	436	18,6
Province						
Piemonte	1	Lombardia	3	Nessuna		
		Veneto	2			
		Lazio	1			
		Campania	3			
		Calabria	1			
		Sardegna	1			
		TOTALE	11			

In particolare in Toscana, dove tutte le Province adempiono agli obblighi di legge negli anni considerati, 12 Comuni nel 2006 non rispettano il PSI: tali enti, riportati nella tabella che segue, come si può notare appartengono ad aree territoriali diverse così come a diverse classi dimensionali.

Tabella 7.2
COMUNI CHE NON HANNO RISPETTATO IL PSI IN TOSCANA. 2004-2006
Fonte: Ministero dell'Interno

2004	2005	2006
Massa e Cozzile (PT)	Nessuno	Montelupo Fiorentino (FI)
		Castiglione della Pescaia (GR)
		Grosseto (GR)
		Castelnuovo di Garfagnana (LU)
		Seravezza (LU)
		Aulla (MS)
		Lari (PI)
		Carmignano (PO)
		Buggiano (PT)
		Lamporecchio (PT)
		Larciano (PT)
		Montecatini Terme (PT)

Questi numeri sul rispetto del Patto negli ultimi anni dimostrano che dal 2006 le regole sono diventate particolarmente restrittive: nel 2005 infatti viene introdotto un tetto alla crescita da applicare al complesso della spesa pubblica (corrente e in conto capitale), ma è dal 2006 che diventa particolarmente difficile per gli enti locali rispettare il duplice tetto, quello che impone addirittura una diminuzione della spesa corrente e quello che limita l'aumento massimo della spesa in conto capitale.

Con l'abbandono del controllo sui saldi contabili e il passaggio ai tetti di spesa, la logica di fondo del Patto viene completamente snaturata, sia perché non più coerente con le regole europee, sia perché incompatibile con i principi del federalismo fiscale riconosciuti dalla Costituzione, che dovrebbero garantire ad ogni ente di agire liberamente all'interno della propria sfera di autonomia. Il contenimento delle spese, tra l'altro abbinato in quegli anni al blocco di aumento sulle addizionali locali, è una scelta contraddittoria rispetto al processo di decentramento in atto, che -se mantenuta- avrebbe causato restrizioni negli investimenti locali ed effetti depressivi sull'intera economia (regionale e nazionale).

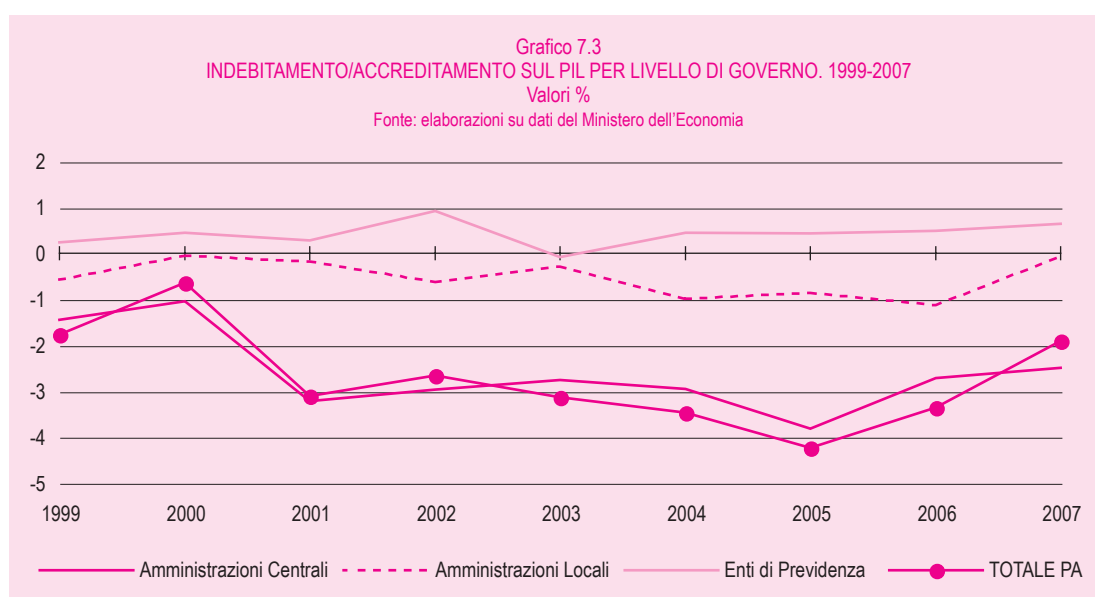
Dal 2007, come si è già detto, si è tornati finalmente alla logica del saldo finanziario, sebbene in un quadro ancora non completamente coerente, perché la libertà di scelta dell'ente locale sul lato delle entrate è ancora troppo ristretta. Questo discorso sarà ripreso nelle conclusioni e risulterà più chiaro con la simulazione degli effetti del PSI 2008 sui bilanci degli enti locali toscani (cfr. paragrafo 7.4). Ad ogni modo ci si attende che nel 2007 il numero dei Comuni inadempienti possa essersi significativamente ridotto.

7.3

Gli effetti sui saldi di finanza pubblica

Per valutare l'esperienza decennale del PSI è utile verificare gli andamenti dell'indebitamento e della spesa delle pubbliche amministrazioni nello stesso periodo, tenendo conto che l'adesione alle regole da parte degli enti locali sembra essere stata ampia, almeno fino al 2005. Naturalmente ciò che possiamo osservare è soltanto lo stato dei fatti, perché non disponiamo di un'analisi controfattuale, cioè non possiamo ipotizzare quale livello avrebbero raggiunto l'indebitamento e la spesa in assenza di regole poste dall'alto.

Nel 2007 il rapporto indebitamento/PIL per l'intero comparto della pubblica amministrazione ammonta a 1,9%, un valore pressoché uguale a quello registrato nel 1999 (Graf. 7.3). All'interno di questo periodo però l'incidenza risulta sempre molto più alta: nel 2005 addirittura supera il 4%.



La responsabilità di questo risultato, esclusi gli enti di previdenza che apportano un contributo sempre positivo, si divide fra le amministrazioni centrali e quelle locali, dove quest'ultime nella contabilità nazionale comprendono non solo le Regioni e gli Enti locali ma anche le ASL e le aziende ospedaliere.

Il contributo delle amministrazioni locali, però, varia molto da un anno all'altro: all'inizio del periodo rappresenta poco più di un quarto dell'indebitamento complessivo, poi scende su quote molto più basse (intorno al 5%), tra il 2004 e il 2006 torna a salire (nel 2006 in particolare l'indebitamento locale è quasi un terzo di quello totale) e, infine, nel 2007 si attesta sui valori minimi di tutto il decennio. E' quindi evidente che la porzione di indebitamento attribuibile alle amministrazioni centrali è da sempre quella maggioritaria (Tab.7.4): per fare un esempio, nel 2007 l'indebitamento pubblico in valori assoluti è pari a 29 miliardi di euro (e aveva toccato la punta dei 60 miliardi nel 2005), ma le sole amministrazioni centrali ne hanno registrato un ammontare ben più elevato, pari a 38 miliardi di euro.

Tabella 7.4
INDEBITAMENTO/ACCREDITAMENTO SUL PIL PER LIVELLO DI GOVERNO

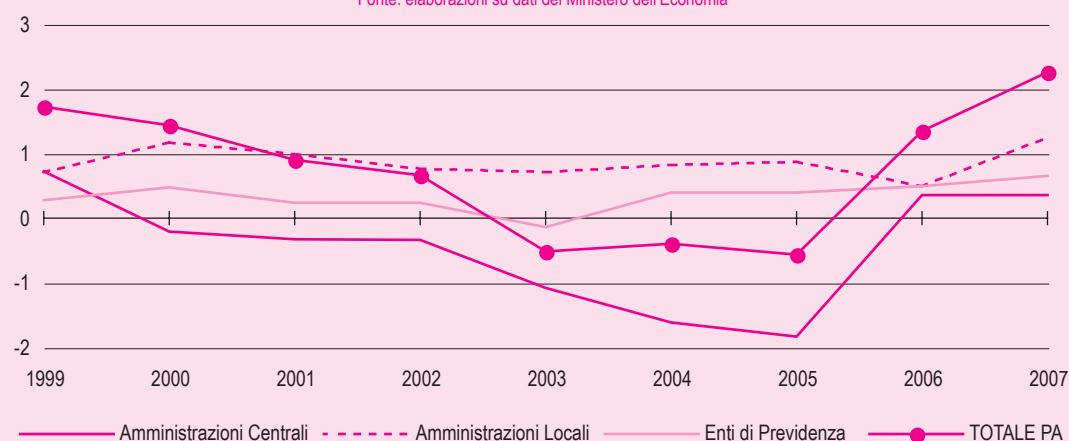
Valori assoluti in milioni di euro
Fonte: elaborazioni su dati del Ministero dell'Economia

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Amministrazioni Centrali	-16.235	-12.332	-40.176	-38.338	-36.739	-40.956	-54.535	-40.243	-38.208
Amministrazioni Locali	-6.445	-644	-2.169	-8.140	-3.895	-13.638	-12.183	-16.705	-948
Enti di Previdenza	2.710	5.432	3.604	12.015	-1.121	6.282	6.290	7.314	9.977
TOTALE PA	-19.970	-7.544	-38.741	-34.463	-41.755	-48.312	-60.428	-49.634	-29.179

Gli anni centrali del periodo considerato, quelli in cui l'indebitamento supera il 3% del PIL, sono anche quelli in cui la pubblica amministrazione registra un disavanzo corrente, pari in media a mezzo punto percentuale di PIL (Graf. 7.5). Infatti, tra il 2003 e il 2005 il disavanzo corrente complessivo oscilla fra i 6-8 miliardi di euro per merito degli avanzi realizzati a livello locale, dato che al livello centrale sono imputabili disavanzi correnti di ben maggiore entità (compresi tra i 14 e i 26 miliardi di euro).

Grafico 7.5
DISAVANZO/AVANZO CORRENTE SUL PIL PER LIVELLO DI GOVERNO. 1999-2007

Valori %
Fonte: elaborazioni su dati del Ministero dell'Economia



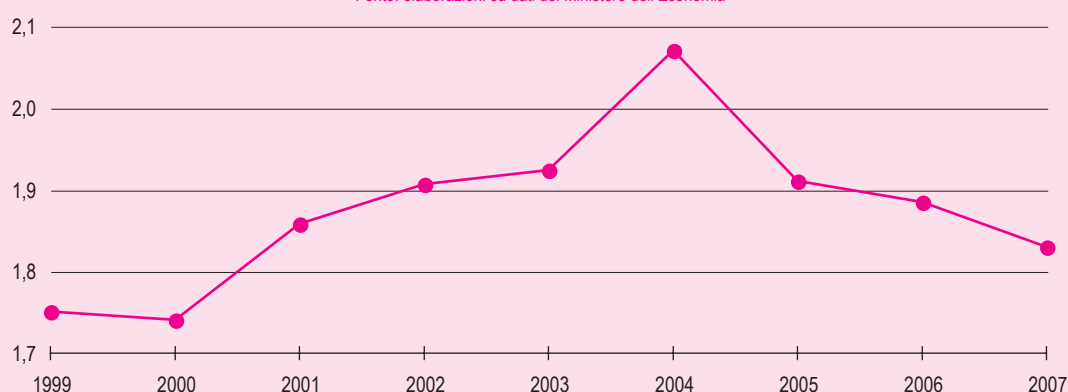
In termini di spesa (Tab.7.6) si riscontra che quella locale è cresciuta ad un tasso superiore a quello delle amministrazioni centrali, sia per la parte corrente che per gli investimenti. Di conseguenza è aumentato il peso ricoperto dalle amministrazioni locali, che nel 2007 coprono circa il 30% della spesa pubblica totale.

Il rilievo della spesa locale è ancora più evidente analizzando gli investimenti: nel 2007 i tre quarti degli investimenti pubblici sono effettuati dalle amministrazioni locali, a conferma del ruolo propulsivo che i governi periferici possono esercitare sull'economia del Paese. Per questa ragione desta preoccupazione il calo della spesa per investimenti diretti degli enti locali in percentuale sul PIL registrata dal 2005 in poi (Graf.7.7), sicuramente collegato ai vincoli sulla spesa imposti con il PSI.

Tabella 7.6
SPESA PUBBLICA PER LIVELLO DI GOVERNO. 1999-2007
Valori assoluti in milioni di euro e valori %
Fonte: elaborazioni su dati del Ministero dell'Economia

	TOTALE	2007 di cui Amm.ni centrali	di cui Amm.ni locali	Var. % TOTALE	% 2007/1999 di cui Amm.ni centrali	di cui Amm.ni locali	Peso % 2007	Amm.ni locali 1999
Spese correnti totali	684.932	384.285	192.889	39,2	32,1	56,2	28,2	25,1
di cui interessi passivi	76.726	72.623	4.526	2,7	-0,9	8,7	5,9	5,6
Spese in conto capitale	68.493	44.461	39.329	55,4	60,3	39,0	57,4	64,2
di cui investimenti	36.369	8.157	28.101	33,8	16,8	42,4	77,3	72,6
TOTALE SPESE COMPLESSIVO	753.425	428.746	232.218	40,5	34,5	53,0	30,8	28,3

Grafico 7.7
SPESA DEGLI ENTI LOCALI PER INVESTIMENTI SUL PIL. 2002-2007
Valori %
Fonte: elaborazioni su dati del Ministero dell'Economia



In definitiva l'andamento registrato dall'indebitamento pubblico e dalla spesa locale dal 1999 al 2007 "spiegano", in un certo qual modo, le scelte operate dal governo centrale in termini di PSI. L'indebitamento è tendenzialmente aumentato sia al centro che in periferia e, solo grazie alla stretta degli ultimi anni, è tornato alla fine del periodo sugli stessi livelli di incidenza sul PIL che aveva all'inizio; la spesa pubblica ha disegnato un trend di crescita regolare, particolarmente spiccato per le amministrazioni locali.

Quindi, è vero che le amministrazioni centrali sono certamente le prime a dover rispondere di entrambi questi fenomeni (crescita dell'indebitamento e della spesa pubblica negli anni duemila), ma è altrettanto evidente che, dovendo far quadrare i conti e potendo modificare le regole del PSI, lo Stato abbia agito in modo da imporre notevoli sforzi soprattutto alle amministrazioni locali⁵, a cui contemporaneamente sono state anche decurtate le risorse trasferite.

7.4.

Un approfondimento per la Toscana: l'impatto previsto nel 2008

Presentiamo in questo paragrafo alcune stime sull'impatto che le regole del PSI per il 2008 potranno avere sui bilanci dei Comuni e delle Province toscane.

Si tratta di una procedura di stima che l'IRPET regolarmente effettua ogni anno, elaborando la banca dati dei Certificati consuntivi di bilancio di tutti gli enti locali toscani, nella quale l'ultimo dato disponibile si riferisce a due annualità precedenti (n-2); significa che per la stima dell'impatto sul 2008 la base di partenza è rappresentata dai dati di bilancio 2006.

È evidente perciò che le stime, commentate qui di seguito, devono essere valutate per le tendenze che evidenziano e non per il loro esatto valore numerico: il procedimento di stima, infatti, non si basa su una vera e propria previsione dei dati di bilancio, ma soltanto su una loro proiezione basata sugli andamenti riscontrati nel quinquennio precedente. Spieghiamo con un esempio: le stime per il 2008 rilevano "quanti enti potranno" risultare inadempienti rispetto alle regole del Patto, se i loro bilanci avranno seguito tra il 2006 e il 2008 le stesse dinamiche delineate negli anni precedenti e se tali governi locali non avranno preso le dovute contromi-

sure, ovvero adottato interventi specifici di politica fiscale (su entrate, su spese o su entrambe); queste stime non possono invece esprimere “quanti enti saranno” davvero inadempienti.

Con questa premessa osserviamo cosa potrebbe accadere alla finanza locale toscana con il PSI 2008, provando a verificare se le nuove regole sono coerenti con gli accordi presi con le autonomie locali e, infine, se l'impatto atteso in Toscana è davvero meno stringente che in passato.

• *Gli effetti sui Comuni toscani*

A livello aggregato in Toscana (Tab. 7.8) si stima che la manovra correttiva totale sui Comuni ammonterà nel 2008 a quasi 57 milioni di euro, di cui circa 26 provenienti dal vincolo sulla spesa corrente e 31 da quello sul saldo finanziario⁶.

Questa manovra interesserà soltanto 91 Comuni (Tab. 7.9), cioè il 60% dei 151 enti toscani con più di 5mila abitanti soggetti alle regole del PSI; questo sottoinsieme di 91 Comuni è costituito soltanto da coloro che presentavano un saldo negativo nel periodo 2003-2005 e che quindi sono tenuti a migliorarlo.

Dal punto di vista dimensionale quasi la metà di questi Comuni si colloca al di sotto dei 10mila abitanti, ma ciò rispecchia la distribuzione degli enti toscani rispetto all'ampiezza demografica (rispetto alla media regionale si nota soltanto una maggior presenza di enti con saldo positivo fra quelli medio-grandi, cioè quelli con popolazione compresa fra 20 e 60mila abitanti).

Dal quadro aggregato emergono subito forti criticità sulla possibilità di centrare l'obiettivo del PSI: a fronte di un saldo programmatico negativo (-40 milioni di euro), si stima che il saldo tendenziale al 2008⁷ sarà molto più negativo (-102 milioni di euro). Questo risultato è contro-intuitivo: il rispetto del-

le regole nel 2008, soprattutto se paragonato con quanto prevedevano le Finanziarie degli anni precedenti, sulla carta sembrerebbe alla portata dei Comuni, ma le stime aggregate mostrano che la finanza comunale toscana con difficoltà potrà rispettare il PSI, nonostante l'entità della manovra correttiva sia molto più contenuta rispetto agli anni passati, anche grazie al nuovo metodo di calcolo basato sul criterio della competenza mista⁸ (nel 2007 si era stimato che il rispetto del PSI fosse particolarmente gravoso sul lato della cassa).

Disaggregando l'impatto del PSI per classe demografica di appartenenza dei Comuni, emerge chiaramente che la manovra correttiva totale cresce all'aumentare delle dimensioni dell'ente, ma anche che gli sforzi per avvicinare il saldo tendenziale a quello obiettivo si concentreranno prevalentemente nel gruppo dei Comuni medio-grandi (20-60mila abitanti) (Tab. 7.10). E' qui che sembrano addensarsi i problemi, non tanto per la numerosità degli enti in difficoltà, quanto per l'ampiezza del divario fra i due saldi calcolati per queste amministrazioni.

È comunque indispensabile analizzare l'impatto del PSI a livello individuale, per capire davvero gli effetti. La stima evidenzia che più della metà dei Comuni

Tabella 7.8
MANOVRA CORRETTIVA E SALDI PER L'INSIEME DEI COMUNI TOSCANI. 2008
Milioni di euro
Fonte: stime IRPET

	2008
Manovra su SALDO	31,3
Manovra su SPESA CORRENTE	25,6
Manovra correttiva TOTALE (con il limite dell'8%)	56,9
Saldo obiettivo (o programmatico)	-40,3
Saldo tendenziale	-102,3
Differenza tra saldo tendenziale e obiettivo	-61,9

Tabella 7.9
COMUNI TOSCANI SOGGETTI AL PSI PER DIMENSIONE
Numerosità dei Comuni
Fonte: stime IRPET

	Saldo positivo: senza manovra	Saldo negativo: con manovra	TOTALE
5.000-10.000 abitanti	26	40	66
10.000-20.000 abitanti	18	29	47
20.000-60.000 abitanti	12	15	27
Oltre 60.000 abitanti	4	7	11
TOSCANA	60	91	151

Tabella 7.10
MANOVRA CORRETTIVA E SALDI PER CLASSE DEMOGRAFICA DEI COMUNI. 2008
Milioni di euro
Fonte: stime IRPET

	Manovra correttiva totale	Saldo obiettivo	Saldo tendenziale
5.000-10.000	8,1	-4,0	-2,7
10.000-20.000 abitanti	10,7	-6,9	-14,2
20.000-60.000 abitanti	16,1	-15,0	-80,4
Oltre 60.000 abitanti	22,2	-14,3	-5,0
TOSCANA	57,0	-40,3	-102,2

toscani soggetti al PSI -80 enti- (Tabb.7.11-7.12) dovrà impostare una manovra sulle entrate o sulle spese o su entrambe per riuscire a rispettare il vincolo posto sul saldo. Tali enti si

distribuiscono fra tutte le classi dimensionali, con una prevalenza numerica assoluta per i Comuni piccoli (37).

Inaspettatamente si osserva che una quota rilevante (36 su 80) dei Comuni che non rispetteranno il Patto presenteranno un saldo finanziario

Tabella 7.11
RISPETTO DEL PATTO NEL 2008
Numerosità dei Comuni
Fonte: stime IRPET

Saldo di cassa 2003-2005	Rispetto del Patto			Incidenza %
	No*	Si	TOTALE	
Negativo	44	47	91	60,3
Positivo	36	24	60	39,7
TOTALE	80	71	151	100,0
Incidenza %	53,0	47,0	100,0	

* a meno di interventi correttivi

Tabella 7.12
RISPETTO DEL PATTO NEL 2008 PER CLASSE DEMOGRAFICA
Numerosità dei Comuni
Fonte: stime IRPET

	Rispetto del Patto		Non rispettano il Patto		TOTALE
	Numerosità	di cui con saldo negativo	Numerosità	di cui con saldo negativo	
5.000-10.000	29	17	37	16	66
10.000-20.000	27	16	20	10	47
20.000-60.000	8	5	19	7	27
Oltre 60.000	7	5	4	2	11
TOSCANA	71	43	80	35	151

medio 2003-2005 di cassa positivo. Tra i Comuni che potranno centrare l'obiettivo del Patto senza sforzi aggiuntivi, prevalgono invece coloro che registravano in passato disavanzi finanziari. Significa quindi che, da una parte le regole del Patto imporranno particolari sacrifici (con il doppio vincolo, sulla spesa e sul saldo) proprio a quel sottoinsieme di enti che si trovava già in una situazione di difficoltà finanziaria; dall'altra, però, anche le regole per gli enti in avanzo non sembrano così blande, se ben più della metà dei Comuni toscani in tale situazione non riuscirà a rispettarle, senza dover ricorrere a manovre correttive di politica fiscale. Tra l'altro queste difficoltà per gli enti virtuosi sono evidenti a tutti i livelli dimensionali, dai più piccoli ai più grandi.

Immaginiamo, sulla base del quadro delineato, che nel 2008 gli 80 Comuni toscani, costretti a farlo, impostino una manovra di bilancio tale da riportare il saldo finanziario in linea con il proprio valore obiettivo. Se dovessero decidere di raggiungere l'equilibrio richiesto soltanto

attraverso tagli alla spesa (Tab. 7.13), ciò provocherebbe una riduzione pari a quasi il 13% della spesa comunale complessiva prevista al 2008; rispetto all'ultimo dato di spesa disponibile il peso dei tagli sarebbe un po' più marcato (13,5% in media), con un'incidenza percentuale più consistente per i Comuni di media grandezza (15,5%).

Una delle principali novità prevista dal PSI 2007, cioè la possibilità per gli enti locali di rialzare le entrate proprie

-possibilità che diventa obbligo di aumentare l'addizionale IRPEF per i Comuni inadempienti-viene ribadita nelle regole 2008.

Tralasciando le manovre che potranno interessare le entrate patrimoniali e quelle tariffarie, è possibile simulare l'effetto di gettito che si avrebbe in caso di massimo rialzo delle aliquote dei principali tributi comunali: l'ICI e l'addizionale all'IRPEF. Per la prima è stata ipotizzata un'aliquota unica pari al 7 per mille per qualsiasi tipo di immobile; per la seconda, invece, sono state considerate tre opzioni: un rialzo fino al massimo oggi consentito, cioè un'aliquota pari allo 0,8% in tutti i Comuni toscani oppure un'aliquota maggiorata di 0,3 punti percentuali, come fissava la Finanziaria 2007, con e senza il tetto dello 0,8% (Tab. 7.14).

Tabella 7.14
RECUPERO DEL MANCATO RISPETTO DEL PSI TRAMITE L'ADDIZIONALE IRPEF. 2008
Valori %
Fonte: stime IRPET

	Recupero con Addizionale IRPEF massima (0,8 per tutti)	Recupero con Addizionale IRPEF maggiorata di 0,3 punti % (senza tetto)	Recupero con Addizionale IRPEF maggiorata di 0,3 punti % (con tetto)
5.000-10.000	-23,7	-20,0	-17,6
10.000-20.000	-15,9	-20,7	-12,8
20.000-60.000	-18,9	-18,3	-15,1
Oltre 60.000	-33,7	-21,1	-21,1
TOSCANA	-24,5	-19,9	-17,3

In media, dall'ipotesi meno generosa (+3 punti % con tetto) a quella più generosa (0,8% per tutti), si stima che l'aumento dell'addizionale Irpef potrebbe far recuperare quote comprese fra il 17 e il 25% dell'intero esubero di disavanzo finanziario rispetto al saldo obiettivo.

In futuro, però, per gli enti locali dovrebbero aprirsi anche altre strade sul lato delle entrate:

- la possibilità di ricorrere alla tassazione di scopo, ma tale strumento fiscale, per le sue caratteristiche di imposta a tantum da finalizzare al finanziamento di nuove opere pubbliche, non si presta al rientro ai fini del Patto;
- la possibilità di tassare il turismo, per rispondere al criterio del beneficio e per ristabilire equità fiscale fra i residenti e turisti. Un'imposta su turismo potrebbe essere utile per contribuire all'equilibrio di bilancio dei Comuni e, per questa ragione, per esercizio si è provato a quantificarne l'apporto di gettito ipotizzando una tassa sul soggiorno turistico, secondo le modalità che erano state previste nella prima versione della Finanziaria dell'anno scorso⁹.

L'incremento di gettito che l'insieme dei Comuni inadempienti potrebbe ottenere, portando al massimo l'aliquota dell'addizionale IRPEF (con il tetto all'0,8%) e sfruttando al massimo il gettito ICI residuo, sembrerebbe sufficiente ad annullare completamente lo scostamento tra il saldo tendenziale e quello obiettivo stimato a livello toscano (solo l'1% di tale scarto rimarrebbe senza copertura).

L'analisi sui singoli casi comunali, però, mette in evidenza la difficoltà di risolvere la situazione agendo soltanto sul versante delle entrate tributarie. Infatti, gli 80 Comuni inosservanti scenderebbero a 73 dopo aver aumentato l'addizionale IRPEF fino al massimo consentito (con il tetto allo 0,8%) e calerebbero ulteriormente a 60 se si associasse anche un inasprimento dell'ICI; la tassa di soggiorno potrebbe riequilibrare la situazione di alcune specifiche realtà locali –quelle a maggior attrattività turistica– perché, aggiungendo questa entrata a quelle dei due precedenti tributi, altri nove enti riuscirebbero a rispettare il proprio saldo obiettivo (Tab. 7.15).

Tabella 7.15
COMUNI CHE NON RISPETTANO IL PATTO PRIMA E DOPO L'AUMENTO DELLE ENTRATE
Numerosità dei Comuni
Fonte: stime IRPET

	Prima	Dopo addizionale IRPEF (maggiorata di 0,3% con tetto allo 0,8%) (1)	Dopo ICI (2)	Dopo tassa di soggiorno (3)	Dopo addizionale IRPEF e ICI (1+2)	Dopo tutte e tre le manovre (1+2+3)
5.000-10.000	37	33	35	32	27	22
10.000-20.000	20	19	14	15	14	10
20.000-60.000	19	18	17	17	16	16
Oltre 60.000	4	3	3	4	3	3
TOSCANA	80	73	69	68	60	51

Dunque una manovra incisiva come quella qui ipotizzata, che sfruttasse tutti i margini di manovra disponibili sulle entrate tributarie –e che porrebbe le amministrazioni locali di fronte ad un rischio di impopolarità molto elevato presso i cittadini– non sarebbe risolutiva per una cinquantina dei Comuni, che rimarrebbero inadempienti rispetto alle regole del Patto.

Diventa, quindi, più realistico immaginare che i Comuni intenzionati a mettersi in regola adotteranno simultaneamente politiche di riduzione della spesa e di aumento della pressione tributaria locale. Ciò consentirà, a ciascuno di essi, di selezionare con maggiore oculatezza dove effettuare i tagli di spesa e di accrescere la pressione fiscale soltanto nella misura necessaria.

• Gli effetti sulle Province toscane

Per quanto riguarda la finanza provinciale si stima che la manovra correttiva imposta dal Patto nel 2008 ammonterà a quasi 14 milioni di euro (Tab. 7.16), derivanti quasi in egual misura dalla manovra sul saldo e da quella sulla spesa corrente. Si ricorda che l'intera manovra interessa

soltanto le quattro Province che hanno registrato un saldo finanziario negativo nel 2003-2005 ovvero Lucca, Firenze, Pisa e Prato. Tutte le altre non devono contribuire alla manovra correttiva, ma sono comunque tenute a raggiungere nel 2008, in termini di competenza mista, lo stesso avanzo finanziario medio che avevano ottenuto nel triennio passato¹⁰.

Dall'applicazione di queste diverse regole discende, per l'insieme delle Province toscane, un saldo obiettivo 2008 negativo e pari a circa 24 milioni di euro. Sembra molto probabile che a livello ag-

gregato la finanza provinciale toscana non sarà in grado di rispettare questo obiettivo programmatico: il saldo tendenziale stimato per il 2008 con il criterio della competenza mista, sulla base della sua recente evoluzione (Graf. 7.17), risulta infatti molto più negativo e quindi distante dal saldo obiettivo. Lo scostamento supera addirittura i 50 milioni di euro.

Tabella 7.16
MANOVRA CORRETTIVA E SALDI PER L'INSIEME
DELLE PROVINCE TOSCANE. 2008
Milioni di euro
Fonte: stime IRPET

	2008
Manovra su SALDO	6,5
Manovra su SPESA CORRENTE	7,2
Manovra correttiva TOTALE (con il limite dell'8%)	13,7
Saldo obiettivo 2008	-23,9
Saldo tendenziale (competenza mista) 2008	-74,2
Differenza tra saldo tendenziale e obiettivo	-50,3

Grafico 7.17
SALDO FINANZIARIO (A COMPETENZA MISTA) PER L'INSIEME DELLE PROVINCE TOSCANE. 2003-2008
Migliaia di euro
Fonte: elaborazioni su SIFAL (Regione Toscana) e stime IRPET per 2007-2008



Va sicuramente sottolineato che soltanto due Province saranno nelle condizioni di centrare il proprio obiettivo nel 2008 senza dover ricorrere a manovre correttive sui propri bilanci, e sono entrambe Province che avevano un saldo negativo nel 2003-2005.

Da queste stime, perciò, risulta che le regole di bilancio previste per le Province virtuose sono sicuramente meno stringenti di quelle stabilite per gli enti in disavanzo, ma continuano ad essere molto impegnative, visto che in Toscana tutte le 6 Province, che in passato erano in avanzo, tendenzialmente non rispetteranno il proprio obiettivo programmatico.

Se le Province dovessero scegliere di scaricare interamente sulla loro spesa l'onere per rispettare il saldo obiettivo, ciò provocherebbe in alcuni casi riduzioni percentuali elevatissime, dell'ordine del 10-20% sulla spesa tendenziale 2008; in altri casi invece la diminuzione potrebbe essere più contenuta, cioè compresa tra il 4 e l'8% (in media l'incidenza sulla spesa sarebbe pari al 59%). Le stesse percentuali si rilevano anche in riferimento alla spesa effettiva del 2006.

È evidente quindi che, se gli effetti saranno quelli qui stimati, non sarà praticabile la scelta di tagliare unicamente le spese. La normativa prevede che, in caso di mancato rispetto del Patto, le amministrazioni provinciali siano obbligate ad aumentare l'imposta di trascrizione, applicando un aumento del 5% sulla tariffa. Il recupero di entrate aggiuntive che ne derivereb-

be, però, non pare sufficiente per colmare il divario nei saldi, né a livello aggregato (meno di 5 milioni di euro per tutte le Province), né tanto meno a livello di singolo ente.

Anche per la maggioranza dei governi provinciali, così come per molti Comuni, la strada da percorrere sembra essere soltanto quella di tagliare le spese e, contemporaneamente, aumentare le proprie entrate.

7.5

Considerazioni finali

A partire dall'esperienza passata e anche degli effetti stimati per la finanza locale in Toscana rispetto al nuovo PSI 2008, proviamo a trarre qualche considerazione sulle criticità più evidenti che sono emerse.

1) *L'assunzione del saldo di bilancio, come riferimento per le regole del PSI, è indispensabile e va mantenuta nel tempo; qualche dubbio suscita però il criterio della competenza mista.* Va apprezzata la scelta del legislatore di confermare la logica del saldo, anziché quella del tetto alla spesa locale, che era stata in vigore fino ad un paio di anni fa: la regola sui saldi contabili è una soluzione molto più federalista, oltre che coerente con gli obblighi assunti in sede europea, ed è anche molto più equa cioè capace di rispettare le differenze fra le varie situazioni locali (enti grandi/piccoli, del nord/del sud, turistici/industriali ecc.).

In realtà nel 2008, così come nel 2007, l'obiettivo che gli enti devono centrare è sì fissato sul saldo finanziario, ma deriva da vincoli ancora condizionati al contenimento della spesa corrente locale. Il contributo alla manovra, infatti, è determinato dalla somma algebrica tra una certa quota di riduzione di spesa ed una certa quota di miglioramento del saldo finanziario. Vero è che questo vincolo vale quest'anno solo per gli enti in disavanzo e quindi, in tal senso, può essere ancora giustificato.

Va, però, anche osservato che permane una certa confusione rispetto al criterio di riferimento con cui calcolare il saldo: il saldo obiettivo è ancorato al criterio della cassa, mentre nella fase di verifica del rispetto del Patto il saldo finanziario viene calcolato con il criterio di competenza mista (competenza sulla parte corrente e cassa sulla parte in c/capitale). Gli enti locali hanno richiesto questa modifica, per allentare i vincoli sul loro operato, ma dal punto di vista logico si crea un'incoerenza nel procedimento complessivo: l'obiettivo da raggiungere è fissato sulla base di certi criteri e, poi, il rispetto di tale obiettivo è verificato adottandone altri¹¹.

2) *È necessario incentivare, o almeno difendere, le spese d'investimento locale con le regole del patto.*

Fino al 2006 le spese per investimento degli enti locali italiani sono diminuite in rapporto al PIL, mostrando l'urgenza di dare slancio a questa attività: ma fino al 2006 la filosofia dell'aggiustamento finanziario richiesto alle amministrazioni locali era sempre basata sul contenimento delle spese e sul blocco delle entrate (sia proprie che da trasferimenti). Dal 2007 le regole sono cambiate ed è iniziata una ripresa degli investimenti. L'eventuale recupero non potrà, comunque, essere molto ampio, se si tiene conto che sono ancora numerosi i casi in cui l'equilibrio di bilancio sarà ricercato dal singolo Comune prima di tutto rinunciando ad effettuare spese di investimento. Un contributo positivo, però, potrebbe derivare nel 2008 dall'uso del saldo finanziario calcolato sui dati di cassa per la parte in conto capitale.

Il tetto agli investimenti va evitato sempre perché innesca effetti depressivi sull'economia, ma ciò è tanto più vero in una situazione di recessione economica, come quella attuale, nella quale bisognerebbe, al contrario, dare un decisivo impulso agli investimenti sia pubblici che privati.

3) *Le regole del PSI devono sollevare gli enti virtuosi dalle penalizzazioni subite finora.*

Sicuramente le regole per gli enti che hanno registrato un avanzo negli anni passati sono state molto allentate nella Finanziaria 2008, ma non si può affermare ancora che siano effettivamente alla loro portata. Le stime effettuate per la Toscana dimostrano infatti che, anche per questi enti, sarà alto il rischio di inadempienza a causa della difficoltà di replicare nel 2008 quel risultato di bilancio positivo, raggiunto nel triennio 2003-2005. Per una larga parte dei Comuni e delle Province interessati, mantenere quel risultato finanziario, in un contesto che è molto cambiato in pochi anni, non rappresenta affatto un obiettivo facilmente raggiungibile. E' perciò necessario in futuro differenziare ancora di più il trattamento degli enti in avanzo da

quelli in deficit.

- 4) *Ai governi locali vanno garantiti margini di libertà molto più ampi per personalizzare la propria politica fiscale, soprattutto sul lato delle entrate. Infatti il sistema di sanzioni più efficace per controllare la spesa sarebbe proprio quello di attribuire agli enti locali la responsabilità finanziaria delle proprie scelte, costringendoli a coprire le spese in eccesso con risorse proprie.*

In linea di principio, sposare in pieno la logica del saldo significa accettare anche una situazione ipotetica in cui la spesa locale complessiva potrebbe rimanere invariata o addirittura aumentare se, a fronte di ciò, crescesse in misura adeguata la pressione fiscale locale.

D'altra parte, perché gli enti siano davvero liberi di scegliere come rispettare il vincolo sul saldo finanziario (con riduzioni di spesa, aumenti di entrate o entrambe le soluzioni), i governi locali dovrebbero disporre di adeguati spazi di autonomia sul lato delle entrate: non è sufficiente lo sblocco sulle addizionali locali (durato soltanto dal 2007 a metà 2008), ma sarebbe necessaria anche un'estensione dei margini disponibili e l'attribuzione di nuovi strumenti impositivi.

Finora il governo centrale ha sempre cercato di restringere i margini d'intervento dei governi locali, credendo così di costringerli a partecipare al processo di risanamento finanziario e di evitare comportamenti opportunistici da parte loro; in realtà, per ridurre questo rischio bisognerebbe percorrere la strada opposta, ovvero aumentare i gradi di libertà e di responsabilizzazione degli enti territoriali.

- 5) *È indispensabile una maggiore stabilità nel tempo delle regole di bilancio, così come avviene in alcuni altri paesi europei.*

La variabilità nel tempo delle regole del PSI rappresenta un punto debole dell'intero sistema. Non si possono trascurare, infatti, le conseguenze che un sistema di regole che muta in continuazione fa ricadere sulla capacità di programmazione e gestione delle politiche da parte delle amministrazioni locali. L'esigenza di avere un meccanismo di riferimento stabile, almeno per qualche anno, è sentita ormai come prioritaria da tutti i vari enti territoriali.

Su questo aspetto si può dire che le regole della Finanziaria 2008, confermando in larga parte quanto stabilito l'anno precedente, hanno sicuramente contribuito ad allungare l'orizzonte temporale, estendendo al 2010 le modalità di calcolo già previste per il 2009. Quindi, se non interverranno modifiche nei prossimi anni, si potrà avere stabilità nelle regole di bilancio per almeno quattro anni (dal 2007 al 2010), cosa che può essere considerata un primo buon risultato.

NOTE

¹ Per un'analisi completa della storia del PSI in Italia dal 1999 al 2005 si rimanda a Patrizii, Rapallini, Zito (2005).

² "Competenza mista" significa adottare il criterio della competenza per la parte corrente (accertamenti e impegni) e quello della cassa per la parte in conto capitale (incassi e pagamenti).

³ Un ulteriore trattamento di favore (cioè un'ulteriore riduzione dell'obiettivo programmatico), poi, è previsto per gli enti in avanzo che presentino nel 2003-2005 un valore medio di entrate da dismissione di patrimonio, non destinate alla riduzione del debito, superiore al 15% della media delle entrate finali al netto della riscossione dei crediti. (cfr. art.19, c.681 bis. Legge finanziaria 2008)

⁴ Questa opzione di scelta è stata inserita nell'ultima tranche di emendamenti alla Legge finanziaria, con lo scopo di offrire una strada alternativa agli enti locali per conseguire il saldo obiettivo.

⁵ Naturalmente in questo modo si è sottovalutato spesso che tagliare la spesa locale non ha lo stesso significato di tagliare la spesa centrale: diversamente dalla seconda, la prima è rivolta prevalentemente all'offerta di servizi che incidono direttamente sul benessere dei cittadini. La spesa locale nel complesso esercita quindi effetti allocativi, di fornitura di servizi e soddisfacimento di bisogni, più significativi rispetto a quelli della spesa gestita dal centro. Oltre a ciò, va anche ricordato che tutti i governi decentrati sono stati investiti da un decentramento amministrativo che ha spostato funzioni, responsabilità e quindi spesa dal centro alla periferia, e che spesso ha creato maggiori problemi dal punto di vista organizzativo e finanziario.

⁶ Il valore complessivo della manovra è esattamente pari alla somma tra la manovra sulla spesa e quella sul saldo perché, secondo le stime effettuate, in nessun Comune toscano la manovra totale supererà il limite dell'8% sulla propria spesa finale media triennale 2003-2005; non c'è stato quindi bisogno di decurtare la parte eccedente, come previsto dall'art.74 della L.F. 2007.

⁷ Per ciascun ente il saldo tendenziale 2008 è stato stimato applicando, rispettivamente alle entrate e alle spese finali del 2006, il tasso medio annuo di variazione registrato nell'ultimo triennio disponibile (2004-2006).

⁸ Si assume il saldo di competenza mista come unico riferimento perché le stime inducono a ritenere che l'alternativa di verificare l'obiettivo con i tradizionali saldi di cassa e di competenza non dovrebbe essere prescelta da nessun comune toscano: tra i 14 Comuni che ne avranno la possibilità (con saldo medio 2003-2005 di competenza positivo e maggiore del relativo saldo di cassa), nessuno riuscirà a rispettare il saldo obiettivo con entrambi i criteri di cassa e di competenza anziché con quello di competenza mista.

⁹ Abbiamo ipotizzato un'applicazione del contributo di soggiorno ai flussi turistici relativi al 2006, basata sul pagamento di una somma, pari al massimo a 5 euro a persona, per ogni pernottamento effettuato presso una struttura ricettiva del Comune di riferimento. Alcune strutture sono state esentate (alberghi a 1 stella), mentre per le altre è stata attribuita una tassa proporzionale alla categoria della struttura ricettiva (5 euro per alberghi a 5 stelle, 4 euro per alberghi a 4 stelle ecc..)

¹⁰ Per le Province vale quanto già detto per i Comuni nella precedente nota 4: nello specifico, nessuna Provincia toscana presentava un saldo medio 2003-2005 di competenza mista positivo e maggiore del relativo saldo di cassa e perciò nessuna di esse avrà la possibilità nel 2008 di scegliere se usare il criterio a competenza mista oppure il duplice criterio cassa/competenza per conseguire il proprio saldo obiettivo.

¹¹ Proprio per ovviare a questa incoerenza nella versione finale della Finanziaria è stato inserito l'emendamento che offre, solo per il 2008 e solo per alcune tipologie di enti, l'alternativa fra calcolare il saldo finanziario con la competenza mista o con la cassa/competenza. Per i Comuni e le Province toscane si stima che questa duplice opzione non riuscirà a salvaguardarli, ma non si può escludere che questa opportunità potrà avere efficacia in altri contesti.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Bellesia M. (2007) *Il Patto di Stabilità interno negli Enti locali. Edizione 2007*, Editrice CEL
- Bosi P., Matteuzzi M., Guerra M.C. (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*, Wp CAPP, Modena
- Brugnano C., Patrizii V., Rapallini C. (2007) *Il Patto di stabilità interno: l'uso dei certificati consuntivi per una valutazione*, Rapporto per l'IFEL
- CTSP (2001) *Finanza regionale e locale e "Patto di stabilità interno"*, Note e raccomandazioni, Roma
- Ministero Economia e Finanze, *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese*, Roma, anni vari
- Narducci F., Narducci R. (2008) *La manovra 2008*, Editrice CEL
- Patrizii V., Rapallini C., Zito G. (2005) *I "Patti" di stabilità interni*, W.p. SIEP H77
- Sarnataro R., Contaldo M. (2006) *Il patto di stabilità per gli enti locali nell'anno 2005. Analisi e riflessioni su alcuni dati circa il mancato rispetto*, Ministero dell'Interno, Direzione centrale della finanza locale

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
Consistenza prestiti pro capite	$\frac{\text{Consistenza prestiti}}{\text{Popolazione}}$	
Accensione mutui e prestiti pro capite	$\frac{\text{Accensione mutui e prestiti}}{\text{Popolazione}}$	
Rimborso mutui e prestiti pro capite	$\frac{\text{Rimborso mutui e prestiti}}{\text{Popolazione}}$	
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	$\frac{\text{Gettito ICI}}{\text{Popolazione}}$	

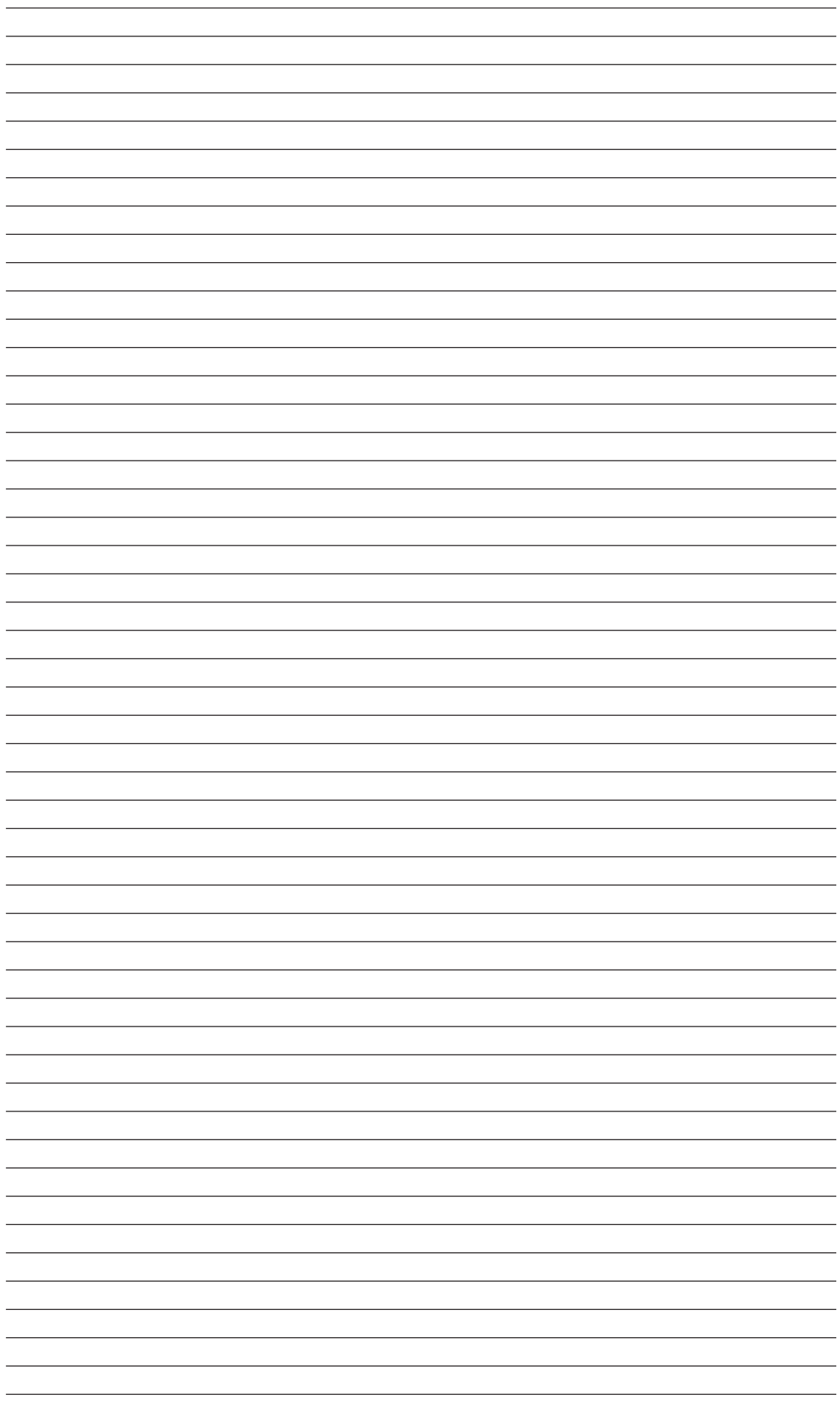
INDICATORI FINANZIARI DI SPESA

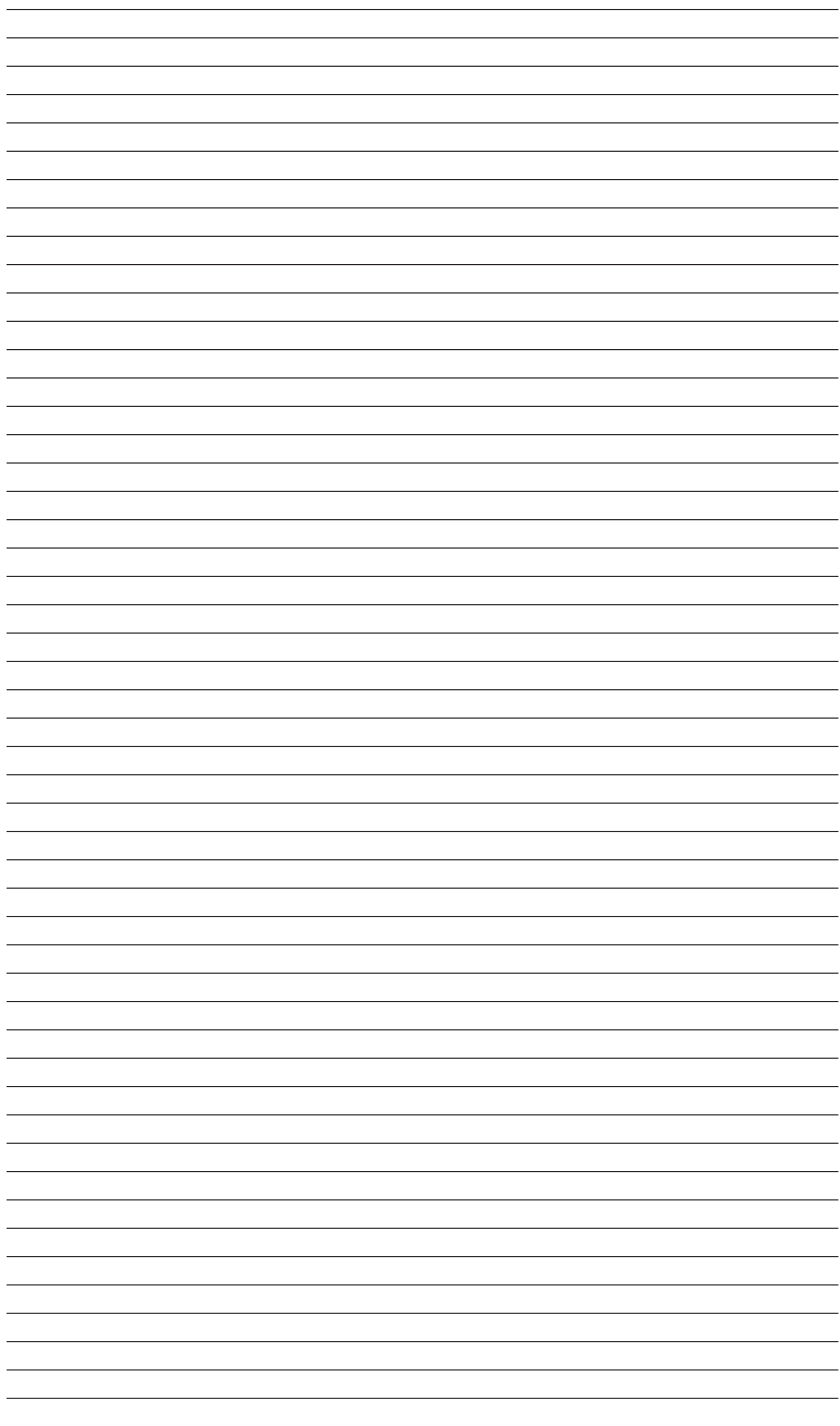
Rigidità spesa corrente (1)	$\frac{(\text{Spese personale} + \text{Rimborso prestiti} + \text{Interessi passivi})}{\text{Totale entrate correnti}}$	*100
Rigidità spesa corrente (2)	$\frac{(\text{Spese personale} + \text{Rimborso prestiti})}{\text{Totale entrate correnti}}$	*100
Rigidità spesa corrente (3)	$\frac{\text{Spese personale}}{\text{Totale entrate correnti}}$	*100
Investimenti pro capite	$\frac{\text{Spesa c/to capitale}}{\text{Popolazione}}$	
Spesa corrente pro capite per funzione	$\frac{\text{Spesa corrente per funzione}}{\text{Popolazione}}$	
Spesa c/to capitale pro capite per funzione	$\frac{\text{Spesa c/to capitale per funzione}}{\text{Popolazione}}$	

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

[illegible]





Finito di stampare in Italia nel mese di Luglio 2008
da Pacini Editore Industrie Grafiche - Ospedaletto (Pisa)
per conto di Edifir - Edizioni Firenze