

A cluster of small squares in various colors (brown, green, red, white) arranged in a roughly triangular shape in the top-left corner of the page.

**IRPET**

Istituto  
Regionale  
Programmazione  
Economica  
Toscana

# LA FINANZA LOCALE IN TOSCANA

Rapporto  
2010

A cluster of small squares in various colors (brown, green, red, white) arranged in a roughly triangular shape in the bottom-right corner of the page.



# IRPET

## LA FINANZA LOCALE IN TOSCANA

### Rapporto 2010

---

## **RICONOSCIMENTI**

Il Rapporto, abitualmente curato da Stefania Lorenzini, è stato per questa edizione coordinato da Giovanni Maltinti.

Il Rapporto, come di consueto, è predisposto su incarico della Regione Toscana (Direzione Generale Bilancio e Finanze).

Alla stesura del lavoro hanno partecipato:

- Introduzione, Cap. 1 e Cap. 2: Giovanni Maltinti (IRPET);
- Cap. 3: Claudia Ferretti (IRPET);
- Cap. 4 e Cap. 6: Giulia Peruzzi (IRPET);
- Cap. 5: Letizia Ravagli (Regione Toscana);
- Parte speciale-150 anni di governo locale in Toscana: Giulia Falcone (IRPET).

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

La predisposizione editoriale del Rapporto è opera di Elena Zangheri del servizio allestimento dell'IRPET.

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

---

*“A Lorenzo Guarnieri.....  
sempre nei nostri cuori”*



## Indice

Presentazione	7
INTRODUZIONE	9
Parte I	
<b>LA FINANZA DEGLI ENTI LOCALI NEL 2008-2009</b>	
1.	
FEDERALISMO SENZA AUTONOMIA?	
1.1 Una fase di transizione	13
1.2 Le tendenze recenti della finanza locale	14
1.3 I Comuni	15
1.4 Le Province	17
2.	
LA FINANZA DEI COMUNI TOSCANI	
2.1 Le entrate	19
2.2 I tributi	20
2.3 I trasferimenti attivi	24
2.4 Le spese	25
3.	
LA FINANZA DELLE PROVINCE TOSCANE	
3.1 Le entrate	33
3.2 Le spese	36
Parte II	
<b>APPROFONDIMENTI TEMATICI</b>	
4.	
GLI EFFETTI DELLA MANOVRA GOVERNATIVA SUGLI ENTI LOCALI TOSCANI	
4.1 Introduzione	43
4.2 Le regole imposte ai Comuni dalla Finanziaria e dal Patto di Stabilità Interno	44
4.3 Gli effetti sul bilancio dei Comuni toscani nel triennio 2010-2012	45
4.4 Una diversa ipotesi di articolazione del Patto e della manovra	47
4.5 Le modifiche introdotte dalla Legge di Stabilità	49
Riferimenti bibliografici	52
5.	
LA REGIONALIZZAZIONE DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO	
5.1 Introduzione	53
5.2 Criticità dell'applicazione del Patto di Stabilità Interno	53
5.3 Le esperienze nei paesi europei e nelle Regioni a statuto speciale	57
5.4 Il Patto di Stabilità territoriale	59
5.5 Considerazioni finali	69
Riferimenti bibliografici	70
Appendice	71
6.	
PEREQUAZIONE E COSTI STANDARD	
6.1 Introduzione	73
6.2 Aspetti teorici rilevanti e tecniche di stima del fabbisogno	74
6.3 Descrizione del modello RES	76
6.4 Spesa standard regionale	77
6.5 Spesa standard dei Comuni	78
6.6 Simulazioni quantitative sulla Toscana	80
6.7 Il modello di stima applicato	80
6.8 La correzione del modello di stima	81
Riferimenti bibliografici	83

Parte Speciale

**150 ANNI DI GOVERNO LOCALE IN TOSCANA**

1.	La condizione della finanza locale nella Toscana prima dell'unificazione nazionale	87
2.	La Toscana dall'amministrazione lorenesa a quella napoleonica	91
3.	Il processo di unificazione nazionale	96
4.	La crisi di fine secolo	101
5.	La municipalizzazione dei servizi pubblici	106
6.	Il regime fascista	109
7.	Dalla fase Costituente agli anni Settanta	113
8.	La fase della finanza derivata (1971-1990)	116
9.	Il periodo 1984-1989: razionalizzazione e consolidamento	120
10.	La fase del ritorno all'autonomia (1990-2009)	122
11.	Prove di federalismo: 1997-2009	131
12.	Conclusioni	135
	Riferimenti bibliografici	138



*Il Rapporto sulla Finanza Locale in Toscana viene pubblicato in un momento assai particolare e significativo per la storia del nostro Paese.*

*Da un lato, infatti, ricorrono i 150 anni dell'Unità d'Italia: un'occasione importante per ripercorrere la nostra storia comune, rivalutare i nostri valori, restituire alle nostre istituzioni quell'autorevolezza troppe volte messa ingiustamente in discussione da polemiche di parte. In altri termini, l'anniversario rappresenta un'occasione per sentirsi tutti, orgogliosamente, più "italiani".*

*Dall'altro, con la Legge 42 del 2009 – che, come noto, delega il Governo ad emanare i decreti attuativi del cosiddetto "federalismo fiscale" – è stato intrapreso un percorso che porterà ad una ridefinizione sostanziale dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo. Questo percorso, accompagnato dal non meno importante processo di revisione dell'architettura istituzionale del nostro Paese, potrà determinare un assetto più o meno equo e più o meno efficiente a seconda di quali saranno i contenuti della normativa statale che verrà realmente approvata.*

*In questo quadro le sfide che ci vengono poste sono assai rilevanti. Infatti, oggi più che mai, è necessario adoperarsi con azioni e politiche che ci consentano di raggiungere un equilibrio tra uguaglianza e diversità locali, e tra efficienza ed equità. Una delle condizioni necessarie per vincere queste sfide è il poter disporre di analisi oggettive, di studi accurati e di previsioni credibili che ci consentano di valutare correttamente gli aspetti positivi e le criticità dei diversi scenari oggetto di discussione, consentendoci di contribuire ai processi in corso adottando le politiche più opportune.*

*In questo senso il Rapporto sulla Finanza Locale in Toscana curato dall'IRPET rappresenta un prezioso contributo. Le analisi sui più recenti dati sulla finanza locale regionale e gli studi su questioni cruciali come gli effetti della manovra governativa, la regionalizzazione del Patto di Stabilità Interno, le tecniche di perequazione e di stima dei costi standard, forniscono un quadro accurato di ciò che è accaduto nel biennio 2008-2009 e di ciò che potrebbe accadere nel prossimo futuro.*

*Sarà compito della Giunta della Regione Toscana utilizzare al meglio questa mole informativa, orientando opportunamente le politiche regionali perché il futuro ci riservi un deciso aumento del livello del nostro benessere.*

**Riccardo Nencini**

*Assessore al Bilancio e rapporti istituzionali  
della Regione Toscana*



## INTRODUZIONE

Il governo locale, e in particolare gli aspetti finanziari dell'amministrazione pubblica decentrata, sono oggetto di attenzione da parte dell'IRPET da più di trenta anni (il primo Rapporto organico dedicato a questo tema è del 1973). Ogni ulteriore numero di questa collana da un lato fornisce gli aggiornamenti di breve periodo ma dall'altro, insieme ai numeri precedenti, contribuisce a fornire una interpretazione di lungo periodo, o almeno a fornire gli elementi perché, chi vuole, possa tentare di ipotizzare le linee di fondo e i trend che caratterizzano questo mondo.

Le recenti vicende della finanza locale italiana, e quindi quelle degli enti decentrati della Toscana, possono essere interpretati con due tipi diversi (e solo in parte integrabili) di approcci.

Se prevalesse, ad esempio, l'ottica congiunturale, il commento più naturale che si potrebbe proporre di fronte ai dati dell'ultimo biennio (quello 2008-2009) commentati nel Rapporto sarebbe quello di una crisi inevitabile che deriva da una crisi di carattere internazionale che si è abbattuta sull'economia italiana e, di conseguenza, sui bilanci degli enti locali; questi attingono dal bilancio statale e dalle entrate tributarie, due fonti di risorse che in misura diversa hanno fortemente risentito della crisi e quindi appare fisiologico che le entrate dei Comuni e delle Province si siano progressivamente ridotte e, di conseguenza, con esse anche la capacità di far fronte ai loro impegni istituzionali.

Non crediamo sia possibile fermarsi però a questo tipo di interpretazione, pratica che pure è frequentemente utilizzata nelle analisi settoriali (del mercato del lavoro, dei settori industriali). La difficoltà di distinguere gli elementi congiunturali da quelli strutturali è sempre elevata e qui non si fa eccezione.

Una seconda linea interpretativa, ad esempio, che intenda porsi un'ottica più ampia, non può ignorare che quotidianamente siamo di fronte agli annunci dell'avvento di un nuovo assetto dello Stato, orientato ai principi del federalismo, insieme alla realtà di una autonomia operativa degli enti locali progressivamente ridotta ai minimi storici. Alla retorica federalista si affianca infatti una realtà fortemente accentrata e i tagli che colpiscono gli enti locali e le regioni a statuto ordinario risultano di entità mai riscontrate e comunque superiori a quelli applicati alle amministrazioni centrali.

Di fronte a tagli di 100 milioni di euro ai Comuni toscani per il 2011 (e di 360 milioni alla Regione Toscana) disposti dal Decreto 78/2010 e di fronte alla continua erosione dei margini di autonomia tributaria non è facile considerare completamente credibile un cammino verso l'autonomia, che si prospetta però sempre per un futuro incerto e molto lontano.

Siamo infatti di fronte ad un lungo percorso normativo (fatto spesso di norme attuative che rinviano ad altri provvedimenti... ancor di più attuativi...) che i non addetti ai lavori fanno fatica a seguire, tanto che per molti il federalismo è già una realtà e per molti altri è questione ancora tutta da avviare.

Ad oggi, il solo fatto concreto è la Legge 42/2009 che costituisce una delega al governo per attuare l'art. 117 della Costituzione. Seguono e seguiranno decreti ulteriormente attuativi, alcuni già emanati, altri in preparazione, che tuttavia avranno certamente un iter esecutivo molto lungo.

Il Rapporto 2010 sulla Finanza locale in Toscana testimonia questo clima, da un lato nella sua prima parte, quando descrive gli effetti delle manovre recenti, dall'altro nella seconda parte quando analizza le metodologie e i possibili effetti delle diverse soluzioni che potranno essere date ai punti cruciali di questa riforma.

La parte prima del rapporto è dedicata, come di consueto, all'osservazione congiunturale dei fatti finanziari che sono testimoniati dai bilanci dei Comuni e delle Province toscane (a cura di Ferretti e Maltinti), con un quadro nazionale aggiornato fino al 2009 (che è il massimo possibile oggi, con il supporto della Ragioneria dello Stato). Questa parte, in coerenza con quanto detto in precedenza, è significativamente intitolata "Federalismo senza autonomia?".

La parte seconda è invece dedicata agli approfondimenti e si articola in tre capitoli.

Il primo, a cura di Giulia Peruzzi, analizza gli effetti della manovra predisposta dal Governo centrale in merito al finanziamento degli enti locali.

Il secondo capitolo, a cura di Letizia Ravagli, costituisce una sorta di approfondimento del primo, dedicato com'è alla regionalizzazione del Patto di stabilità interno; con questo termine si intende, come è largamente noto, l'attribuzione alla Regione di un ruolo di coordinamento e di garanzia nei confronti degli enti locali rispetto agli effetti, spesso indesiderati e a volte assurdi, della normativa nazionale. L'esperienza di altri paesi europei può essere interessante, in questa prospettiva.

L'ultimo capitolo di questa parte introduce poi alla questione cruciale della valutazione degli standard, un pilastro fondamentale sia per l'efficienza del governo locale che per l'equità nei processi di definizione dei trasferimenti erariali. La Legge 42 identifica nel fabbisogno standard un punto fondamentale e la normativa successiva (attualmente all'esame del parlamento) ha stabilito metodi di definizione degli standard non completamente chiari. Il capitolo mette in luce pregi e difetti delle possibili tecniche proponendone una, quella del RES (Representative Expenditure System), del quale si fornisce una simulazione riferita ad alcuni servizi locali.

La parte finale, infine, è una parte "speciale", nel senso che è stata pensata in occasione del 150° anniversario dell'Unità d'Italia che si celebra proprio a partire dai primi mesi del 2011. Questo ampio contributo, a cura di Giulia Falcone, ripercorre praticamente due secoli di autonomia locale in Toscana, dal periodo lorenese e napoleonico ai giorni nostri, con un'analisi sia degli aspetti istituzionali che di quelli finanziari (nei limiti della disponibilità delle fonti informative). È una occasione importante, a nostro parere, per riflettere su una realtà fondamentale della vita di tutti i giorni, una realtà che affonda le sue radici nella storia della Toscana e che potrebbe essere anche di aiuto per le future scelte in termini di autonomia e di autogoverno, un carattere quest'ultimo che i toscani, dai tempi dei Comuni, hanno sempre dimostrato di considerare fondamentale.

Parte I

**LA FINANZA DEGLI ENTI LOCALI NEL 2008-2009**



## 1. FEDERALISMO SENZA AUTONOMIA?

### 1.1 Una fase di transizione

I primi anni del secolo attuale, se letti nell'ottica dell'organizzazione dello Stato e della articolazione dei poteri fra governo centrale e governi decentrati, sono stati contrassegnati da eventi di rilievo ma che hanno bisogno di essere interpretati attentamente.

Una lettura frettolosa spingerebbe infatti verso una interpretazione ottimistica riguardo alla direzione verso la quale sta andando la dinamica riformista: l'Italia sta valorizzando le autonomie, va verso una forma quasi-federale, anzi, forse è già uno Stato federale.

Questa lettura sarebbe fuori luogo.

Nella sua più che secolare storia unitaria l'Italia ha visto fasi di forte centralismo (quella immediatamente post-unitaria, quella del ventennio fascista, ad esempio) ma l'evoluzione non è stata lineare. Fasi di accentuato centralismo sono state seguite da periodi di maggiore attenzione alle autonomie, con oscillazioni che forse potrebbero nascondere un trend di lungo periodo di effettiva maggiore autonomia, ma questa oggi deve essere considerata più una ipotesi che una conclusione.

In realtà le oscillazioni, più che una successione casuale di eventi indipendenti, sembrano nascondere un meccanismo di azione-reazione: ogni riforma di carattere istituzionale che ha inteso modificare in modo radicale l'ordinamento dello Stato italiano ha innescato una reazione di tipo centralistico che ha tentato (o è riuscita a...) di controbilanciare la portata innovativa della riforma stessa. Un primo esempio di questo meccanismo si era già avuto negli anni '70, quando la creazione delle regioni a Statuto ordinario, seguita dalla riforma sanitaria, fu lungamente ostacolata dallo Stato attraverso una ostinata difesa del Governo centrale delle sue competenze, difesa giocata sia sul piano giuridico-interpretativo che su quello finanziario, attraverso un uso patologico dei fondi a destinazione vincolata.

Allo stesso modo il decennio attuale si apre con la riforma del titolo 5° della Costituzione, si sviluppa con ulteriori tentativi di rimettere mano alla parte della Carta costituzionale che disegna l'ordinamento delle autonomie ma si conclude con provvedimenti restrittivi dell'autonomia dei governi locali.

Apprendo quindi questo Rapporto sulla Finanza locale in Toscana non è fuori luogo inquadrare l'ambito temporale analizzato in questo volume nella fase di medio periodo in cui questi anni si inscrivono. Lo scenario che caratterizza il mondo del governo locale è da un lato quello di un futuro connotato da crescenti livelli di autonomia, dall'altro quello di un presente fatto di consistenti perdite di gradi di libertà nella gestione e nella discrezionalità di bilancio. Questo giustifica il titolo scelto per questo capitolo introduttivo, "Federalismo senza autonomia?".

Il faticoso processo di attuazione del nuovo Titolo 5° della Costituzione, disegnato nel 2001, e che ha avuto nel 2009 una tappa importante con l'approvazione della Legge 42, sembra infatti prefigurare uno scenario in cui i gradi di autonomia ad ogni livello di governo saranno maggiori, in cui lo stesso livello comunale sarà innovato con la creazione delle città metropolitane, in cui l'efficienza sarà fortemente incentivata con i costi standard.

Ma nella realtà, gli ultimi anni sono stati caratterizzati da una prassi fatta di forte riduzione di autonomia fiscale e da vincoli asfissianti sulla gestione, spesso lesivi delle stesse prerogative costituzionali, ispirati da una amministrazione centrale che dimostra quotidianamente l'avversione al cambiamento, in generale, e al decentramento, in particolare.

Questo clima, in cui si intrecciano apparente riformismo e sostanziale controriforma, è stato agevolato dalla crisi economica, sicuramente la peggiore dal dopoguerra ad oggi, che però ha costituito un alibi anche per interventi vincolistici di dettaglio che con i controlli macroeconomici dei saldi di bilancio nulla avevano a che vedere.

Oggi i dati di finanza locale riferiti al 2009 che vengono descritti in questo Rapporto testimoniano una progressiva riduzione di risorse e di margini di autonomia gestionale, aggravati dalla elasticità alla crisi dei pochi tributi locali, che ne hanno fatto flettere il gettito. La flessione dell'attività economica e del reddito disponibile ha infatti avuto effetti riduttivi sulla

base imponibile di IRPEF, di IVA, sui consumi elettrici e sulle immatricolazioni auto, tutti riferimenti dei principali componenti della fiscalità locale.

## 1.2

### Le tendenze recenti della finanza locale

Le novità più rilevanti del periodo recente riguardano un'inversione delle tendenze nella struttura dei bilanci degli enti locali: flettono le entrate tributarie, per il blocco delle aliquote unite alla elasticità delle basi imponibili alla crisi, e riprendono a crescere i trasferimenti erariali compensativi. Dal 2008 al 2009 il gettito dei tributi degli enti locali diminuisce del 4,6% (meno quindi di quanto accade per quelli regionali, che flettono quasi del 10%); un po' tutti i tributi locali risentono del rallentamento dell'attività economica, che fa diminuire l'attività edilizia, il consumo di energia, l'acquisto di auto...

Tabella 1.1  
IMPOSTE REGIONALI E LOCALI. 2007-2009  
Valori in milioni di euro

	2007	2008	2009	2007 2008	2008 2009
<b>TRIBUTI REGIONALI</b>	<b>55.808</b>	<b>53.936</b>	<b>48.793</b>	<b>-3,4</b>	<b>-9,5</b>
Tasse automobilistiche	5.424	5.557	5.581	2,5	0,4
IRAP	39.404	36.119	31.447	-8,3	-12,9
Addizionale regionale all'IRPEF	7.354	8.120	7.660	10,4	-5,7
Tributo sp.le deposito in discarica	229	192	204	-16,2	6,3
Accisa su benzina regionale	3.397	3.948	3.901	16,2	-1,2
<b>TRIBUTI ENTI LOCALI</b>	<b>23.808</b>	<b>21.643</b>	<b>20.655</b>	<b>-9,1</b>	<b>-4,6</b>
Imposta comunale sugli immobili	12.743	9.920	9.786	-22,2	-1,4
Addizionale comunale all'IRPEF	2.240	3.073	2.901	37,2	-5,6
Addizionale cons. energia elettrica	1.530	1.619	1.515	5,8	-6,4
Pubblico registro automobilistico	1.326	1.248	1.180	-5,9	-5,4
Imposta assicurazioni Rc auto	2.150	2.084	1.982	-3,1	-4,9
Contributi concessioni edilizie	3.427	3.276	2.902	-4,4	-11,4
Imposte pubblicità e affissioni	392	423	389	7,9	-8,0
<b>TOTALE PRINCIPALI IMPOSTE PROPRIE</b>	<b>79.616</b>	<b>75.579</b>	<b>69.448</b>	<b>-5,1</b>	<b>-8,1</b>
Pressione fiscale locale in senso stretto	5,15	4,82	4,57	-7,9	-7,9
di cui: <i>Regioni</i>	3,61	3,44	3,21	-6,0	-6,0
<i>Enti locali</i>	1,54	1,38	1,36	-12,0	-12,0

Fonte: IRES Piemonte et al., *La Finanza locale in Italia. Rapporto 2010*

La più significativa crisi di gettito si riscontra nei contributi per le concessioni edilizie, una fonte di entrata che era diventata importante per molti Comuni italiani nel periodo del boom edilizio e che ha risentito della crisi, iniziata in questo settore già nel 2008 (-4,4%) e aggravatasi nell'anno successivo (addirittura -11,4%). Di intensità inferiore, ma sempre pari al 5-6%, le riduzioni di gettito nelle altre imposte locali, dalle addizionali IRPEF e energia elettrica all'area fiscale connessa al settore auto (Assicurazioni RC, Pubblico Registro automobilistico). Complessivamente la riduzione di gettito per gli enti locali italiani nel 2009 è stata di un miliardo di euro, dopo che nel 2008 l'abolizione dell'ICI prima casa (in parte compensata da trasferimenti) aveva ridotto il gettito di quest'imposta di 2,8 miliardi. L'effetto combinato della crisi e delle decisioni governative ha quindi portato, nel periodo 2007-2009 ad una riduzione del gettito delle principali imposte proprie delle autonomie nel loro complesso di oltre 10 miliardi di euro.

Riguardo alle spese, la rigidità verso il basso della spesa corrente si conferma anche in questi periodi di crisi, anche se le spese di personale non crescono, dopo i rinnovi contrattuali, a differenza dei consumi intermedi. In flessione decisa invece le spese in conto capitale, che dopo anni di buoni livelli diminuiscono in modo consistente proprio nel 2009.

Complessivamente, sembra che tutta la batteria di disposizioni di controllo della spesa locale abbia ottenuto gli effetti voluti e i vincoli del Patto di Stabilità risultano largamente osservati, sia per le Province che per i Comuni. Lo rileva la stessa Corte dei Conti quando verifica che il 90% degli enti ha rispettato il Patto, con un risultato complessivo addirittura superiore a quello fissato.



Tabella 1.2  
**OBBIETTIVI PROGRAMMATICI E RISULTATI EFFETTIVI DEL PATTO DI STABILITÀ**  
 Valori in milioni di euro

	2008		2009		2010	2011
	Obiettivo netto	Saldo*	Obiettivo netto	Saldo*	Obiettivo	Obiettivo
Comuni	-1.606	-179	-573	+524	+1.051	+1.500
Province	-472	-195	-551	-271	+555	+975

Fonte: IRES Piemonte et al., *La Finanza locale in Italia. Rapporto 2010*

I Comuni hanno fatto meglio dell'obiettivo per ben un miliardo di euro e le Province per quasi 300 milioni. Come conseguenza l'indebitamento si è ridotto, tanto che, per la parte riferita a Province e Comuni, il suo peso rispetto al PIL, che ancora nel 2007 era dell'1,4%, due anni dopo era sceso allo 0,6%, ma emerge il dato negativo della flessione degli investimenti, che si manifesta sia nel 2008 che nell'anno successivo.

### 1.3 I Comuni

Come è prevedibile, i dati precedentemente commentati trovano ampia conferma nei dati dei Comuni. Le entrate tributarie continuano a flettere anche rispetto al 2008, tanto che il loro importo in valore assoluto, dopo molto anni, è tornato ad essere equivalente ai trasferimenti correnti che sono aumentati in un anno di oltre il 25%.

Questo fenomeno di spostamento di risorse dalle entrate autonome a quelle derivate non è omogeneo in tutto il territorio nazionale. È decisamente più consistente al Centro dove le entrate tributarie scendono in due anni di oltre 20 punti percentuali e ancor di più crescono i trasferimenti, anche per effetto dei trasferimenti a favore del Comune di Roma.

Tabella 1.3  
**COMUNI: ENTRATE PER TITOLO E RIPARTIZIONE. 2006-2009**  
 N° indice 2006=100 e valori pro capite in euro

	2006	2007	2008	2009	Pro capite 2009 (euro)
<b>NORD</b>					
Entrate proprie correnti	100	115	105	102	563
Entrate tributarie	100	115	100	97	339
Entrate extratributarie	100	114	112	111	224
Trasferimenti correnti	100	97	127	133	348
Entrate proprie in c/capitale	100	99	97	66	122
Trasferimenti in c/capitale	100	109	106	97	157
<b>CENTRO</b>					
Entrate proprie correnti	100	111	97	94	529
Entrate tributarie	100	120	100	94	322
Entrate extratributarie	100	97	93	95	206
Trasferimenti correnti	100	108	137	157	439
Entrate proprie in c/capitale	100	74	69	83	83
Trasferimenti in c/capitale	100	133	102	101	166
<b>SUD</b>					
Entrate proprie correnti	100	113	108	107	348
Entrate tributarie	100	114	109	106	254
Entrate extratributarie	100	110	107	107	94
Trasferimenti correnti	100	101	107	120	459
Entrate proprie in c/capitale	100	163	148	138	17
Trasferimenti in c/capitale	100	118	125	117	182

Fonte: IRES Piemonte et al., *La Finanza locale in Italia. Rapporto 2010*

Molto più stabili i dati del Sud, ove i valori delle entrate reggono il livello degli anni precedenti, anche se esso continua ad essere inferiore a quello del Centro Nord, specialmente per la parte capitale.

Riguardo alle spese, esse risultano in lieve crescita per la parte corrente, mentre continuano a calare per la parte in conto capitale.

Per le prime si assiste ad una sostanziale sostituzione del lavoro dipendente (che al di là dei picchi negli anni di rinnovo contrattuale continua sia pure lentamente a diminuire) con l'acquisto di servizi (realisticamente esternalizzazioni e collaborazioni varie) che dal 2006 si è sviluppato del 25%.

Anche in questo caso i dati ripartizionali mostrano valori elevati al centro, con particolare riferimento alle voci dell'acquisto di servizi e dei trasferimenti (passivi).

Per evitare di commettere errori interpretativi dovuti alla aggregazione di dati eterogenei di regioni fra loro diverse si può far ricorso ai dati regionali, riferiti sia alle entrate che alle spese.

La "geografia" della finanza comunale è descrivibile in poche osservazioni.

C'è un'Italia "protetta" da privilegi istituzionali (lo status di regione a statuto speciale o la capitale d'Italia) che con una pressione locale pro capite inferiore alla media nazionale (Trentino 228 euro, Sicilia 211 euro contro 306 di media italiana) riesce a garantirsi spesa corrente superiore alla media (Trentino 1210 euro, Friuli 1043 euro, Lazio 1034, contro una media di 830 euro) grazie a trasferimenti erariali anch'essi superiori alla media (Trentino 751 euro, Sardegna 742, Friuli 662).

Tabella 1.4  
COMUNI: SPESE PER TITOLO, VOCE ECONOMICA E RIPARTIZIONE. 2006-2009  
N° indice 2006=100 e valori pro capite in euro

	2006	2007	2008	2009	Pro capite 2009 (euro)
<b>NORD</b>					
Spese correnti	100	100	109	108	846
Personale	100	95	102	100	263
Acquisto di beni	100	85	85	83	35
Prestazioni di servizi	100	104	115	119	363
Trasferimenti correnti	100	102	114	115	113
Spese in c/capitale	100	96	68	58	359
Acquisto di capitali	100	100	94	90	265
Trasferimenti in c/capitale	100	120	92	94	20
Concessioni di crediti e anticipazioni	100	102	68	59	9
<b>CENTRO</b>					
Spese correnti	100	104	107	117	937
Personale	100	94	103	101	288
Acquisto di beni	100	87	88	91	49
Prestazioni di servizi	100	113	114	131	392
Trasferimenti correnti	100	106	116	168	111
Spese in c/capitale	100	124	95	92	334
Acquisto di capitali	100	105	93	82	204
Trasferimenti in c/capitale	100	237	95	88	33
Concessioni di crediti e anticipazioni	100	115	127	72	22
<b>SUD</b>					
Spese correnti	100	103	109	112	772
Personale	100	97	105	102	269
Acquisto di beni	100	85	82	79	35
Prestazioni di servizi	100	112	118	128	327
Trasferimenti correnti	100	108	111	120	70
Spese in c/capitale	100	103	104	101	264
Acquisto di capitali	100	109	109	108	240
Trasferimenti in c/capitale	100	70	75	76	18
Concessioni di crediti e anticipazioni	100	96	75	57	1

Fonte: IRES Piemonte et al., *La Finanza locale in Italia. Rapporto 2010*

C'è poi un'Italia non protetta (Puglia, Abruzzo), che chiede poco ai suoi cittadini (pressione fiscale inferiore alla media) anche perché la capacità contributiva di questi territori è bassa, ma che ricevendo poco dallo Stato offre servizi pubblici locali di livello inferiore, almeno basando il giudizio sui livelli di spesa corrente, sistematicamente inferiori alla media.

La Toscana appartiene ad una terza categoria di regioni, quelle che disponendo di una buona base imponibile e di una più efficace struttura impositiva locale rispondono alla intensa domanda di servizi con una pressione fiscale maggiore che supplisce ai minori trasferimenti erariali.

Tabella 1.5  
**COMUNI: ENTRATE E SPESE PER REGIONE. 2009**  
 Valori pro capite in euro correnti

	Entrate tributarie	Trasferimenti correnti	Entrate extratributarie	Entrate in c/capitale	Spese correnti	Spesa c/capitale media 2008-2009
Piemonte	327	359	210	243	825	283
Valle d'Aosta	431	1.039	303	885	1.573	2.113
Lombardia	309	318	222	311	807	373
Trentino Alto Adige	228	751	448	770	1.210	1.790
Veneto	299	298	164	181	701	526
Friuli Venezia Giulia	306	662	241	297	1.043	873
Liguria	439	459	238	212	1.055	599
Emilia Romagna	359	319	243	244	876	481
<b>TOSCANA</b>	<b>317</b>	<b>343</b>	<b>258</b>	<b>259</b>	<b>881</b>	<b>511</b>
Umbria	282	398	163	412	814	1.004
Marche	305	344	189	179	785	523
Lazio	298	575	184	237	1.035	534
Abruzzo	283	329	123	209	745	522
Molise	228	470	183	472	824	1.020
Campania	241	457	101	227	772	604
Puglia	260	354	65	153	617	424
Basilicata	201	470	121	384	728	873
Calabria	187	415	103	189	709	502
Sicilia	211	569	78	107	854	320
Sardegna	287	742	133	376	1.000	980
ITALIA	306	404	176	246	838	543

Fonte: IRES Piemonte et al., *La Finanza locale in Italia. Rapporto 2010*

## 1.4 Le Province

Come si è visto, anche le Amministrazioni provinciali hanno subito una flessione delle entrate tributarie per effetto della elasticità delle loro basi imponibili alla congiuntura economica. Il gettito della fiscalità provinciale è infatti diminuito del 6% rispetto al 2008 e questa flessione è stata sostanzialmente compensata dall'aumento dei trasferimenti dai livelli superiori di governo. Per le Province i trasferimenti dalla Regione sono consistenti, anche se non in tutte le aree del Paese. Oltre che nei livelli, ci sono notevoli differenze anche nelle dinamiche, che sono più consistenti nel Nord che nelle altre regioni, come vediamo nella successiva tabella.

Tabella 1.6  
**PROVINCE: ENTRATE PER TITOLO E RIPARTIZIONE**  
 N° indice 2006=100 e valori assoluti in milioni di euro

	2006	2007	2008	2009	Pro capite 2009 (euro)
<b>NORD</b>					
Entrate proprie correnti	100	106	105	99	91
Entrate tributarie	100	106	103	97	77
Entrate extratributarie	100	106	117	113	14
Trasferimenti correnti	100	117	114	119	71
Entrate proprie in c/capitale	100	118	121	83	17
Trasferimenti in c/capitale	100	131	163	118	26
<b>CENTRO</b>					
Entrate proprie correnti	100	103	103	95	93
Entrate tributarie	100	101	100	91	79
Entrate extratributarie	100	118	125	133	14
Trasferimenti correnti	100	138	94	120	77
Entrate proprie in c/capitale	100	207	86	66	8
Trasferimenti in c/capitale	100	113	96	106	25
<b>SUD</b>					
Entrate proprie correnti	100	103	98	94	70
Entrate tributarie	100	103	97	93	63
Entrate extratributarie	100	102	109	110	7
Trasferimenti correnti	100	129	129	127	88
Entrate proprie in c/capitale	100	117	85	22	1
Trasferimenti in c/capitale	100	77	67	62	21

Fonte: IRES Piemonte et al., *La Finanza locale in Italia. Rapporto 2010*

Come per i Comuni, anche in questo comparto si verifica una notevole caduta negli interventi in conto capitale, ormai in regresso da alcuni anni.

Questo fenomeno è ormai generalizzato, anche se il Centro appare in controtendenza, per la presenza delle amministrazioni romane. Valutando il fenomeno della debolezza dell'investimento di questo livello di governo, appare veramente modesto l'ammontare di risorse che finanziano questi interventi, che assommano a sole 43 euro pro capite nel Nord, a 33 euro nel Centro e appena a 22 euro nel Sud.

Le entrate tributarie invece cedono uniformemente in tutte e tre le ripartizioni, anche se nel Nord e nel Centro, dove i livelli assoluti sono più alti, la flessione è più consistente.

Spostando l'attenzione dal lato delle entrate a quello delle spese, molte delle considerazioni già espresse trovano riscontro in queste cifre: consistente la flessione delle spese di investimento (-18 punti percentuali in quattro anni), più contenuta ma rilevante quella delle spese correnti, frenate dal volano delle spese di personale, rigida per definizione.

Le considerazioni fin qui svolte non hanno consistenti differenziali territoriali anche se si può notare che le due ripartizioni del Nord e del Centro hanno caratteri omogenei (anche se le amministrazioni del Nord mostrano una maggiore propensione alle spese in conto capitale), mentre la spesa delle amministrazioni del Sud subisce flessioni ugualmente consistenti pur partendo da valori assoluti significativamente più bassi.

Tabella 1.7  
PROVINCE: SPESE PER TITOLO, VOCE ECONOMICA E RIPARTIZIONE  
N° indice 2006=100 e valori pro capite in euro

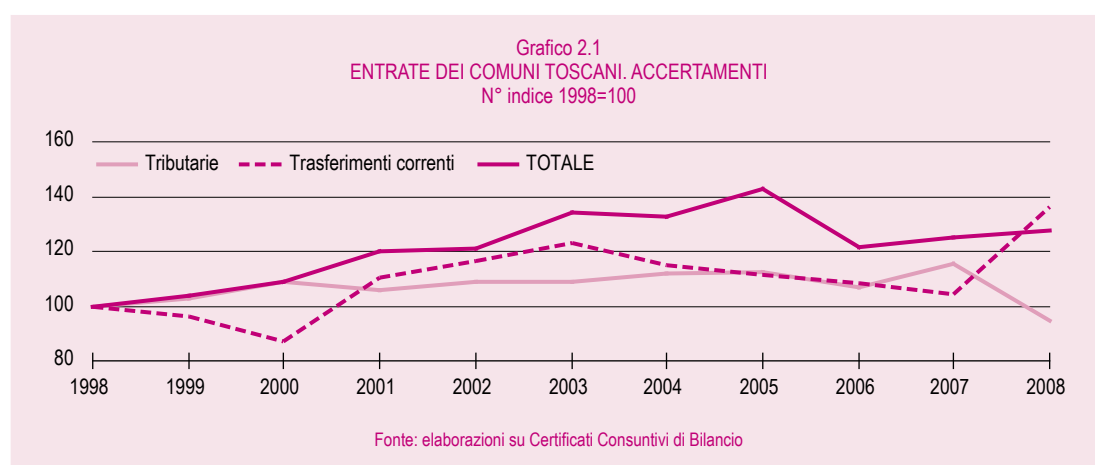
	2006	2007	2008	2009	Pro capite 2009 (euro)
<b>NORD</b>					
Spese correnti	100	101	112	108	149
Personale	100	98	105	103	34
Acquisto di beni	100	105	107	96	4
Prestazioni di servizi	100	107	117	115	61
Trasferimenti correnti	100	93	108	102	37
Spese in c/capitale	100	101	95	86	69
Acquisizione di capitali	100	101	97	90	42
Trasferimenti di capitali	100	90	116	87	12
Concessioni di crediti ed anticipazioni	100	132	89	86	14
<b>CENTRO</b>					
Spese correnti	100	105	111	103	158
Personale	100	96	104	96	42
Acquisto di beni	100	99	102	92	6
Prestazioni di servizi	100	115	117	113	65
Trasferimenti correnti	100	102	114	98	31
Spese in c/capitale	100	85	63	70	57
Acquisizione di capitali	100	101	73	88	44
Trasferimenti di capitali	100	47	40	50	8
Concessioni di crediti ed anticipazioni	100	151	121	79	6
<b>SUD</b>					
Spese correnti	100	105	111	107	134
Personale	100	100	108	105	42
Acquisto di beni	100	103	99	99	7
Prestazioni di servizi	100	122	128	126	54
Trasferimenti correnti	100	84	87	76	18
Spese in c/capitale	100	100	99	85	49
Acquisizione di capitali	100	102	102	95	41
Trasferimenti di capitali	100	120	120	66	5
Concessioni di crediti ed anticipazioni	100	53	34	1	0

Fonte: IRES Piemonte et al., *La Finanza locale in Italia: Rapporto 2010*

## 2. LA FINANZA DEI COMUNI TOSCANI

### 2.1 Le entrate

Le entrate totali dei Comuni toscani vedono ancora nel 2008 andamenti non negativi, perché nel complesso le risorse sono rimaste stabili. Nel corso dell'anno si è assistito ad un deciso incremento di rilievo dei trasferimenti che ormai sono più rilevanti delle entrate extratributarie (pesano per oltre un terzo delle entrate correnti) e non sono di molto inferiori alle entrate tributarie, che proprio nel 2008 hanno subito un forte ridimensionamento. Si pensi, ad esempio, che nel biennio 2006-2008 i tributi sono diminuiti del 12% mentre i trasferimenti statali sono aumentati di oltre il 30%.



Tengono, anzi aumentano ancora nel 2008, i trasferimenti in conto capitale (che invece hanno subito un brusco ridimensionamento nell'anno successivo) con un importo che risulta rilevante in termini assoluti.

Tabella 2.2  
ENTRATE DEI DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI DELLA TOSCANA. 2006-2008  
Valori in milioni di euro, variazioni e composizione %

	Valori assoluti			Variazioni %			Composizione % entrate totali			Composizione % entrate correnti		
	2006	2007	2008	2007/06	2008/07	2008/06	2006	2007	2008	2006	2007	2008
<b>Accertamenti</b>												
Tributarie	1.439	1.556	1.273	8,1	-18,2	-11,6	27	29	23	44	45	36
Extra-tributarie	933	994	1.031	6,5	3,8	10,6	18	18	19	28	29	30
Trasferimenti correnti	934	901	1.175	-3,5	30,4	25,8	18	17	21	28	26	34
di cui dallo Stato	731	691	955	-5,5	38,2	30,6	14	13	17	22	20	27
di cui dalla Regione	142	158	158	11,3	0,2	11,5	3	3	3	4	5	5
In c/capitale	876	1.129	1.159	28,9	2,6	32,3	17	21	21			
Accensione prestiti	650	434	434	-33,2	0,1	-33,2	12	8	8			
Totale al netto delle entrate c/to terzi	4.832	5.014	5.072	3,8	1,2	5,0	91	92	91			
<b>TOTALE</b>	<b>5.297</b>	<b>5.454</b>	<b>5.556</b>	<b>3,0</b>	<b>1,9</b>	<b>4,9</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>			
<b>Riscossioni c/competenza</b>												
Tributarie	928	1.144	928	23,3	-18,9	0,0	26	30	24	40	47	36
Extra-tributarie	562	619	632	10,1	2,0	12,4	16	16	16	24	25	24
Trasferimenti correnti	808	697	1.027	-13,7	47,4	27,1	23	19	27	35	28	40
di cui dallo Stato	676	551	876	-18,5	59,0	29,6	19	15	23	29	22	34
di cui dalla Regione	99	122	119	23,2	-2,7	19,9	3	3	3	4	5	5
In c/capitale	487	633	569	30,0	-10,2	16,7	14	17	15			
Accensione prestiti	344	266	260	-22,7	-2,2	-24,4	10	7	7			
Totale al netto delle entrate c/to terzi	3.129	3.359	3.416	7,4	1,7	9,2	89	89	88			
<b>TOTALE</b>	<b>3.535</b>	<b>3.761</b>	<b>3.862</b>	<b>6,4</b>	<b>2,7</b>	<b>9,3</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>			

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Ma quanto valgono in termini reali le risorse di cui dispongono i Comuni toscani? Tenendo conto della dinamica dell'inflazione, le entrate totali, che nel 2007 si erano mantenute stabili in valore reale, nel 2008 si sono ridotte di circa il 2%, a causa del crollo dei tributi la cui diminuzione in termini reali appare ancor più evidente (-21%). Ugualmente in flessione sostanziale le entrate in conto capitale che stentano a mantenere il valore raggiunto nell'anno precedente.

Tabella 2.3  
ENTRATE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI DELLA TOSCANA. ACCERTAMENTI IN VALORI REALI  
Valori % costanti (prezzi 2000)

	Variazioni 2007/2006	Variazioni 2008/2007
Tributarie	4,8	-21,3
Extra-tributarie	3,2	-0,1
Trasferimenti correnti	-6,5	25,5
di cui dallo Stato	-8,4	33,0
di cui dalla Regione	7,8	-3,5
In c/capitale	24,9	-1,2
Accensione prestiti	-35,3	-3,6
Totale al netto delle entrate c/to terzi	0,5	-2,6
<b>TOTALE</b>	<b>-0,2</b>	<b>-1,9</b>

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

## 2.2 I tributi

L'imposta su cui i Comuni basano gran parte della loro autonomia continua ad essere l'ICI, che tuttavia ha subito nel 2008 un sostanzioso ridimensionamento: essa garantisce ormai solo 723 milioni di euro (che corrisponde a meno di 200 euro pro capite) che costituisce un po' più della metà dei tributi comunali. Ormai molto ridotta la parte di ICI che afferisce alla prima casa (si tratta di ville e immobili di lusso), che non raggiunge l'8% del gettito.

Tabella 2.4  
PRINCIPALI TRIBUTI NELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI TOSCANE  
Valori assoluti in milioni di euro, pro capite in euro e %

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Var. 08/07	Var. 07/06
<i>Valori assoluti</i>										
ICI	810	813	854	880	916	943	1.000	723	-27,7	6,1
TOSAP	19	21	21	20	22	23	22	17	-24,7	-2,4
TARSU	378	376	345	367	277	203	211	228	7,9	3,9
Addizionale consumo energia elettrica	52	42	44	47	46	46	48	46	-3,7	4,2
Addizionale IRPEF	52	111	114	119	124	129	191	198	3,3	48,3
Tributi speciali	39	51	36	22	39	30	35	15	-56,1	15,6
Altri tributi	72	54	52	54	87	65	49	46	-5,3	-25,3
<i>Valori pro capite</i>										
ICI	228	230	239	241	253	259	275	195	-29,0	6,2
TOSAP	5	6	6	6	6	6	6	5	-26,1	-2,2
TARSU	107	106	97	100	77	56	58	61	5,9	4,1
Addizionale consumo energia elettrica	15	12	12	13	13	13	13	12	-5,5	4,4
Addizionale IRPEF	15	31	32	33	34	35	53	53	1,4	48,5
Tributi speciali	11	14	10	6	11	8	10	4	-56,9	15,7
Altri tributi	20	15	15	15	24	18	13	12	-7,1	-25,3

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Significativa fra le altre imposte la ripresa, sia pure temporanea, del gettito dell'addizionale IRPEF che dal 2006 al 2008 è cresciuto del 50% fino a raggiungere un'incidenza del 15% sul totale delle entrate tributarie, con un onere pari a circa 50 euro per abitante. Sostanzialmente stabili gli altri tributi minori, come pure stabile il gettito TARSU che appare "congelato" rispetto agli anni precedenti in cui era in corso la sua sostituzione con la TIA (vedi in proposito la tabella successiva).

Tabella 2.5  
COMPOSIZIONE % DELLE ENTRATE TRIBUTARIE. 2001-2008

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ICI	56,9	55,4	58,2	58,3	60,6	65,5	64,3	56,8
TOSAP	1,4	1,4	1,4	1,3	1,5	1,6	1,4	1,3
TARSU	26,6	25,6	23,5	24,3	18,3	14,1	13,6	17,9
Addizionale consumo energia elettrica	3,6	2,8	3,0	3,1	3,0	3,2	3,1	3,6
Addizionale IRPEF	3,7	7,6	7,8	7,9	8,2	9,0	12,3	15,5
Tributi speciali	2,8	3,4	2,5	1,5	2,6	2,1	2,2	1,2
Altri tributi	5,1	3,7	3,5	3,6	5,8	4,5	3,1	3,6

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Tabella 2.6  
COMUNI E POPOLAZIONE PASSATI DA TARSU A TIA. 2000-2008  
Valori assoluti e %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Comuni passati a TIA	1	2	17	34	35	57	91	92	92
Abitanti passati a TIA	95.229	44.527	250.065	444.198	6.657	833.272	650.567	38.575	-
TOTALE abitanti con TIA	95.229	139.756	389.821	834.019	840.676	1.673.948	2.324.515	2.363.090	2.363.090
% Popolazione passata a TIA sul totale	2,6	3,9	10,7	23,1	23,2	46,1	63,2	64,0	64,0

Fonte: elaborazioni su dati Agenzia Regionale Recupero Risorse

Abbiamo visto come sia strutturato il gettito tributario nella totalità dei Comuni toscani: resta però interessante notare come possa essere diversamente incidente la fiscalità locale nei diversi contesti. Dalla tabella che segue si nota l'elevato valore pro capite del gettito ICI nei piccoli Comuni turistici, che in genere applicano le aliquote massime ai non residenti. In questo caso sarebbe fuorviante attribuire a questi valori il significato di "pressione fiscale", perché l'elevata frequenza di seconde case spinge ad interpretarli più correttamente come gettito fiscale per abitante, ovvero visto dal lato del percettore piuttosto che di quello del soggetto passivo. Dalla parte opposta della graduatoria stanno invece i piccoli Comuni montani delle aree a forte spopolamento. Sostanzialmente la stessa situazione per la TARSU, che tuttavia è valutata limitatamente alle amministrazioni che ancora la applicano.

La tendenza dei Comuni turistici a poter contare su entrate superiori a quelle medie, se rapportate al numero di abitanti, viene confermata dalla tabella seguente che confronta gettito per abitante e percentuale di autonomia tributaria. Va ricordato che oltre ad avere entrate tributarie per abitante superiori alla media questi Comuni hanno anche spese correnti superiori alla media a causa di una popolazione presente spesso molto più alta di quella residente.

Tabella 2.7  
PRINCIPALI TRIBUTI COMUNALI NELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI TOSCANE. 2008  
Accertamenti pro capite in euro

ICI	TARSU*	Addizionale IRPEF
<i>Valori massimi</i>	<i>Valori massimi</i>	<i>Valori massimi</i>
Abetone 1.377	Marciana 601	Radicofani 257
Forte dei Marmi 1.122	Campo nell'Elba 593	Fiesole 134
Rio nell'Elba 925	Castiglione della Pescaia 574	Villafranca in Lunigiana 113
Castiglione della Pescaia 912	Capoliveri 547	Castelnuovo Berardenga 111
Marciana Marina 810	Forte dei Marmi 461	Impruneta 106
VALORE MEDIO REGIONALE 195	VALORE MEDIO REGIONALE 61	VALORE MEDIO REGIONALE 53
<i>Valori minimi</i>	<i>Valori minimi</i>	<i>Valori minimi</i>
Vagli Sotto 57	Peccioli 34	Bucine 8
Campagnatico 59	Badia Tedalda 57	Caprese Michelangelo 9
San Romano in Garfagnana 67	Civitella Paganico 62	Carrara 11
Camporgiano 70	Monterchi 70	Siena 12
Fosciandora 74	Capannoli 77	Sestino 12

\* Si considerano i soli Comuni che non sono passati a TIA  
Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio



Tabella 2.8  
**GETTITO ED AUTONOMIA IMPOSITIVA IN ALCUNE AMMINISTRAZIONI COMUNALI TOSCANE**  
 Valori pro capite in euro e %

Gettito per abitante		Autonomia tributaria	
<i>Valori massimi</i>		<i>Valori massimi</i>	
Abetone	1.956	Marciana	73,5
Rio nell'Elba	1.677	Rio Marina	73,2
Forte dei Marmi	1.673	Capoliveri	72,5
Marciana	1.604	Campo nell'Elba	68,6
Castiglione della Pescaia	1.522	Marciana Marina	67,5
Capoliveri	1.342	Rio nell'Elba	67,4
Marciana Marina	1.337	Barberino Val d'Elsa	67,0
Campo nell'Elba	1.264	Castiglione della Pescaia	66,2
Rio Marina	1.260	Porto Azzurro	66,1
Barberino Val d'Elsa	1.053	Monte Argentario	65,7
VALORE MEDIO REGIONALE	343	VALORE MEDIO REGIONALE	36,6
<i>Valori minimi</i>		<i>Valori minimi</i>	
Peccioli	135	Peccioli	4,4
Cascina	161	Civitella Paganico	7,5
Agliana	180	Fabbriche di Vallico	9,4
Monsummano Terme	183	Badia Tedalda	12,9
Ponte Buggianese	190	Montaione	15,2
Capraia e Limite	191	Monterotondo Marittimo	16,5
Poggio a Caiano	198	Siena	17,6
Vecchiano	199	San Gimignano	17,8
Badia Tedalda	203	Pieve Santo Stefano	19,0
Poggibonsi	205	Villa Basilica	20,1

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

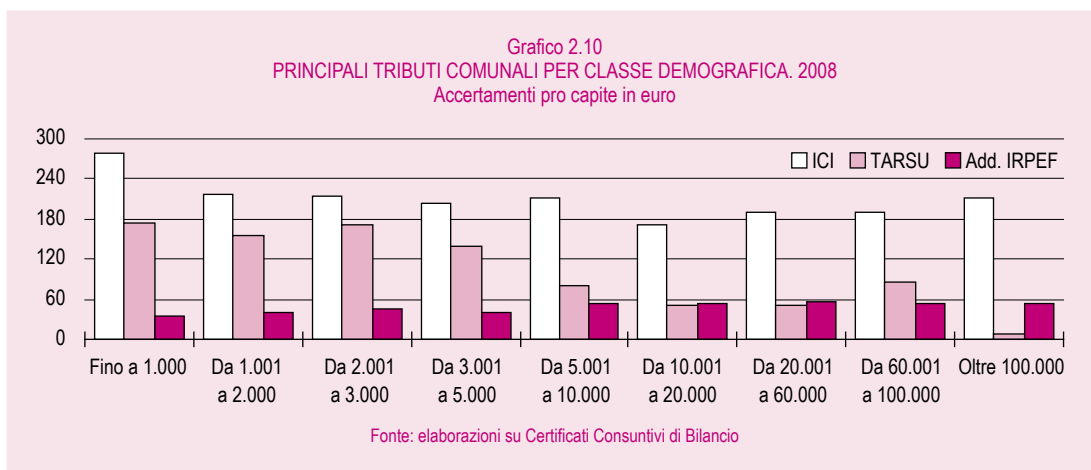
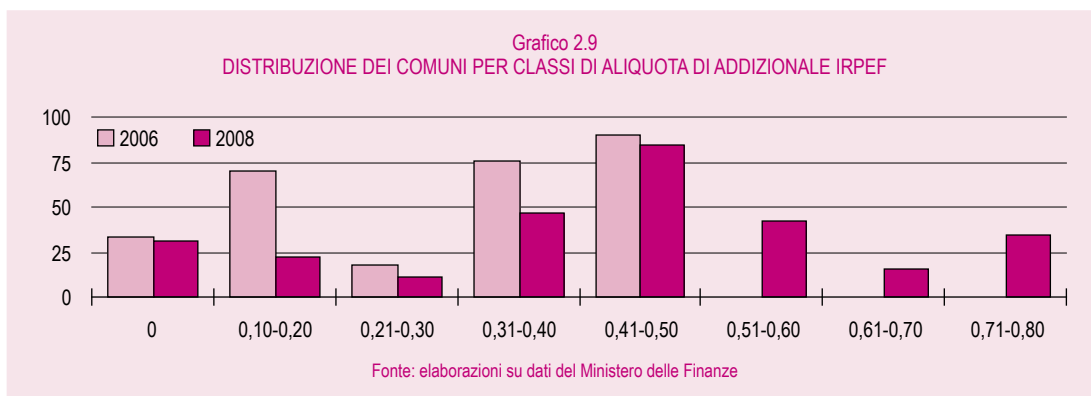
La relazione fra incisiva politica fiscale e certe caratteristiche dei Comuni sembra affievolirsi quando l'osservazione si sposta dall'ICI verso l'addizionale IRPEF. Ci si potrebbe aspettare che questo strumento di autonomia venga utilizzato dai Comuni che hanno maggiore pressione di bilancio; in realtà si nota che la ritrovata autonomia di scelta che si è aperta nel 2007 e nel 2008 è stata sì utilizzata dai Comuni toscani (si veda il grafico che segue) ma non è facile interpretare questa scelta come mera acquisizione di risorse aggiuntive.

Se nel 2008 la maggioranza dei Comuni toscani (185 su 287) applicava l'addizionale alle aliquote più alte (fra 0,4 e 0,5), c'era anche un nutrito gruppo di amministrazioni (oltre 100) che aveva fatto una scelta minimalista (da 0 a 0,1). Nel 2008 le cose sono un po' cambiate e i nuovi margini di autonomia hanno fatto slittare l'universo dei Comuni toscani verso aliquote più elevate. Quasi cento Comuni sono andati oltre l'aliquota dello 0,5, ma un più ristretto gruppo ha continuato a non applicare l'addizionale.

Su posizioni opposte sono quindi due gruppi di Comuni: da un lato chi non applica l'addizionale (circa 30 Comuni) e dall'altra chi la applica al livello massimo (altri 30). Confrontando queste scelte con il livello della spesa comunale non si traggono conclusioni certe. Sia nel primo che nel secondo gruppo si trovano infatti sia amministrazioni con livelli di spesa molto più bassi della media che Comuni con livelli alti. L'impressione è che alcuni Comuni non applichino l'addizionale perché hanno effettivamente livelli bassi di spesa ma che sulla stessa linea ci siano amministrazioni che scelgono di non applicarla perché hanno altre fonti di entrate fiscali più che sufficienti (ICI sulla seconda casa, oppure introiti di servizi particolarmente fruttuosi) e che oltretutto non gravano sui residenti. La scelta impopolare di tassare i residenti può così essere evitata in questi casi.

Non è comunque facile dedurre regolarità o relazioni causali immediate nei comportamenti fiscali dei Comuni. Oltre la già ricordata caratteristica di turisticità, sembra avere un certo rilievo la dimensione demografica: si può vedere che la distribuzione degli accertamenti dell'ICI sembra ipotizzare una maggiore pressione esercitata dai Comuni più piccoli che notoriamente soffrono di diseconomie dimensionali.





Nonostante questo, però, l'autonomia tributaria resta più bassa per i piccoli Comuni perché il maggior sforzo fiscale non è sufficiente a compensare il differenziale di spesa corrente a sfavore dei piccoli Comuni (e in qualche misura questo accade anche per i più grandi).

L'autonomia tributaria, in generale, manifesta una consistente flessione che riporta il suo valore a quello dei primi anni del decennio, ovvero al di sotto del 40%.

**Tabella 2.11**  
**AUTONOMIA TRIBUTARIA E FINANZIARIA PER CLASSE DEMOGRAFICA**  
Valori medi %

	Autonomia finanziaria					Autonomia tributaria				
	2004	2005	2006	2007	2008	2004	2005	2006	2007	2008
Fino a 1.000 ab.	60,5	61,7	63,3	63,5	60,6	35,8	39,4	38,8	39,7	35,1
Da 1.001 a 2.000 ab.	67,1	69,0	70,5	71,1	67,5	36,6	38,1	37,9	40,0	37,7
Da 2.001 a 3.000 ab.	68,7	69,1	72,7	74,0	68,5	46,0	47,7	47,5	48,1	45,2
Da 3.001 a 5.000 ab.	70,6	73,8	76,1	77,8	73,4	41,9	45,5	45,5	46,5	40,6
Da 5.001 a 10.000 ab.	74,4	76,0	76,3	78,1	71,1	50,2	51,6	49,8	51,1	44,3
Da 10.001 a 20.000 ab.	75,0	76,7	77,0	78,6	70,5	49,5	51,5	52,0	53,1	44,2
Da 20.001 a 60.000 ab.	74,0	75,9	75,8	76,8	68,9	42,1	44,0	44,3	46,1	37,8
Da 60.001 a 100.000 ab.	66,4	68,5	68,6	70,1	64,9	43,9	45,3	43,6	45,5	35,8
Oltre 100.000 ab.	71,2	65,9	64,6	69,0	57,9	38,4	36,2	34,5	36,2	25,8
<b>VALORE MEDIO REGIONALE</b>	<b>71,6</b>	<b>71,8</b>	<b>71,8</b>	<b>73,9</b>	<b>66,2</b>	<b>43,2</b>	<b>44,3</b>	<b>43,5</b>	<b>45,1</b>	<b>36,6</b>

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Conseguentemente appare in flessione anche la pressione fiscale (come pure quella finanziaria); l'attività dei Comuni toscani costa direttamente ai cittadini in termini di imposte locali quasi 350 euro a testa, mentre tre anni fa lo stesso ammontare superava i 400 euro. Riguardo ai differenziali di pressione per classi dimensionali, sembra accentuarsi la tendenza ad allontanarsi dalla media dei Comuni piccoli: nel 2004 il loro valore medio era del 9% superiore alla media, oggi è del 50% superiore e lo stesso fenomeno si riscontra nelle classi da 1.000 a 3.000 abitanti, che nel 2004 erano al di sotto della media mentre oggi stanno abbondantemente al di sopra. Sembra in sostanza che la ritrovata autonomia di manovra sia stata utilizzata

prevalentemente dai piccoli Comuni mentre gli amministratori delle città più grandi abbiano deciso di non gravare ulteriormente sugli abitanti. Una possibile spiegazione sta nella maggiore presenza di non residenti nei Comuni più piccoli e quindi sulla possibilità di ricorrere alla “esportazione” di imposte. Un'altra spiegazione, di natura statistica, sta invece nella circostanza che il passaggio da TARSU a TIA (che sposta il relativo ammontare dalle entrate tributarie a quelle extratributarie) sia avvenuto con maggiore frequenza proprio nei grandi Comuni, che hanno visto quindi abbassare la propria pressione (e autonomia) senza che sostanzialmente sia cambiato molto.

Tabella 2.12  
PRESSIONE TRIBUTARIA E FINANZIARIA PER CLASSE DEMOGRAFICA  
Valori medi

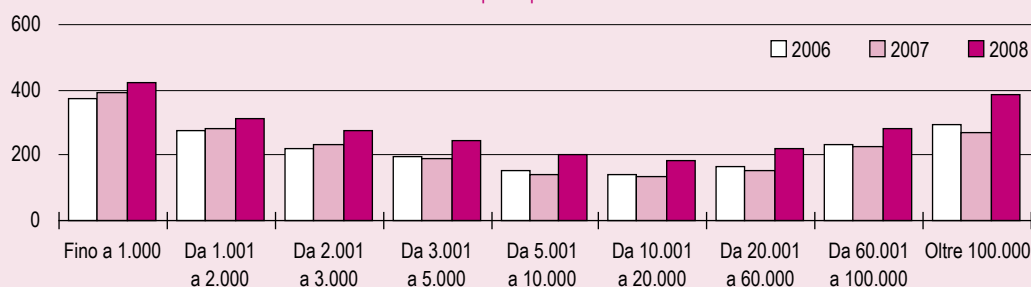
	Pressione finanziaria					Pressione tributaria				
	2004	2005	2006	2007	2008	2004	2005	2006	2007	2008
Fino a 1.000 ab.	770	808	865	868	906	455	516	531	544	525
Da 1.001 a 2.000 ab.	743	841	872	894	830	405	463	468	503	464
Da 2.001 a 3.000 ab.	615	670	746	805	726	412	463	487	523	479
Da 3.001 a 5.000 ab.	651	727	771	820	785	386	449	462	490	435
Da 5.001 a 10.000 ab.	601	624	595	639	598	405	424	388	418	373
Da 10.001 a 20.000 ab.	557	580	559	593	504	368	389	378	401	316
Da 20.001 a 60.000 ab.	656	671	631	667	598	373	389	369	400	328
Da 60.001 a 100.000 ab.	657	695	666	717	665	434	459	423	465	366
Oltre 100.000 ab.	972	761	723	808	664	524	418	387	425	296
<b>VALORE MEDIO REGIONALE</b>	<b>694</b>	<b>677</b>	<b>651</b>	<b>701</b>	<b>621</b>	<b>419</b>	<b>418</b>	<b>395</b>	<b>428</b>	<b>343</b>

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

### 2.3 I trasferimenti attivi

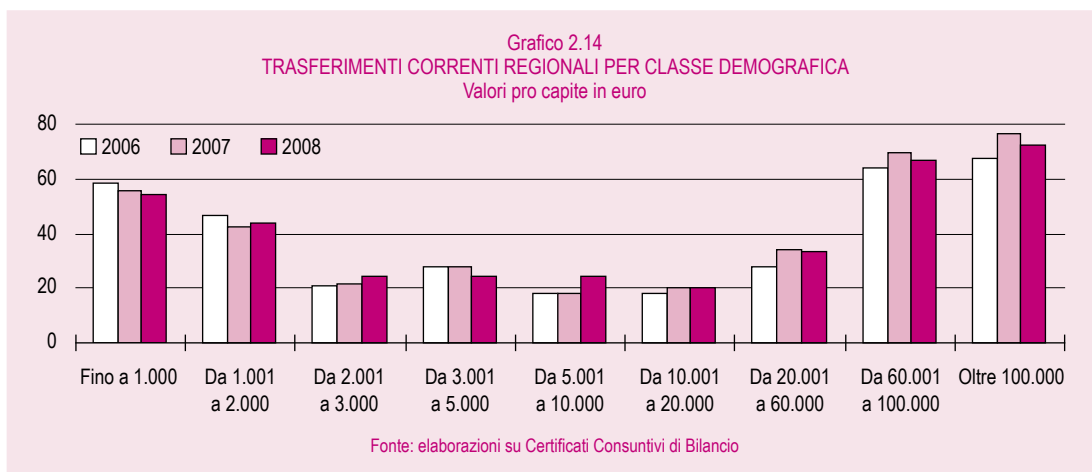
L'andamento dei trasferimenti è fatalmente complementare a quello delle entrate tributarie e quindi il forte aumento dei trasferimenti statali, che si può nitidamente notare dal grafico che segue, testimonia la progressiva sostituzione di imposte locali (nella fattispecie l'ICI sulla maggior parte delle prime case) con trasferimenti erariali.

Grafico 2.13  
TRASFERIMENTI CORRENTI STATALI PER CLASSE DEMOGRAFICA  
Valori pro capite in euro

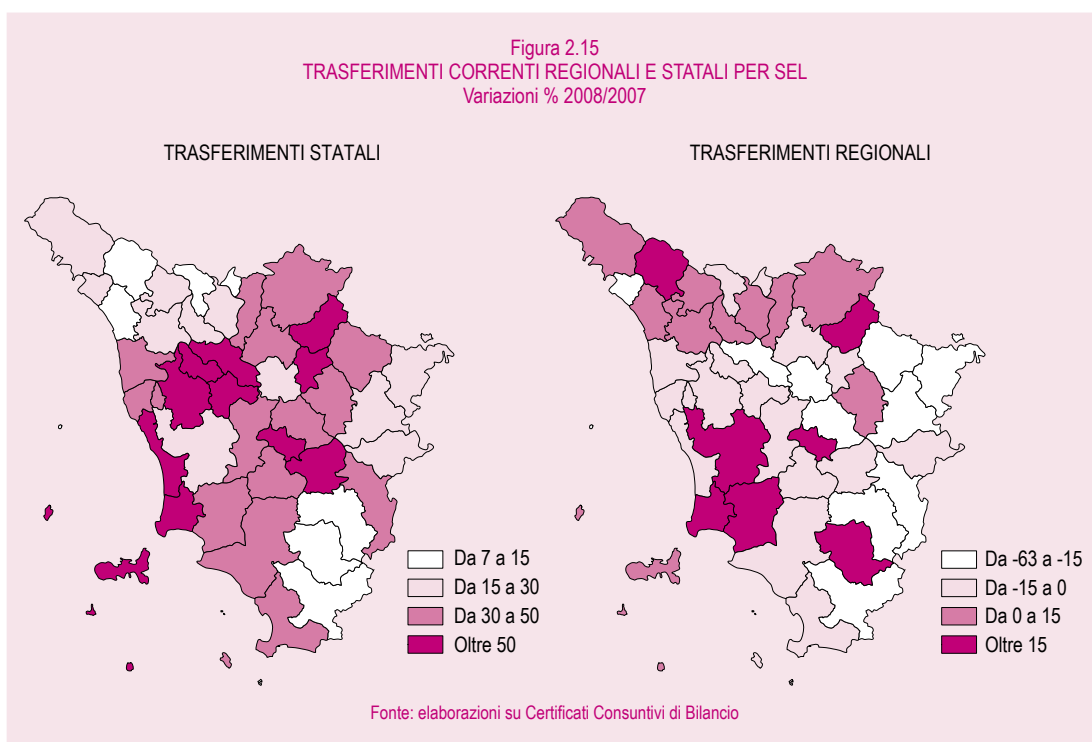


Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Riguardo alle entrate da trasferimenti di provenienza regionale, invece, la tendenza è ad una lieve flessione nel 2008 rispetto al 2007. Viene però confermata l'articolazione per classi dimensionali, che vede una forma ad U particolarmente accentuata che premia i piccoli Comuni e, ancor più, quelli grandi.



Se poi si verifica la loro distribuzione territoriale, si può notare come la maggior quota di trasferimenti corrisponda alla distribuzione geografica della popolazione e delle attività economiche. Il confronto fra i due cartogrammi conferma la diversa natura dei trasferimenti erariali rispetto a quelli regionali: questi ultimi appaiono concentrati proprio nelle aree più marginali e la loro natura appare prevalentemente compensativa rispetto alle risorse proprie.

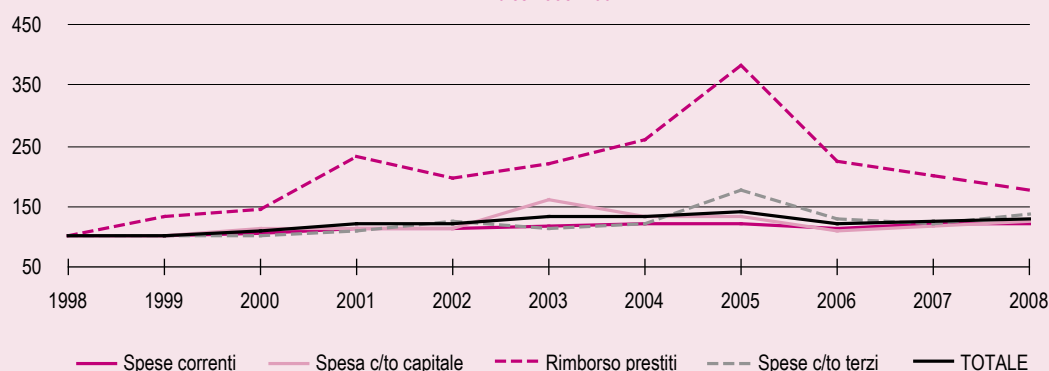


## 2.4 Le spese

L'andamento di lungo periodo delle spese dei Comuni toscani sembra orientato ad una sostanziale stabilità con una dinamica recente che sembra segnata, almeno dal lato degli impegni, al mantenimento dei livelli di spesa in termini reali. La spesa totale è cresciuta allo stesso ritmo della spesa corrente (un po' meno del 3%) e quindi in linea con l'inflazione. La spesa per rimborso prestiti ha confermato il trend decisamente calante che si era avviato a partire dal 2005 e la sua flessione è stata dello stesso importo con il quale sono cresciute le spese in conto capitale.

In termini di cassa le variazioni prima segnalate appaiono più attenuate e i pagamenti totali (al netto delle spese in conto terzi) crescono solo dell'1,7%.

Grafico 2.16  
SPESA DEI COMUNI TOSCANI. IMPEGNI  
N° indice 1998=100



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Tabella 2.17  
SPESA DEI COMUNI TOSCANI. 2006-2008  
Valori assoluti in milioni di euro, variazioni e composizione %

	Valori assoluti			Variazioni %		Composizione %		
	2006	2007	2008	2007/06	2008/07	2006	2007	2008
<i>Impegni</i>								
Spese Correnti	3.086	3.212	3.304	4,1	2,9	58	59	59
Spese in c/capitale	1.218	1.295	1.400	6,3	8,1	23	24	25
Rimborso prestiti	560	500	441	-10,7	-11,9	11	9	8
Spese per servizi c/terzi	465	439	483	-5,6	10,1	9	8	9
Totale al netto delle spese c/to terzi	4.864	5.007	5.144	2,9	2,7	91	92	91
<b>TOTALE</b>	<b>5.329</b>	<b>5.447</b>	<b>5.628</b>	<b>2,2</b>	<b>3,3</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<i>Pagamenti c/competenza</i>								
Spese Correnti	2.325	2.308	2.434	-0,7	5,5	66	66	68
Spese in c/capitale	269	389	356	44,6	-8,4	8	11	10
Rimborso prestiti	528	467	426	-11,6	-8,7	15	13	12
Spese per servizi c/terzi	380	338	386	-11,1	14,1	11	10	11
Totale al netto delle spese c/to terzi	3.122	3.164	3.217	1,3	1,7	89	90	89
<b>TOTALE</b>	<b>3.502</b>	<b>3.502</b>	<b>3.603</b>	<b>0,0</b>	<b>2,9</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Nel 2008 sembra rafforzarsi la tendenza a realizzare maggiori spese in conto capitale nei piccoli Comuni, nonostante che questi abbiano tradizionalmente spese correnti piuttosto alte rispetto alla loro dimensione. Nei piccoli Comuni infatti il rapporto fra spesa corrente e spesa in conto capitale è quasi paritario, mentre nei Comuni più grandi la spesa corrente è più del doppio di quella in conto capitale.

Tabella 2.18  
SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI PER CLASSE DIMENSIONALE  
Incidenza % sulle spese al netto delle partite di giro

	Spese correnti			Spese in c/capitale			Spese per rimborso prestiti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Fino a 1.000 ab.	58,2	58,6	50,0	38,2	37,2	43,1	3,6	4,2	6,9
Da 1.001 a 2.000 ab.	56,4	56,7	63,8	38,3	38,5	31,2	5,2	4,7	4,9
Da 2.001 a 3.000 ab.	61,6	56,1	61,5	31,8	37,3	31,0	6,6	6,6	7,5
Da 3.001 a 5.000 ab.	60,9	57,8	61,4	27,8	28,2	21,8	11,3	14,1	16,8
Da 5.001 a 10.000 ab.	64,6	67,3	64,7	27,5	26,1	28,8	7,9	6,5	6,5
Da 10.001 a 20.000 ab.	63,8	65,6	66,9	27,2	25,5	24,2	9,1	8,8	8,9
Da 20.001 a 60.000 ab.	65,0	61,9	67,7	28,4	30,7	25,5	6,6	7,4	6,8
Da 60.001 a 100.000 ab.	57,3	55,5	63,3	23,3	24,6	21,3	19,4	19,9	15,4
Oltre 100.000 ab.	68,5	76,8	61,7	17,7	18,0	34,4	13,7	5,2	3,9
<b>VALORE MEDIO REGIONALE</b>	<b>63,5</b>	<b>64,1</b>	<b>64,2</b>	<b>25,0</b>	<b>25,9</b>	<b>27,2</b>	<b>11,5</b>	<b>10,0</b>	<b>8,6</b>

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Parallelamente a quanto mostrato dalla tabella dedicata al gettito per abitante, anche i valori più elevati della graduatoria della spesa per abitante si trovano nei piccoli Comuni turistici che oltre ad avere buone fonti fiscali (ICI sulla seconda casa in primo luogo) devono sostenere una ampia tipologia di servizi facendo fronte ad una forte variabilità stagionale della domanda. Ne conseguono elevate diseconomie di scala e alti costi unitari. Ai primi posti della graduatoria stanno quindi Comuni con forti flussi turistici, che sono da molti anni ai vertici di questa scala ordinale. Fa eccezione a questa regola Peccioli che si può permettere questi livelli di spesa con gli introiti che ricava dai servizi di igiene urbana che garantisce a molte amministrazioni toscane.

Sui livelli più bassi, inferiori anche alla metà della spesa media, diversi Comuni medio-piccoli con livelli di domanda molto bassa e che forse godono di economie di localizzazione rispetto a Comuni limitrofi più grandi e dotati di servizi.

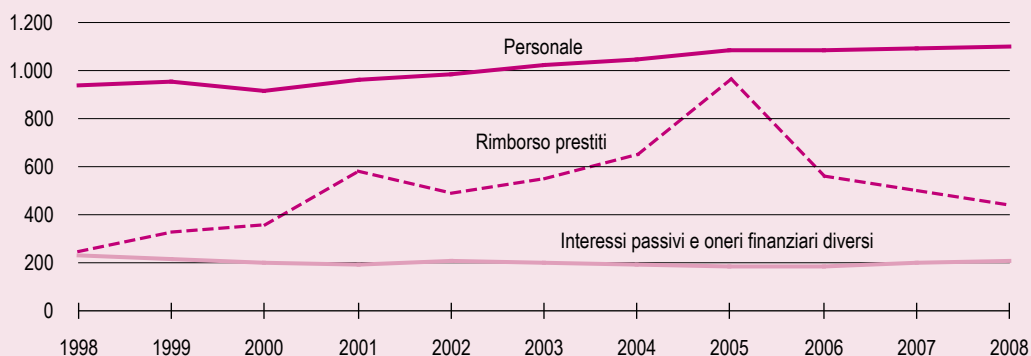
Tabella 2.19  
SPESA IN ALCUNI COMUNI TOSCANI. 2008  
Valori pro capite in euro

Spesa corrente		Spesa c/capitale	
<i>Valori massimi</i>		<i>Valori massimi</i>	
Abetone	3.190	Fabbriche di Vallico	5.683
Fabbriche di Vallico	2.894	Abbadia San Salvatore	5.374
Forte dei Marmi	2.447	Giuncugnano	5.000
Castiglione della Pescaia	2.287	Capraia Isola	2.415
Peccioli	2.233	Radicofani	2.402
		Abetone	2.244
VALORE MEDIO REGIONALE	891	VALORE MEDIO REGIONALE	378
<i>Valori minimi</i>		<i>Valori minimi</i>	
Capraia e Limite	426	Marciana	25
Ponte Buggianese	460	Campi Bisenzio	47
Subbiano	491	Zeri	48
Lamporecchio	497	Uzzano	54
Cascina	497	Capolona	60
Massa e Cozzile	498	Santa Maria a Monte	65

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Una consistente differenza di comportamenti e di situazioni si riscontra fra le classi dimensionali dei Comuni anche rispetto al grado di rigidità della spesa corrente, misurata come incidenza di alcune categorie di spesa con variabilità scarsa (gli oneri del debito e il personale) sulla spesa corrente. Di fronte infatti ad una generalizzata tendenza alla riduzione di tale indice (che nelle sue diverse configurazioni o rimane stabile o diminuisce di più di un punto percentuale), nei Comuni più piccoli (quelli fino a 5mila abitanti) la dinamica è opposta, e questo dipende esclusivamente dall'andamento della spesa per rimborso prestiti.

Grafico 2.20  
COMPONENTI RIGIDE DELLA SPESA CORRENTE COMUNALE. 1998-2008  
Valori pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Tabella 2.21  
RIGIDITÀ STRUTTURALE DELLA SPESA CORRENTE COMUNALE PER CLASSE DIMENSIONALE  
Valori %

	Rigidità strutturale (1)			Rigidità strutturale (2)			Rigidità strutturale (3)		
	2007	2008	Var. 08/07	2007	2008	Var. 08/07	2007	2008	Var. 08/07
Fino a 1.000 ab.	45,6	52,6	15,3	40,6	47,6	17,3	33,7	33,9	0,5
Da 1.001 a 2.000 ab.	43,0	44,6	3,7	37,8	38,8	2,7	30,1	31,4	4,6
Da 2.001 a 3.000 ab.	43,9	47,8	8,9	38,4	41,6	8,3	27,6	29,9	8,3
Da 3.001 a 5.000 ab.	56,7	59,9	5,6	51,2	54,2	5,7	28,7	28,8	0,2
Da 5.001 a 10.000 ab.	45,8	45,0	-1,6	40,3	39,8	-1,4	31,1	30,2	-2,9
Da 10.001 a 20.000 ab.	49,9	50,5	1,3	44,0	44,9	2,0	31,6	32,3	2,3
Da 20.001 a 60.000 ab.	49,7	47,7	-4,0	43,5	41,3	-5,2	32,4	31,7	-2,0
Da 60.001 a 100.000 ab.	67,9	57,8	-14,9	61,7	51,6	-16,4	28,8	28,3	-1,8
Oltre 100.000 ab.	45,9	47,7	3,9	40,8	41,7	2,3	34,5	35,7	3,7
<b>VALORE MEDIO REGIONALE</b>	<b>51,8</b>	<b>50,4</b>	<b>-2,8</b>	<b>46,1</b>	<b>44,4</b>	<b>-3,7</b>	<b>31,6</b>	<b>31,7</b>	<b>0,4</b>

(1) (Spesa personale + quote amm.to mutui + interessi passivi)/entrate correnti

(2) (Spesa personale + quote amm.to mutui)/entrate correnti

(3) Spesa personale/entrate correnti

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Ma a quali settori sono state destinate queste risorse libere che i Comuni toscani avevano a disposizione? Una articolazione della spesa per settori di spesa (la divisione per funzioni di spesa) ci permette di vedere che c'è una certa rigidità anche in questa articolazione (un terzo della spesa settoriale è generalmente destinata al personale e quindi una forte variabilità fra settori sarebbe comunque improbabile). Di fronte ad un lieve aumento monetario della spesa corrente si nota come i grandi settori di spesa, al di là dell'amministrazione generale, vedono un aumento più consistente della media (gestione del territorio e ambiente, trasporti e settore sociale), circostanza che farebbe pensare ad un modello di "specializzazione" che in momenti di difficoltà spinge a rafforzare i settori caratteristici e a rinunciare a qualcosa nei settori meno tipici dell'intervento comunale.

Tabella 2.22  
DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA CORRENTE. 2006-2008  
Valori assoluti in milioni di euro e %

	2006	2007	2008	Variazioni 2008/2007	Variazioni 2008/2006
Amministrazione generale	1.026	1.064	1.070	0,6	4,3
Giustizia	17	19	20	4,4	13,2
Polizia locale	174	181	188	3,8	7,7
Istruzione	359	372	383	2,8	6,6
Cultura e beni culturali	134	145	157	8,4	17,5
Settore sportivo e ricreativo	59	61	62	2,8	4,9
Turismo	20	23	23	0,4	12,5
Viabilità e trasporti	274	280	292	4,2	6,4
Gestione del territorio e dell'ambiente	443	469	496	5,9	11,9
Settore sociale	488	520	538	3,4	10,2
Sviluppo economico	46	45	46	3,2	0,5
Servizi produttivi	43	32	28	-13,4	-35,3
<b>TOTALE</b>	<b>3.086</b>	<b>3.212</b>	<b>3.304</b>	<b>2,9</b>	<b>7,0</b>

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Sostanzialmente lo stesso comportamento si può riscontrare nella spesa in conto capitale, che cresce in modo significativo proprio nel settore territorio, ambiente e viabilità (cresce meno il settore sociale ma tiene), mentre decresce fortemente l'investimento in cultura, turismo e sviluppo economico.

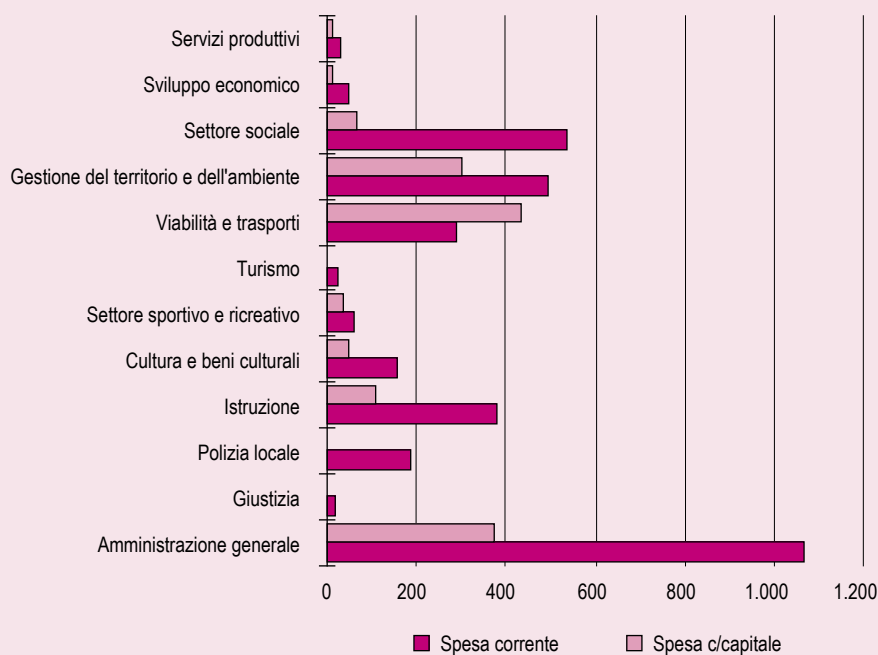
Ma queste strategie di distribuzione delle risorse per settori funzionali risentono della dimensione dei Comuni? Inevitabilmente sì, come si può vedere dalla tabella che segue che articola la spesa funzionale per classi dimensionali.

Tabella 2.23  
DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE. 2006-2008  
Valori assoluti in milioni di euro e %

	2006	2007	2008	Variazioni 2008/2007	Variazioni 2008/2006
Amministrazione generale	369	487	372	-23,6	0,9
Giustizia	2	2	2	12,3	15,9
Polizia locale	5	6	5	-21,0	-9,0
Istruzione	107	101	108	7,1	0,9
Cultura e beni culturali	50	62	46	-26,1	-7,4
Settore sportivo e ricreativo	38	34	34	-0,7	-9,6
Turismo	10	8	4	-48,7	-60,3
Viabilità e trasporti	304	259	434	67,5	42,9
Gestione del territorio e dell'ambiente	240	223	303	35,9	26,3
Settore sociale	62	62	66	7,5	7,4
Sviluppo economico	20	31	15	-52,4	-27,8
Servizi produttivi	11	19	11	-44,6	-3,9
<b>TOTALE</b>	<b>1.218</b>	<b>1.295</b>	<b>1.400</b>	<b>8,1</b>	<b>15,0</b>

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Grafico 2.24  
SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI PER FUNZIONE. 2008  
Valori assoluti in milioni di euro



Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Ci sono funzioni che sembrano caratterizzate dalla presenza di economie e diseconomie dimensionali che si manifestano con una tradizionale curva ad "U", ovvero che manifestano diseconomie sia nelle classi demografiche più piccole che in quelle più grandi: è il caso dell'amministrazione generale, della polizia locale e della viabilità e trasporti. Sembra poi che ci siano altri settori in cui le economie dimensionali sono continue, ovvero spese che devono essere sostenute a certi livelli (quasi) indipendentemente dalla dimensione del comune. Si pensi alle campagne promozionali, agli strumenti urbanistici, ad esempio. E in questa categoria di spesa (continuamente decrescenti in termini pro capite al crescere della dimensione) stanno le spese per turismo, per la gestione del territorio e per i servizi produttivi. Ultima categoria le spese tipicamente urbane, che sono presenti in esclusiva, o almeno in prevalenza, nei centri più grandi. Fra questi il settore sociale (nelle aree urbane il ruolo di assistenza e cura svolto dalla famiglia è più ridotto), la giustizia e la cultura; effettivamente queste spese sono proporzionalmente più rilevanti al crescere della dimensione demografica dei Comuni.

Tabella 2.25  
DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA CORRENTE PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2008  
Valori pro capite in euro

	Amministr. generale	Giustizia	Polizia locale	Istruzione	Cultura e beni culturali	Settore sportivo e ricreativo	Turismo
Fino a 1.000 ab.	674	1	54	116	22	17	21
Da 1.001 a 2.000 ab.	467	0	49	117	26	14	19
Da 2.001 a 3.000 ab.	370	0	49	115	25	13	11
Da 3.001 a 5.000 ab.	346	0	43	109	31	16	10
Da 5.001 a 10.000 ab.	269	0	43	98	33	14	6
Da 10.001 a 20.000 ab.	224	2	37	85	34	14	6
Da 20.001 a 60.000 ab.	267	2	42	89	48	15	6
Da 60.001 a 100.000 ab.	290	11	49	100	46	16	5
Oltre 100.000 ab.	344	14	83	141	54	25	4
<b>TOSCANA</b>	<b>289</b>	<b>5</b>	<b>51</b>	<b>103</b>	<b>42</b>	<b>17</b>	<b>6</b>

	Viabilità e trasporti	Gestione territorio e dell'ambiente	Settore sociale	Sviluppo economico	Servizi produttivi	TOTALE
Fino a 1.000 ab.	153	245	88	7	48	1.444
Da 1.001 a 2.000 ab.	115	243	75	6	44	1.177
Da 2.001 a 3.000 ab.	100	238	73	5	16	1.014
Da 3.001 a 5.000 ab.	75	219	125	17	5	996
Da 5.001 a 10.000 ab.	60	142	106	9	16	789
Da 10.001 a 20.000 ab.	51	105	113	11	2	683
Da 20.001 a 60.000 ab.	60	128	144	13	7	822
Da 60.001 a 100.000 ab.	86	199	154	14	10	980
Oltre 100.000 ab.	128	60	216	15	1	1.085
<b>TOSCANA</b>	<b>79</b>	<b>134</b>	<b>145</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>891</b>

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Riguardo invece all'articolazione economica della spesa (in base cioè al tipo di spesa sostenuta), non ci sono significative differenze nella struttura della spesa dei Comuni di diverse dimensioni e quindi il "paniere" medio, costituito per un terzo da spesa di personale, per una quota ancora maggiore costituita da acquisto di servizi e da un 10% di trasferimenti passivi (ad altri enti e a privati), si ritrova più o meno immutato sia nei Comuni grandi che in quelli più piccoli.

Tabella 2.26  
SPESA CORRENTE DEI COMUNI TOSCANI PER SETTORE D'INTERVENTO. 2008  
Valori %

	Personale	Acquisto di beni	Prestazioni di servizi	Utilizzo beni di terzi	Trasferimenti	Interessi e oneri	Imposte e tasse	Oneri straordinari	TOTALE
Fino a 1.000 ab.	34	10	35	1	12	5	3	1	100
Da 1.001 a 2.000 ab.	33	10	37	1	9	6	3	1	100
Da 2.001 a 3.000 ab.	31	7	39	0	12	7	2	1	100
Da 3.001 a 5.000 ab.	31	5	43	1	9	6	4	1	100
Da 5.001 a 10.000 ab.	32	6	40	1	11	6	3	1	100
Da 10.001 a 20.000 ab.	34	4	39	1	12	6	3	1	100
Da 20.001 a 60.000 ab.	33	5	38	1	11	7	3	1	100
Da 60.001 a 100.000 ab.	30	3	44	1	11	7	2	2	100
Oltre 100.000 ab.	38	1	38	2	11	6	3	1	100
<b>TOSCANA</b>	<b>33</b>	<b>4</b>	<b>40</b>	<b>1</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>100</b>
TOSCANA Var. % 08/07	1,2	-3,9	4,7	4,5	2,5	5,3	-1,6	8,7	2,9

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

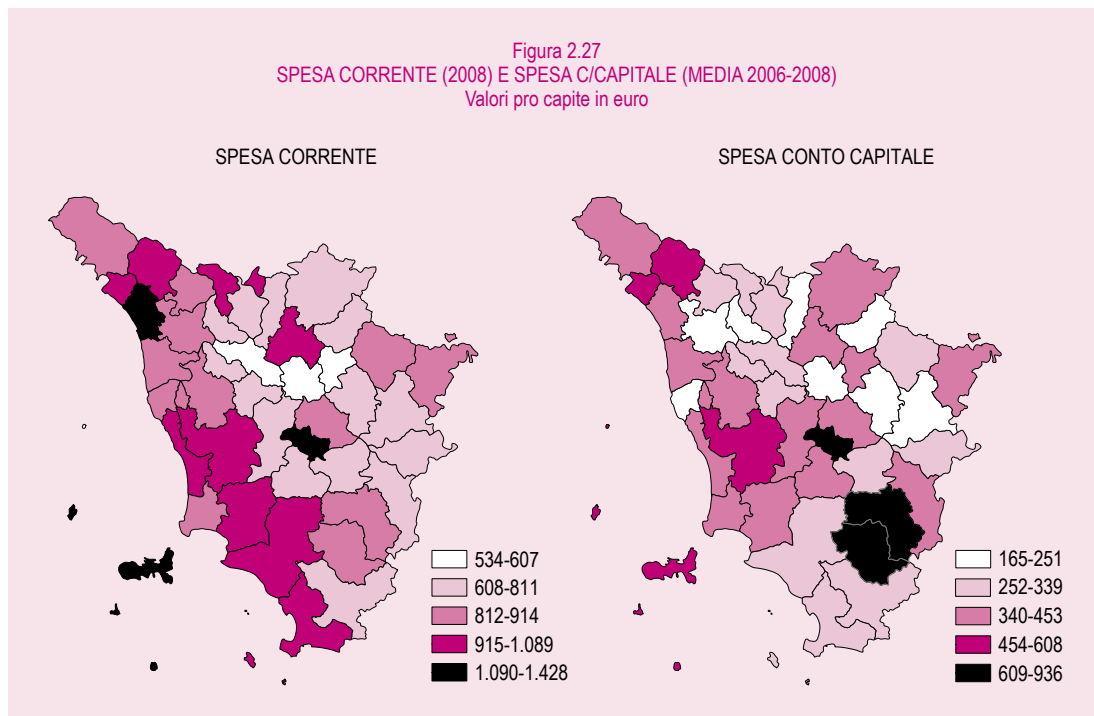
Una ultima possibile disaggregazione è quella territoriale: i cartogrammi che seguono rappresentano la distribuzione per SEL (sistemi economici locali) della spesa corrente e di quella in conto capitale.

Riguardo alla spesa corrente nel territorio regionale si stratifica una distribuzione piuttosto diseguale che è il risultato dell'incrocio di molti caratteri, ma i prevalenti dei quali sembrano la dimensione e la caratteristica economica (ma la turisticità è quella più incidente). I piccoli Comuni, quelli turistici e le aree urbane finiscono per prevalere su tutte le altre aree. Non stupisce quindi il valore più elevato della Garfagnana e della Lunigiana, la posizione analoga dell'Isola d'Elba e delle due aree urbane di Firenze e Siena.



Considerate queste due eccezioni, tutta l'area centrale della regione è caratterizzata da livelli di spesa particolarmente bassi, come risultato congiunto di Comuni di medie dimensioni, tipicamente quelli a minor spesa, con attività prevalentemente industriale.

Gli stessi Comuni sono spesso anche su livelli medio bassi per la spesa in conto capitale che, di nuovo, interessa alcuni Comuni turistici, l'area senese e l'Amiata, un dato questo che appariva evidente anche nel precedente Rapporto riferito al periodo 2004-2006.





### 3. LA FINANZA DELLE PROVINCE TOSCANE

#### 3.1 Le entrate

Il quadro finanziario delle Province toscane si inserisce in un contesto di finanza pubblica indebolito dalla crisi economica e messo sotto pressione dalle manovre finanziarie che si sono susseguite nel tempo. Anche in conseguenza delle condizioni appena descritte, nel biennio 2007-2008, le amministrazioni provinciali della Toscana risultano caratterizzate da un generale contenimento delle entrate finanziarie e da una espansione molto lieve delle spese correnti. Tra le entrate correnti, sono in particolare quelle derivanti da tributi a presentare un andamento negativo (Graf. 3.1 e Tab. 3.2): infatti, dopo l'incremento osservato sugli accertamenti nel 2007 (+2,7%), le entrate tributarie subiscono nel 2008 una nuova flessione (-6,1%) a causa della forte crisi economica che ha coinvolto il mercato automobilistico e, conseguentemente, l'oggetto d'imposta di due delle più importanti fonte di entrata provinciali. Tale risultato, se vogliamo, appare ancora più significativo se si pensa che i tributi costituiscono circa il 30% delle entrate complessive.

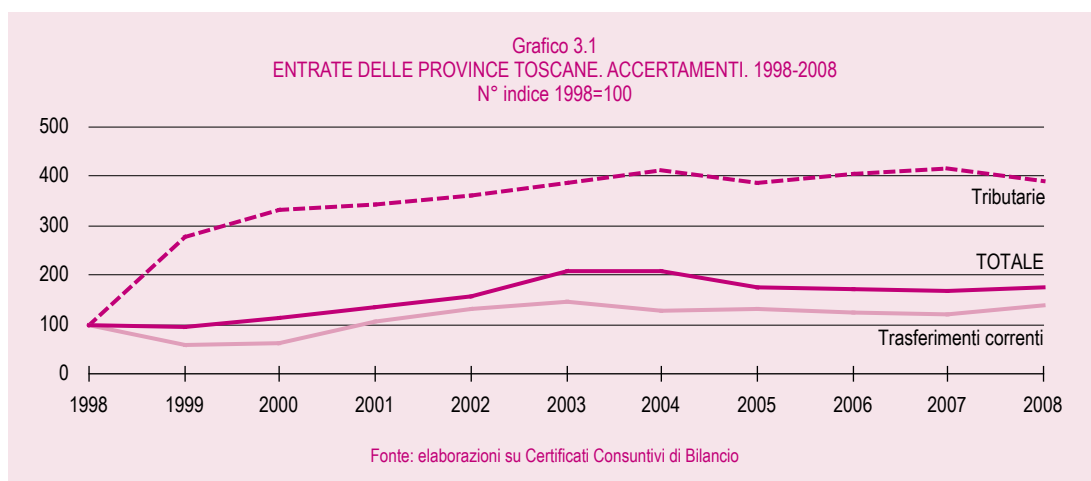


Tabella 3.2  
ENTRATE DELLE PROVINCE TOSCANE. 2006-2008  
Valori assoluti in milioni di euro, variazioni e composizione %

	Valori assoluti			Variazioni %			Composizione %		
	2006	2007	2008	2007/06	2008/07	2008/06	2006	2007	2008
<b>Accertamenti</b>									
Tributarie	337	346	325	2,7	-6,1	-3,6	29	30	27
Extra-tributarie	70	81	90	16,4	10,7	28,9	6	7	7
Trasferimenti correnti	407	396	457	-2,7	15,3	12,2	34	34	38
di cui dallo Stato	61	61	81	0,0	32,2	32,2	5	5	7
di cui dalla Regione	321	310	339	-3,4	9,5	5,8	27	27	29
In c/capitale	193	220	227	14,0	3,3	17,8	16	19	19
Accensione prestiti	108	37	24	-65,6	-33,8	-77,2	9	4	3
Totale al netto delle entrate c/terzi	1.114	1.080	1.123	-3,1	4,0	0,8	94	94	94
<b>TOTALE</b>	<b>1.184</b>	<b>1.150</b>	<b>1.188</b>	<b>-2,8</b>	<b>3,3</b>	<b>0,4</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Riscossioni c/competenza</b>									
Tributarie	318	360	320	13,2	-11,1	0,6	39	39	35
Extra-tributarie	56	59	71	5,7	20,7	27,6	7	6	8
Trasferimenti correnti	309	300	337	-2,9	12,2	8,9	38	32	37
di cui dallo Stato	55	50	64	-9,1	27,9	16,3	7	5	7
di cui dalla Regione	246	270	261	9,9	-3,4	6,2	30	30	29
In c/capitale	48	139	115	190,2	-17,1	140,5	6	15	13
Accensione prestiti	18	4	2	-77,7	-45,2	-87,8	2	1	0
Totale al netto delle entrate c/terzi	749	862	845	15,1	-1,9	12,9	92	93	93
<b>TOTALE</b>	<b>814</b>	<b>928</b>	<b>909</b>	<b>14,0</b>	<b>-2,0</b>	<b>11,7</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Le altre voci di entrata, ad eccezione di quella relativa all'accensione di prestiti che presenta già a partire dal 2006 un andamento decrescente, si caratterizzano per tassi di variazione positivi. La riduzione dei tributi viene ampiamente controbilanciata dall'incremento dei trasferimenti correnti (12%) e in particolare di quelli erariali che passano da 61 a 81 milioni di euro. Anche le entrate extratributarie, che rappresentano complessivamente circa il 7% del totale delle entrate, crescono nell'ultimo biennio (29%) passando da 70 a 90 milioni di euro, così come le entrate in conto capitale (+18%) che raggiungono i 227 milioni di euro.

L'analisi delle riscossioni mostra un quadro di riferimento piuttosto dissimile rispetto a quello degli accertamenti soprattutto se si osservano i tassi di variazioni. Le entrate complessivamente riscosse nel 2008 (909 milioni di euro) crescono del 12% rispetto al 2006, soprattutto a causa del forte incremento registrato dalle entrate in conto capitale: queste ultime, infatti, presentano nell'ultimo anno un valore che è oltre il doppio rispetto a quello del biennio precedente. Le entrate tributarie, dopo la riduzione del 2007, ritornano su valori simili rispetto a quelli del 2006, mentre i trasferimenti correnti mostrano una crescita meno importante (9%) rispetto a quella registrata sugli accertamenti. È evidente che le differenze osservate tra gli accertamenti e le riscossioni vengono spiegate dalla diversa natura contabile del dato di cassa rispetto a quello di competenza. Per questa ragione, il divario connesso ai tempi di riscossione risulta sempre molto ampio nel caso dei trasferimenti correnti mentre è più ridotto se si considerano le entrate tributarie o extratributarie: nel 2008, ad esempio, gli incassi per trasferimenti sono pari a 337 milioni di euro contro i 457 milioni accertati, mentre la differenza tra valore di cassa e competenza dei tributi è molto più contenuto (320 milioni contro 325).

Come già sottolineato, la riduzione di entrate tributarie del 2008 viene compensata dall'incremento dei trasferimenti correnti che, se osservati in serie storica, ci consentono di ripercorrere le varie fasi dell'evoluzione di natura istituzionale che ha interessato le Province nell'ultimo decennio. I trasferimenti correnti raggiungono livelli molto alti tra il 2002 e il 2005 in corrispondenza della fase più significativa del decentramento di funzioni dallo Stato e dalla Regione alle Province (Legge "Bassanini"); in questo caso sia i trasferimenti erariali che quelli regionali risultano praticamente raddoppiati rispetto agli anni immediatamente precedenti. Successivamente, tra il 2006 e il 2007, i trasferimenti si riducono passando dai 413 milioni di euro nel 2005 a 371 milioni nel 2007: è questa una fase nella quale, in corrispondenza della riduzione di risorse trasferite, si osserva una crescita delle entrate tributarie. Dal 2008 i trasferimenti tornano nuovamente a salire e a tale incremento partecipano sia lo Stato che la Regione ma quest'ultima solo per la parte destinata alle funzioni delegate: è di 34 milioni di euro l'aumento sulle funzioni delegate, mentre i trasferimenti regionali in senso stretto si riducono di circa 5 milioni di euro (Tab. 3.3).

Tabella 3.3  
TRASFERIMENTI STATALI E REGIONALI. ACCERTAMENTI. 1999-2008  
Valori in milioni di euro

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Trasferimenti correnti dallo Stato	40	16	40	82	82	68	80	61	61	81
Trasferimenti correnti dalla Regione	49	61	97	135	147	120	129	119	131	126
Trasf. correnti dalla Regione per funzioni delegate	91	119	192	198	236	206	204	202	179	213
<b>TOTALE</b>	<b>179</b>	<b>196</b>	<b>329</b>	<b>415</b>	<b>465</b>	<b>394</b>	<b>413</b>	<b>382</b>	<b>371</b>	<b>420</b>
Trasferimenti in c.capitale dallo Stato	4	7	8	21	31	10	29	15	11	10
Trasferimenti in c.capitale dalla Regione	51	97	47	57	266	335	101	91	77	94
<b>TOTALE</b>	<b>55</b>	<b>104</b>	<b>55</b>	<b>79</b>	<b>297</b>	<b>345</b>	<b>130</b>	<b>107</b>	<b>88</b>	<b>104</b>

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

È evidente come la progressiva trasformazione della dotazione finanziaria a disposizione delle Province toscane trovi riscontro nei livelli di autonomia tributaria e finanziaria che, in generale, misurano il grado di indipendenza economica dai trasferimenti attribuiti dallo Stato e dalla Regione nonché la capacità di autofinanziarsi attraverso il gettito di tributi propri o di proventi derivanti dai servizi pubblici offerti. Nel 2008, a causa della riduzione delle entrate tributarie, entrambi gli indicatori di autonomia tributaria e finanziaria presentano valori più bassi rispetto a quelli del biennio precedente e assai inferiori rispetto a quelli osservati fino al 2005 (Tab. 3.4): se, infatti, nel periodo che ha preceduto la Legge "Bassanini" il livello di autonomia tributaria delle Province toscane raggiungeva il 54%, nel 2008 e cioè circa 8 anni dopo, lo stesso indicatore è pari al 37%.

Tabella 3.4  
AUTONOMIA TRIBUTARIA E FINANZIARIA NELLE PROVINCE TOSCANE. 2006-2008  
Valori %

	Autonomia tributaria			Autonomia finanziaria		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Massa Carrara	37,9	35,0	32,8	45,6	41,4	40,8
Lucca	41,6	50,2	44,3	57,4	60,5	55,2
Pistoia	49,1	50,4	43,4	58,0	58,7	52,2
Firenze	54,1	52,2	43,4	61,2	63,4	58,5
Livorno	45,1	44,2	42,4	51,3	49,4	48,2
Pisa	39,9	41,3	34,8	47,7	53,1	46,3
Arezzo	36,5	37,7	37,1	44,7	46,9	46,3
Siena	25,9	26,1	22,1	31,9	31,1	27,3
Grosseto	24,3	23,9	26,1	35,6	41,6	38,2
Prato	53,0	55,5	45,4	58,8	63,1	54,7
<b>TOSCANA</b>	<b>41,4</b>	<b>42,5</b>	<b>37,3</b>	<b>50,0</b>	<b>52,3</b>	<b>47,6</b>

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

La riduzione della capacità di autofinanziamento costituisce una caratteristica comune a tutte le Province, ma l'intensità con cui tale fenomeno si manifesta presenta un campo di variazione piuttosto ampio se si considerano i singoli enti: sono in particolare le Province di Prato e Firenze che vedono diminuire più pesantemente i propri margini di autonomia tributaria (9-10 punti percentuali rispetto al 2007), seguite subito dopo dalle Province di Pistoia, Pisa e Lucca (6-7 punti percentuali). Al di là delle singole variazioni rispetto al passato, ogni ente presenta un maggiore o un minore grado di autonomia dalle casse statali e regionali: tra le Province più indipendenti in tal senso ci sono sicuramente Prato, Lucca, Pistoia, Firenze e Livorno (l'indicatore di autonomia tributaria oscilla tra il 42-45%), mentre al contrario quelle maggiormente dipendenti dai trasferimenti da enti di governo superiori sono Siena e Grosseto con livelli di autonomia tributaria compresi tra il 22% e il 26%.

Naturalmente il grado di autonomia aumenta nel momento in cui si considerano anche le entrate extratributarie e si calcola, quindi, l'indicatore di autonomia finanziaria. In generale, nel 2008, questo indicatore supera quello tributario di circa 10 punti percentuali ma in alcune Province l'incidenza della componente legata ai proventi che provengono dai servizi pubblici risulta più significativa e ciò comporta un più ampio divario tra i due livelli di autonomia: è questo il caso di Firenze, Grosseto, Pisa e Lucca dove la differenza tra autonomia finanziaria e tributaria risulta decisamente superiore rispetto a quella media regionale.

Nel caso delle Province, il livello delle entrate tributarie viene definito da 4 tributi e cioè l'imposta provinciale di trascrizione, l'imposta sull'RC auto, l'addizionale sull'energia elettrica e il tributo per i servizi di tutela ambientale. Nel 2008 ogni cittadino toscano ha mediamente contribuito alle entrate tributarie con 89 euro: di questi, 19 euro sono destinati all'addizionale sul consumo di energia elettrica, 22 euro all'imposta provinciale di trascrizione, 43 euro all'imposta RC auto e i restanti 5 euro al tributo per i servizi di tutela ambientale (Tab. 3.5). L'imposta principale del sistema tributario provinciale è quindi l'imposta RC auto che in Toscana ha generato circa 161 milioni di euro di gettito. Il valore per abitante di questo tributo oscilla tra il minimo di 36 euro della Provincia di Siena fino al massimo di 54 euro della Provincia di Prato.

Tabella 3.5  
I PRINCIPALI TRIBUTI PROVINCIALI. 2008  
Valori assoluti in migliaia di euro e pro capite in euro

	Addizionale Energia Elettrica			Imposta provinciale di trascrizione			Imposta R.C.A.			Tributo per i servizi di tutela ambientale		
	Val. ass.	Val. per ab.	Var. % 08-07	Val. ass.	Val. per ab.	Var. % 08-07	Val. ass.	Val. per ab.	Var. % 08-07	Val. ass.	Val. per ab.	Var. % 08-07
Massa Carrara	2.562	13	-14,9	3.963	19	-9,4	8.237	40	-6,1	1.400	7	0,0
Lucca	7.874	20	1,5	8.815	23	-7,1	17.338	44	-3,1	2.716	7	-7,6
Pistoia	5.952	20	14,5	6.177	21	-4,1	13.159	45	-5,9	2.142	7	26,0
Firenze	17.533	18	18,6	24.270	25	-18,1	44.871	46	-7,6	4.624	5	14,1
Livorno	6.949	20	18,2	7.049	21	-6,3	12.834	38	-4,5	2.126	6	-27,1
Pisa	8.773	21	2,5	8.442	21	-11,1	17.509	43	-5,5	1.733	4	-2,3
Arezzo	7.151	21	28,1	7.058	20	-8,6	15.200	44	9,7	1.644	5	2,0
Siena	4.126	15	-6,5	6.178	23	-10,8	9.793	36	-3,1	2.028	8	22,4
Grosseto	4.798	21	29,0	4.219	19	-6,9	8.596	38	2,9	0	0	-100,0
Prato	5.051	21	19,7	4.527	18	-11,7	13.265	54	0,2	417	2	2,4
<b>TOSCANA</b>	<b>70.770</b>	<b>19</b>	<b>12,1</b>	<b>80.699</b>	<b>22</b>	<b>-11,6</b>	<b>160.801</b>	<b>43</b>	<b>-3,6</b>	<b>18.830</b>	<b>5</b>	<b>-0,4</b>

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Il secondo tributo in termini di gettito, l'imposta di trascrizione, ha generato invece circa 81 milioni di euro di gettito con oscillazioni sui valori pro capite comprese tra 18 euro (il valore minimo della Provincia di Prato) e 25 euro (il valore massimo delle Province di Firenze). Infine si osserva che solo l'addizionale sull'energia elettrica presenta complessivamente un gettito superiore a quello del 2007, mentre il tributo per i servizi di tutela ambientale rimane più o meno costante: come già osservato, infatti, la forte crisi subita dal mercato automobilistico ha determinato, nel 2008, il ridimensionamento della base imponibile delle due più importanti imposte provinciali.

Dato che il grado di autonomia di un ente viene definito anche dalla possibilità di manovrare i propri tributi, è utile ricordare che il margine di manovra delle Province risulterebbe relativamente limitato anche nel caso in cui fosse sospeso il cosiddetto blocco delle aliquote e si consentisse, quindi, agli enti locali di deliberare maggiorazioni di gettito sulle imposte di loro competenza. Infatti:

- gli importi per l'RC auto vengono stabiliti in quota fissa;
- per quanto riguarda l'IPT, 5 Province hanno già sfruttato l'aliquota fino al massimo livello del 30% (Massa Carrara, Lucca, Pistoia, Livorno e Pisa), mentre le altre, ad eccezione di Firenze e Prato che non applicano alcuna imposta, presentano una aliquota al 20%;
- anche nel caso dell'addizionale all'energia elettrica, 5 Province applicano già l'aliquota più alta (0,011362 euro) sul consumo espresso in Kwh, mentre solo 2 (Prato e Siena) continuano ad applicare quella più bassa (0,0093 euro). Le altre si collocano in una situazione intermedia poiché hanno già realizzato una manovra di incremento dell'aliquota ma ancora non hanno raggiunto il valore massimo consentito;
- per quanto riguarda il tributo ambientale, che viene incassato attraverso la TARSU e la TIA comunale in misura compresa tra l'1% e il 5%, si presenta un quadro più eterogeneo: solo Prato e Firenze (quest'ultima dal 2009) hanno scelto di applicare l'aliquota minima, mentre sono 4 le Province che, al contrario, hanno esaurito la possibilità di manovrare il tributo.

Tabella 3.6  
ALIQUOTE APPLICATE DALLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI. 2009

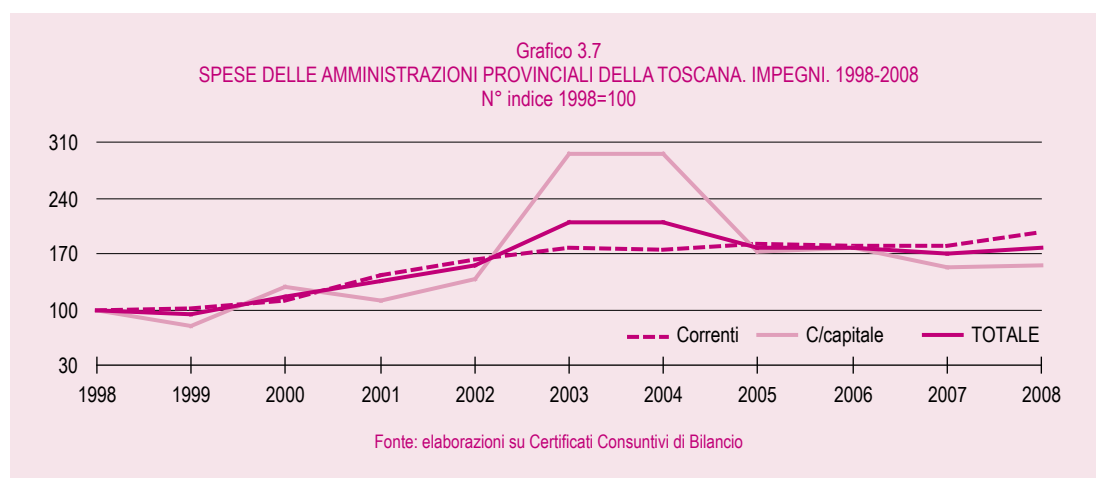
	Addizionale energia elettrica	Tributo ambientale	IPT
Massa Carrara	0,011362	5,0%	30%
Lucca	0,011362	4,0%	30%
Pistoia	0,010329	5,0%	30%
Firenze	0,0093	1,0%	0%
Livorno	0,011362	4,5%	30%
Pisa	0,011362	2,5%	30%
Arezzo	0,011362	4,7%	20%
Siena	0,0093	5,0%	20%
Grosseto	0,011104	5,0%	20%
Prato	0,0093	1,0%	0%

Fonte: Ministero dell'Interno

### 3.2 Le spese

Il processo di decentramento amministrativo di cui già si è accennato trova una sua dimostrazione anche nell'analisi della serie storica delle spese provinciali. Fino al 2004 (Graf. 3.7) le spese complessivamente sostenute dalle Province toscane presentano un trend di crescita molto significativo che determina un volume complessivo quasi doppio rispetto a quello dei primi anni Duemila. Tale andamento è il risultato, appunto, del processo di conferimento di nuove funzioni dallo Stato e dalla Regione verso il livello provinciale che vede proprio in questo periodo la sua fase più significativa. A partire dal 2005 le spese totali iniziano a ridursi a causa, principalmente, delle regole del PSI che prevedevano severi vincoli sia alla spesa corrente che a quella in conto capitale. Nel 2008, invece, la spesa complessiva ritorna a salire in relazione soprattutto agli incrementi delle risorse di parte corrente: anche in questo caso una motivazione a tale crescita può essere individuata nelle modifiche introdotte alle regole del Patto di Stabilità e, in particolare, a quelle sugli obiettivi programmatici che, a partire dal 2008, vengono calcolati sui saldi finanziari di competenza mista.

Dal confronto tra le risorse disponibili e le spese impegnate si evidenzia anche che le amministrazioni provinciali della Toscana risultano complessivamente in avanzo di parte corrente, essendo le entrate correnti sempre superiori alle spese correnti: in particolare, considerando solo l'ultimo triennio, le entrate correnti superano le spese correnti di circa 95-100 milioni di euro medi annui.



Nel 2008 (Tab. 3.8) le spese complessivamente impegnate dalle Province toscane ammontano a 1.228 milioni di euro, con un incremento rispetto all'anno precedente del 5,5% (Tab. 3.8). Le spese correnti, che nel 2006 erano pari a 718 milioni di euro, rimangono praticamente costanti nel 2007 e crescono, successivamente, con un tasso di variazione di circa l'8%. Le spese in conto capitale, invece, mostrano nel biennio 2007-2008 un andamento complessivamente negativo (-11%) determinato però esclusivamente dalla riduzione avvenuta nel 2007 (-50 milioni di euro): nell'ultimo anno, infatti, il tasso di crescita ritorna positivo (2%) e ciò determina un recupero di risorse in conto capitale pari a 7 milioni di euro.

**Tabella 3.8**  
**SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI DELLA TOSCANA. IMPEGNI. 2006-2008**  
 Valori assoluti in milioni di euro correnti e valori %

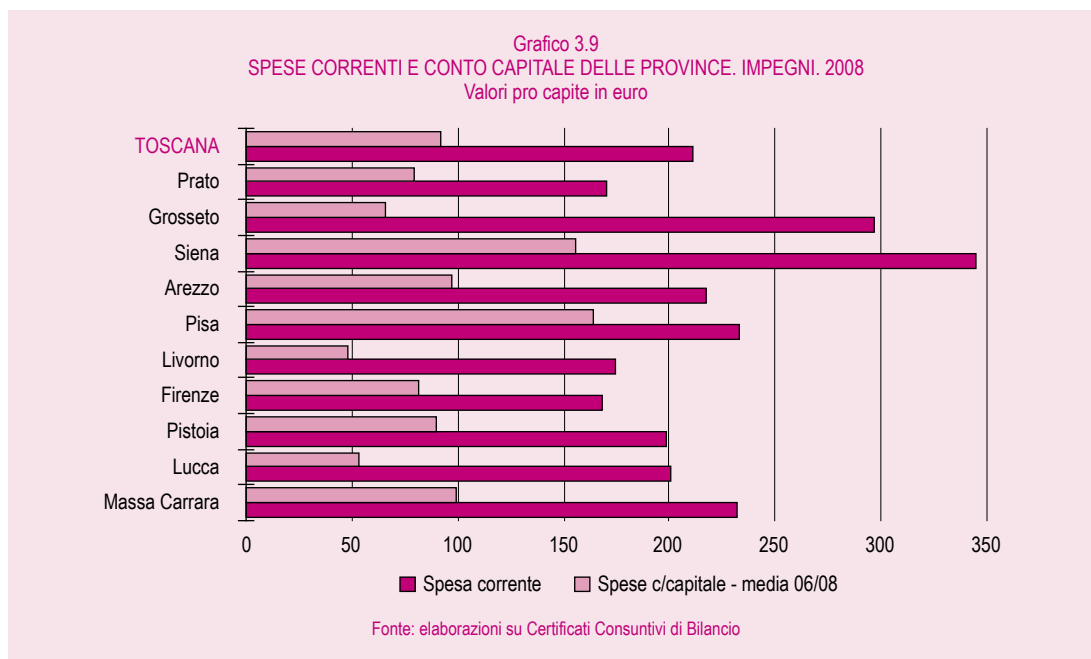
	Valori assoluti			Variazioni %			Composizione %		
	2006	2007	2008	2007/06	2008/07	2008/06	2006	2007	2008
<b>Impegni</b>									
Spese Correnti	718	720	781	0,3	8,4	8,7	60	62	64
Spese in c/capitale	372	322	329	-13,4	2,2	-11,5	31	28	27
Rimborso prestiti	56	53	53	-5,8	1,3	-4,6	4	4	4
Totale al netto delle spese c/terzi	1.146	1.095	1.163	-4,5	6,3	1,5	95	94	95
<b>TOTALE</b>	<b>1.214</b>	<b>1.165</b>	<b>1.228</b>	<b>-4,1</b>	<b>5,5</b>	<b>1,2</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Pagamenti c/competenza</b>									
Spese Correnti	466	483	516	3,8	6,9	10,9	69	68	70
Spese in c/capitale	99	128	113	29,4	-11,5	14,6	15	18	15
Rimborso prestiti	56	53	53	-5,7	1,2	-4,6	8	7	7
Totale al netto delle spese c/terzi	621	664	683	7,0	2,9	10,1	92	93	92
<b>TOTALE</b>	<b>675</b>	<b>716</b>	<b>736</b>	<b>6,1</b>	<b>2,7</b>	<b>8,9</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Nel 2008, inoltre, le spese risultano così composte: per il 64% da spese correnti, per il 27% da spese per investimenti, per il 4% da spese per il rimborso di prestiti e per il restante 5% da spese per conto di terzi.

La comparazione tra gli impegni e i pagamenti di competenza mette in luce un evidente divario sia per quanto riguarda la spesa corrente che quella per investimenti. Nel 2008, infatti, il valore degli impegni di spesa corrente è pari a 781 milioni di euro mentre quello relativo ai pagamenti di competenza è di 516 milioni di euro; in altre parole solo il 66% del dato impegnato si è poi effettivamente trasformato in un pagamento. Un divario ancora maggiore si registra per le spese in conto capitale a causa dell'andamento pluriennale degli investimenti: in questo caso la spesa impegnata è di 329 milioni di euro mentre quella effettivamente pagata è di soli 113 milioni di euro e cioè circa 1/3 della prima.

Naturalmente le considerazioni fatte in generale possono essere più o meno confermate se si considerano nel dettaglio le singole Province (Graf. 3.9). In media in Toscana ciascuna Provincia spende 303 euro per ogni cittadino, di cui 211 su funzioni di spesa corrente e 92 per investimenti. Per quanto riguarda la parte corrente, le Province che mostrano una maggiore propensione alla spesa sono Siena e Grosseto (rispettivamente 345 e 296 euro pro capite), mentre quelle che, al contrario, presentano i valori più bassi sono Firenze (168 euro) e Prato (170 euro). Dal lato degli investimenti, considerando in questo caso la media del triennio 2006-2008, sono le Province di Pisa e Siena a collocarsi su valori più alti della media regionale (rispettivamente 164 e 156 euro per ogni cittadino) mentre quelle di Livorno (48 euro), Lucca (53 euro) e Grosseto (66 euro) si posizionano nella parte inferiore della graduatoria.



La quota più rilevante della spesa corrente (Tab. 3.10) è destinata all'acquisto di beni e servizi (47%) e al personale (24%) che, insieme, rappresentano oltre il 70% degli impegni. Inoltre, entrambe le tipologie di intervento risultano in crescita rispetto al 2007: nel primo caso l'incremento rispetto all'anno precedente è molto significativo (12%), mentre nel secondo (3%) è determinato dall'applicazione dei rinnovi contrattuali che avvengono, a livello nazionale, secondo scadenze pluriennali. Un andamento positivo si riscontra anche sulla spesa per trasferimenti che rappresenta, nel 2008, circa il 19% degli impegni correnti.

**Tabella 3.10**  
**SPESE CORRENTI DELLE PROVINCE PER SETTORE DI INTERVENTO. IMPEGNI. 2008**  
Valori %

	Personale	Acquisto beni e servizi	Trasferimenti	Altro	TOTALE
Massa Carrara	26,3	45,9	18,4	9,5	100,0
Lucca	26,4	44,5	19,0	10,2	100,0
Pistoia	30,6	51,6	11,1	6,7	100,0
Firenze	22,8	55,1	10,2	11,9	100,0
Livorno	26,2	52,8	16,7	4,3	100,0
Pisa	21,8	40,7	22,0	15,6	100,0
Arezzo	24,4	46,7	18,7	10,2	100,0
Siena	19,2	52,3	22,8	5,8	100,0
Grosseto	29,2	23,1	39,4	8,3	100,0
Prato	18,7	53,6	16,6	11,1	100,0
<b>TOSCANA</b>	<b>24,1</b>	<b>47,3</b>	<b>18,8</b>	<b>9,8</b>	<b>100,0</b>
TOSCANA Var. % 08/07	2,8	11,6	2,4	21,7	8,4

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Anche la distribuzione per settore di intervento mostra forti differenziazioni provinciali: Firenze, Prato, Livorno, Siena e Pistoia impegnano, ad esempio, oltre il 50% delle proprie spese nella funzione relativa all'acquisizione di beni e di servizi mentre Grosseto spende, per



lo stesso settore, poco più del 20%; Pistoia e Grosseto destinano il 30% al personale, mentre Prato e Siena non arrivano al 20%; la provincia di Grosseto impegna circa il 40% della sua spesa corrente ai trasferimenti mentre Firenze e Pistoia superano di poco il 10%.

La distribuzione della spesa corrente per tipologia di intervento, e in particolare la quota di risorse destinate al personale, determina effetti diretti sulla rigidità strutturale (Tab. 3.11) che rappresenta, in generale, la capacità di un ente di rendere più “flessibili” i propri impegni di spesa e quindi di adattarsi a situazioni contingenti riuscendo a variare l’ammontare complessivo della spesa.

Tabella 3.11  
RIGIDITÀ STRUTTURALE DELLA SPESA CORRENTE. 2004-2008  
Valori %

	2004	2005	2006	2007	2008	Var. % 2008/07
<b>TOSCANA</b>	<b>25,2</b>	<b>29,0</b>	<b>29,4</b>	<b>28,7</b>	<b>27,8</b>	<b>-3,2</b>
di cui: Spesa per il personale	21,0	21,7	22,5	22,3	21,6	-3,1
Rimborso di prestiti	4,2	7,3	6,9	6,4	6,1	-4,7

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Nel 2008 l’indicatore di rigidità strutturale è pari al 28%, quasi un punto percentuale in meno rispetto a quello del 2007. La sua decrescita rispetto agli anni precedenti (per l’intero triennio 2005-2007 l’indicatore presentava valori sempre superiori) è determinata sia dalla componente relativa alla spesa per il personale ma soprattutto da quella per il rimborso di prestiti che si riduce quasi del 5% solo nell’ultimo anno.

L’analisi territoriale mette in evidenza, anche in questo caso, alcune differenziazioni: tra le Province con livelli di rigidità inferiori alla media, Prato è sicuramente la più virtuosa (19%) seguita da Livorno (23%), Siena (24%) e Arezzo (26%). Al contrario, tra le Province con valori di rigidità superiori a quelli regionali ci sono Pistoia (33%), Pisa (32%), Massa Carrara, Grosseto e Lucca (queste ultime tutte con valori vicini al 31%). La componente relativa al personale è particolarmente vincolante per le Province di Livorno, Prato e Arezzo per le quali, ovviamente, molto poco influente risulta la spesa per il rimborso di prestiti (Tab. 3.12).

Tabella 3.12  
RIGIDITÀ STRUTTURALE DELLA SPESA CORRENTE DELLE PROVINCE. 2008  
Valori %

	Rigidità strutturale totale*	Rigidità per spesa per il personale	Rigidità per rimborso di prestiti
Massa Carrara	31,2	25,2	6,1
Lucca	30,5	24,7	5,8
Pistoia	33,2	28,2	5,0
Firenze	27,1	20,4	6,7
Livorno	23,2	22,0	1,2
Pisa	32,1	19,6	12,5
Arezzo	26,1	21,6	4,4
Siena	24,0	17,7	6,3
Grosseto	30,8	25,8	5,0
Prato	19,0	15,2	3,7
<b>TOSCANA</b>	<b>27,8</b>	<b>21,6</b>	<b>6,1</b>

\* (Spesa personale + spesa rimborso prestiti)/entrate correnti

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Dal punto di vista dell’articolazione per funzione economica (Tab. 3.13), le spese correnti del 2008 sono così ripartite: il 26% è destinato all’amministrazione generale, il 23% ai trasporti, il 18% alla gestione del territorio e dell’ambiente, il 16% all’istruzione e alla cultura, il 12% a interventi in campo economico e il restante 6% a interventi nel campo sociale. Rispetto al 2007, gli impegni correnti crescono per ogni funzione di spesa e le voci più dinamiche sono quelle relative al campo economico (+22%) e all’istruzione e alla cultura (+ 15%); una variazione intorno all’8% si osserva sia per la funzione di gestione del territorio e dell’ambiente che per l’amministrazione generale. Le spese in conto capitale, invece, sono destinate per il 50% alla gestione del territorio, per il 32% all’amministrazione generale, per il 10% all’istruzione e alla cultura, per il 6% agli interventi nel campo economico e per il restante 1% agli interventi nel campo sociale e ai trasporti. Infine, per quanto riguarda le risorse erogate in conto capitale, si osservano variazioni positive solo per le funzioni legate al campo economico (24%), alla

gestione del territorio (22%) e all'istruzione e alla cultura (14%); al contrario, le altre voci mostrano andamenti decrescenti soprattutto nel campo dei trasporti dove la perdita degli investimenti rispetto al 2007 è pari al 75% (a questo proposito si osservi che a questa funzione viene destinato solo lo 0,6% delle risorse).

Tabella 3.13  
DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA PROVINCIALE. IMPEGNI. 2007-2008  
Valori assoluti in milioni di euro e valori %

	Spesa corrente		Spesa c/capitale		Var. % 2008/07	
	2007	2008	2007	2008	Corrente	C/capitale
<i>Valori assoluti</i>						
Amministrazione generale	191	206	131	106	7,8	-18,8
Istruzione e cultura	106	121	29	33	14,5	14,3
Interventi nel campo sociale	42	44	2	2	4,6	-33,5
Trasporti	175	176	8	2	0,6	-75,4
Interventi nel campo economico	77	94	17	21	21,9	24,2
Gestione del territorio e ambiente	129	140	135	165	8,2	22,3
<b>TOTALE</b>	<b>720</b>	<b>781</b>	<b>322</b>	<b>329</b>	<b>8,4</b>	<b>2,2</b>
<i>Valori %</i>						
Amministrazione generale	26,5	26,3	40,7	32,3		
Istruzione e cultura	14,7	15,6	8,9	9,9		
Interventi nel campo sociale	5,8	5,6	0,7	0,5		
Trasporti	24,3	22,6	2,4	0,6		
Interventi nel campo economico	10,7	12,0	5,3	6,4		
Gestione del territorio e ambiente	17,9	17,9	42,0	50,3		
<b>TOTALE</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>		

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

In definitiva, il quadro della spesa corrente articolata per funzione pare mettere in evidenza una strategia rivolta prevalentemente ai settori interessati dal trasferimento statale e regionale – e cioè i trasporti (a cui sono destinati complessivamente 176 milioni di euro) e la viabilità (140 milioni) – e all'istruzione (121 milioni): risultano invece in secondo piano i settori legati al campo economico e sociale. Dal lato degli investimenti, invece, il settore più strategico è senza dubbio quello inerente la gestione del territorio e la viabilità a cui vengono complessivamente destinati 165 milioni di euro.

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 moltissimi settori funzionali (Tab. 3.14): in particolare, per i settori legati alle funzioni sociali, ai trasporti e alla gestione del territorio, questa Provincia spende, in media, oltre il doppio rispetto alla Toscana (e cioè, rispettivamente, 29 euro, 107 euro e 79 euro per ogni cittadino). Le Province di Lucca e Massa Carrara, invece, spendono più delle altre per il settore dell'istruzione e della cultura, quella di Pisa detiene il suo primato per le spese destinate ad interventi nel campo economico, mentre sono le Province di Massa Carrara e Grosseto ad impegnare di più per le spese in amministrazione.

Tabella 3.14  
DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA CORRENTE PROVINCIALE. IMPEGNI. 2008  
Valori pro capite in euro

	Amministrazione generale	Istruzione e cultura	Interventi nel campo sociale	Trasporti e comunicazioni	Interventi nel campo economico	Gestione del territorio e ambiente	TOTALE
Massa Carrara	84	52	8	53	11	23	232
Lucca	51	51	12	35	15	36	200
Pistoia	63	33	14	38	36	16	199
Firenze	50	18	10	45	16	28	168
Livorno	44	45	9	33	17	26	174
Pisa	53	19	10	39	53	59	233
Arezzo	49	48	10	53	17	41	218
Siena	52	49	29	107	29	79	345
Grosseto	86	31	9	60	35	76	296
Prato	59	13	12	33	41	11	170
<b>TOSCANA</b>	<b>55</b>	<b>33</b>	<b>12</b>	<b>48</b>	<b>25</b>	<b>38</b>	<b>211</b>

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Nel complesso, gli abitanti delle province di Firenze, Prato e Livorno sono i più penalizzati, beneficiando di una spesa pro capite più bassa rispetto a quella regionale: ad ogni cittadino di queste province vanno circa 170 e cioè circa 40 euro in meno rispetto alle altre.

Parte II  
**APPROFONDIMENTI TEMATICI**



## 4. GLI EFFETTI DELLA MANOVRA GOVERNATIVA SUGLI ENTI LOCALI TOSCANI

### 4.1 Introduzione

A partire dalla seconda metà degli anni '90 l'Italia è stata attraversata da due movimenti di segno opposto: da un lato il sistema rigido di controllo del centro sui saldi di finanza pubblica degli enti locali; dall'altro la spinta al decentramento con l'attuazione del "federalismo".

In relazione al primo elemento, il Patto di Stabilità e Crescita, un limite all'indebitamento e al debito delle pubbliche amministrazioni, al fine di proteggere la moneta unica da situazioni di instabilità economica<sup>1</sup>. Sebbene la responsabilità del Patto ricada sull'amministrazione centrale, l'indebitamento netto e il debito sono riferiti al conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, comprese quelle regionali e locali. Anche al fine di evitare probabili fenomeni di *free riding* dal 1999 il Governo ha coinvolto le Regioni e gli enti locali assegnando loro specifici obiettivi attraverso il Patto di Stabilità Interno. L'attuazione del Patto di Stabilità Interno si è contraddistinta da un modello di regole imposte dal centro diverse ogni anno con le conseguenti difficoltà di programmazione degli enti locali.

Contemporaneamente, il Paese è stato interessato da un processo di decentralizzazione, iniziato con le leggi Bassanini nel 1997<sup>2</sup> e proseguito con la modifica del titolo V della Costituzione nel 2001<sup>3</sup>, che ha previsto – almeno sotto il profilo formale – autonomia di entrata e spesa per le Regioni e gli enti locali. Solo di recente il legislatore nazionale ha tentato di dare effettiva attuazione al processo di decentralizzazione, attraverso l'approvazione della Legge 42 del 2009. Tale legge si limita, tuttavia, all'enunciazione di principi e di criteri generali, rimandando la definizione degli elementi di dettaglio a successivi decreti legislativi. Attualmente, pur essendo stati presentati numerosi decreti attuativi, nessuno di essi è stato approvato e il grado di incertezza normativa rimane piuttosto elevata.

Le opportunità contenute nella legge sul federalismo fiscale, che dovrebbero incidere sul grado di autonomia effettiva degli Enti Locali e, conseguentemente, sul modo in cui sono ripartiti e controllati gli obiettivi di finanza pubblica, rimangono allo stato attuale semplicemente orientamenti per il futuro. Le previsioni della Legge 42 del 2009 non sono in grado, dunque, di incidere sull'impatto complessivo dello sforzo richiesto agli Enti Locali in termini di risanamento dei conti pubblici né sulla ripartizione di questo fra enti territoriali di una stessa regione<sup>4</sup>.

Ad oggi, dunque, le previsioni e il contributo richiesto agli enti territoriali sono ancora stabiliti dal Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (ex DPEF, ora Documento di Finanza Pubblica-DFP) e dalla Legge di stabilità. In particolare – come avremo modo di vedere – i vincoli già stringenti e consistenti del patto di stabilità interno sono acuiti dal taglio dei trasferimenti dal governo alle autorità centrali previsto dalla Legge 122 del 2010.

Il presente capitolo, dopo aver descritto le prescrizioni e i riferimenti normativi, analizza l'impatto del patto di stabilità interno, per il triennio 2010-2012 con riferimento ai comuni della Toscana sottoposti ai vincoli del patto (cioè tutti i comuni con popolazione superiore ai 5 mila abitanti), distinguendoli per classe demografica.

Come vedremo, l'impatto degli obiettivi previsti sui comuni della Toscana per il triennio considerato sarà molto consistente e significativo, imponendo una contrazione delle spese anche per i comuni virtuosi, cioè che hanno saldo di bilancio positivo e nullo. Conseguentemente, l'ultima parte del capitolo considera un'ipotesi di patto di stabilità interno che non penalizzi gli enti locali virtuosi e un modo diverso di articolare i tagli ai trasferimenti previsti con la legge di finanza pubblica (che invece la norma prevede che siano "lineari").

<sup>1</sup> In particolare, il Patto di Stabilità prevede, per i paesi che hanno adottato la moneta unica, che il deficit pubblico sia inferiore al 3% del PIL e che il rapporto debito pubblico PIL non sia superiore al 60%.

<sup>2</sup> Principalmente si fa riferimento alle leggi n. 57 del 1997 e n. 50 del 1999

<sup>3</sup> Legge Costituzionale n. 3 del 2001.

<sup>4</sup> Ci riferiamo alla previsione di regionalizzazione del patto di stabilità interno. Questa possibilità rimane ancora teorica, non essendo stati messi a punto criteri e metodi per la regionalizzazione. È tuttavia possibile fare alcune ipotesi, soprattutto con riferimento alla Toscana. A questo tema è dedicato uno capitolo del presente rapporto.

## 4.2

### Le regole imposte ai Comuni dalla Finanziaria e dal Patto di Stabilità Interno

Dalla loro introduzione, le regole del Patto di Stabilità Interno sono state oggetto di numerose revisioni e cambiamenti quasi annuali con riferimento in particolare: alla definizione dell'obiettivo (saldo e/o tetto alla spesa); alla metodologia di calcolo (cassa o competenza mista); agli enti coinvolti; al sistema di premi e sanzioni.

A livello generale, il quadro normativo di riferimento che regola gli obiettivi finanziari per il triennio 2010-2012 è costituito da tre principali provvedimenti legislativi: il decreto Legge n. 112 del 2008 (convertito con la Legge n. 133 del 2008) che sancisce gli obiettivi del Patto di Stabilità Interno per i comuni per gli anni 2009-2011; il decreto Legge n. 2 del 2010 che introduce parziali modifiche al Patto e il decreto Legge n. 78 del 2010 (convertito con la Legge n. 122 del 2010), che prevede il taglio dei trasferimenti dal governo agli enti decentrati come contributo straordinario al risanamento delle finanze pubbliche.

Scendendo nel dettaglio, l'articolo 77-bis della Legge n. 133 del 2008 prevede che ogni Provincia ed ogni Comune con popolazione superiore ai 5 mila abitanti concorra alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica attraverso il raggiungimento di un saldo finanziario almeno pari al proprio saldo obiettivo. Per ciascun ente locale il saldo obiettivo si calcola correggendo il proprio saldo finanziario, relativo al 2007 e calcolato col criterio della competenza mista<sup>5</sup>, applicando ad esso una percentuale di miglioramento, diversa in relazione ai casi previsti dalla norma (concorso alla manovra). Focalizzando l'attenzione solo su quanto previsto per i Comuni, relativamente al 2009, si è quindi stabilito miglioramenti pari a:

- il 48% per i Comuni con saldo negativo se hanno rispettato il Patto nel 2007;
- il 70% per i Comuni con saldo negativo se non hanno rispettato il Patto nel 2007;
- il 10% per i Comuni con saldo positivo se hanno rispettato il Patto nel 2007;
- uguale a zero per i Comuni con saldo positivo se non hanno rispettato il Patto nel 2007.

La legge ha cambiato significativamente l'impianto e gli obiettivi previsti in precedenza e, in particolare, quelli previsti per l'anno precedente. Senza voler trattare nel dettaglio tutte le differenze ci limitiamo ad osservare in primo luogo come sia cambiata la base di riferimento: mentre nel 2008, la base di riferimento erano i saldi con riferimento al triennio 2003-2005, per il 2009, rileva il risultato di un solo esercizio finanziario, il 2007.

In secondo luogo, mentre adesso è rilevante aver rispettato o meno le regole e gli obiettivi imposti con il Patto, questo elemento non era invece importante in precedenza, visto che gli enti contribuivano in misura diversa agli obiettivi di finanza pubblica solo in relazione all'aver registrato un avanzo o disavanzo di cassa medi nel triennio considerato.

Infine, mentre nel 2008 si utilizzavano due diverse nozioni di saldo, il saldo finanziario in termini di cassa<sup>6</sup> per il concorso alla manovra e il saldo di competenza mista per determinare il saldo obiettivo, con le nuove regole si abbandonano definitivamente il criterio di cassa per adottare invece quello di competenza mista, sia nel calcolo del concorso alla manovra sia nel calcolo del saldo obiettivo.

Per gli anni 2010 e 2011, il Patto di stabilità è ancora regolato dalla Legge n. 133 del 2008 che per l'anno 2010 prevede che tutti gli enti si trovino in avanzo e solo una parte di essi si trovino, al massimo, in situazione di disavanzo così lieve da essere sostanzialmente un pareggio di bilancio. Nel dettaglio, ai comuni che hanno rispettato il patto nel 2007 è consentito di peggiorare del 10% il loro saldo se si trovano in avanzo, o di migliorarlo del 97% in caso di disavanzo. Viceversa, per gli enti che hanno violato il patto è previsto l'obbligo di conseguire lo stesso risultato, se si trovavano in avanzo nel 2007, mentre devono migliorare il saldo del 110% se si trovavano in disavanzo.

Per il 2011, sono fissati obiettivi ancora più ambiziosi e stringenti per gli Enti Locali, visto che la norma sopra richiamata, fa obbligo di conseguire saldi comunque positivi: i comuni in avanzo devono replicare i risultati del 2007, a prescindere dal fatto che abbiano o meno rispettato il patto in quell'anno. Dall'altro lato, i comuni in disavanzo devono migliorare il proprio saldo, rispettivamente, del 65% e dell'80%, a seconda che abbiano o meno rispettato i vincoli del patto nel 2007.

<sup>5</sup> Il saldo finanziario di competenza mista è uguale alla somma degli importi che risultano dalla differenza tra accertamenti ed impegni per la parte in conto corrente e dalla differenza tra riscossioni e pagamenti per la parte in conto capitale, al netto delle entrate derivanti da riscossione di crediti e delle spese per concessione di crediti.

<sup>6</sup> Il saldo finanziario in termini di cassa è determinato quale differenza tra gli incassi per le entrate finali al netto della riscossione dei crediti e i pagamenti per le spese finali al netto delle concessioni di crediti.

In aggiunta alla Legge n. 133 del 2008, il patto di stabilità è, inoltre, regolato, per gli anni 2009-2011, da altri riferimenti normativi: ci riferiamo alla Legge n. 102 del 2009, al decreto Legge n. 78 del 2010 (convertito con Legge n. 122 del 2010), al decreto Legge n. 2 del 2010 (convertito con Legge n. 42 del 2010).

La Legge n. 102 del 2009 stabilisce che gli enti soggetti al Patto possono escludere dal saldo finanziario per l'anno 2009 i pagamenti per spese in conto capitale cumulati al 31 Dicembre 2009 per un importo minore o uguale al 4% dei residui passivi in conto capitale – così come risultano dal bilancio consuntivo 2007 – sia nel caso in cui abbiano rispettato il Patto nel 2008 sia nel caso in cui non lo abbiano rispettato ma ricorrano le seguenti tre condizioni:

1. il mancato rispetto del Patto dipende da pagamenti effettuati per spese di investimento assunte prima dell'entrata in vigore della Legge n. 133 del 2008;
2. l'ente ha rispettato il Patto nel triennio 2005-2007;
3. l'ente nel 2008 ha avuto impegni per spesa corrente non superiori al valore medio dei medesimi impegni nel triennio 2005-2007.

La possibilità di escludere i pagamenti per spese di investimento dal computo del Patto è confermata anche per il 2010. Nel decreto Legge n. 78 del 2010, infatti, si stabilisce che gli enti possano escludere i pagamenti in conto capitale effettuati entro il 31 Dicembre 2010 per al massimo lo 0,78% dei residui in conto capitale risultanti dal bilancio consuntivo 2008, se hanno rispettato il Patto di Stabilità nel 2009.

Gli effetti del decreto Legge n. 78 del 2010, che contiene il Documento di Finanza Pubblica, non consistono solo in un "alleggerimento" del patto, prevedendo la possibilità di escludere dal computo del saldo una quota dei residui passivi in conto capitale. In realtà, l'elemento più significativo di tale legge è l'introduzione di una decurtazione lineare dei trasferimenti del governo a favore dei comuni pari a 1,5 miliardi di euro per il 2011 e a 2,5 miliardi di euro a decorrere dal 2012<sup>7</sup>. Peraltro, il taglio opera lasciando invariati gli obiettivi previsti per i saldi di finanza pubblica locale dal patto di stabilità, e conseguentemente, si somma all'aggravio finanziario a cui sono sottoposti i comuni.

Infine, rispetto a tale impianto normativo, la Legge n. 42 del 2010 (ex D.L. n. 2 del 2010) innova solo parzialmente. Tale legge prevede infatti semplicemente la proroga del possibile coinvolgimento delle regioni per la definizione di misure compensative degli eventuali debordi dei comuni nel proprio territorio in materia di residui passivi in conto capitale, la salvaguardia degli effetti prodotti dalla facoltà di poter escludere alcune entrate straordinarie dal calcolo della base e degli obiettivi, e la previsione di una diversa base di calcolo per un ristretto numero di enti caratterizzati da entrate straordinarie dovute a proventi di società quotate da loro partecipate. In generale, quindi, rimangono invariati gli obiettivi, anche se slitta per alcuni Enti di nuova formazione la base di calcolo su cui parametrare gli obiettivi<sup>8</sup>.

Un'ultima doverosa considerazione sulla c.d. Legge di Stabilità, recentemente approvata dalle due Camere e non ancora promulgata. Il percorso della Legge di Stabilità ha seguito temporalmente la predisposizione del seguente lavoro; in conseguenza di ciò e dell'incertezza che spesso accompagna la definizione e la discussione delle leggi di bilancio, i paragrafi relativi alla simulazione degli effetti della manovra e del patto di stabilità interno sulla Toscana considerano le previsioni legislative contenute nel Documento di Finanza Pubblica e prescindono dai correttivi introdotti con la Legge di Stabilità. Data l'importanza delle novità introdotte, tuttavia, l'ultimo paragrafo di questo capitolo è dedicato alla presentazione delle norme introdotte con la Legge di Stabilità e alla presentazione di alcune stime sugli effetti a livello nazionale, sia guardando ai Comuni e alle Province, che considerando le Regioni e le Province Autonome.

### 4.3

#### Gli effetti sul bilancio dei Comuni toscani nel triennio 2010-2012

L'impatto delle norme sopra richiamate<sup>9</sup> sul bilancio dei comuni toscani definisce una progressiva lievitazione del saldo di bilancio per il triennio 2010-2012: come è possibile osservare dalla tabella riassuntiva (Tab. 4.1), a fronte di un saldo 2009 in disavanzo di circa 33 milioni

<sup>7</sup> Anche in questo caso ci riferiamo ai soli Comuni. I tagli previsti ammontano a, rispettivamente, 300 milioni di euro (2011) e 500 milioni di euro (2012) per le Province, mentre sono pari a 4 miliardi di euro (2011) e 4,5 miliardi di euro (2012) per le Regioni.

<sup>8</sup> Tra questi ricordiamo il Comune di Roma, che a seguito della separazione delle gestioni effettuata nel 2008, viene considerato un ente di nuova formazione, esentato dal patto per il 2010 e obbligato ad applicare le percentuali di miglioramento del saldo previste dalla Legge n. 133 del 2008 per il 2011 con riferimento al saldo 2009 e non a quello del 2007.

<sup>9</sup> Come abbiamo già osservato, ci riferiamo all'impianto normativo precedente alla Legge di Stabilità.



di euro, si passa ad un avanzo di quasi 85 milioni di euro nel 2010, valore che dovrebbe quasi quadruplicarsi nel 2012.

Ovviamente, sull'incremento dei valori del saldo nel 2011 e nel 2012 incidono sia il decreto Legge n. 112 del 2008 che il concorrente taglio lineare dei trasferimenti, ex decreto Legge n. 78 del 2010. L'andamento dei saldi in Toscana è assolutamente in linea con i dati a livello nazionale: da un disavanzo complessivo di circa 600 milioni di euro nel 2009, si passa ad un avanzo di circa 1,2 miliardi di euro nel 2010, con un avanzo, rispettivamente, di 4,5 miliardi di euro nel 2011 e di 5,5 miliardi di euro nel 2012.

Tabella 4.1  
SALDI OBIETTIVO. TOSCANA  
Valori espressi in milioni di euro

Saldo obiettivo	TOSCANA
SALDO Obiettivo 2009	-33.779.643
SALDO Obiettivo 2010	84.559.101
SALDO Obiettivo 2011	268.885.463
SALDO Obiettivo 2012	322.222.005

Il saldo obiettivo, tuttavia, non si identifica con l'impatto della manovra. La consistenza della manovra, date le regole imposte dal patto di stabilità, è infatti calcolata come differenza fra il saldo obiettivo per ciascun anno e il saldo finanziario dell'esercizio 2007, calcolato in termini di competenza mista.

La situazione per i comuni della Toscana per l'anno 2010 è sintetizzata dalla tabella 4.2.

Tabella 4.2  
IMPATTO MANOVRA 2010 IN TOSCANA  
Classificazione dei comuni per dimensione demografica

	Euro	Euro pro capite	% sulla spesa
Tra 5.000 e 10.000 ab.	12.315.888	25	2,4
Tra 10.000 e 20.000 ab.	9.192.596	14	1,5
Tra 20.000 e 60.000 ab.	17.943.947	21	1,9
Oltre 60.000 ab.	52.534.415	39	3,1
<b>TOTALE</b>	<b>91.986.845</b>	<b>27</b>	<b>2,5</b>

Come è possibile osservare, nel 2010 la manovra pesa complessivamente per quasi 92 milioni di euro, ovvero circa il 2,5% della spesa complessivamente effettuata in Toscana: la manovra impone, quindi, una riduzione della spesa o un aumento delle entrate pari a circa 27 euro pro capite.

Se guardiamo alla ripartizione per classi di dimensione demografica, possiamo notare come i comuni più colpiti siano quelli più grandi (con popolazione superiore ai 60 mila abitanti), a cui è richiesto di contribuire per oltre il 55% dell'importo complessivo.

Data la situazione al 2010, gli obiettivi per il 2011-2012 producono un'accelerazione della correzione finanziaria imposta ai comuni della Toscana, quasi sproporzionata in termini assoluti, anche in relazione agli obiettivi e ai saldi per il 2009 e il 2010 (Tab. 4.3).

Tabella 4.3  
IMPATTO MANOVRA 2011-2012 IN TOSCANA  
Classificazione dei comuni per dimensione demografica

	Euro		Euro pro capite		% sulla spesa finale	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Tra 5.000 e 10.000 ab.	-36.373.088	-42.485.611	74	87	7,2	8,4
Tra 10.000 e 20.000 ab.	-33.905.115	-41.620.988	50	62	5,7	7,0
Tra 20.000 e 60.000 ab.	-58.690.977	-69.993.792	70	83	6,3	7,5
Oltre 60.000 ab.	-147.344.027	-175.549.359	109	130	8,6	10,3
<b>TOTALE</b>	<b>-276.313.207</b>	<b>-329.649.749</b>	<b>82</b>	<b>98</b>	<b>7,4</b>	<b>8,8</b>



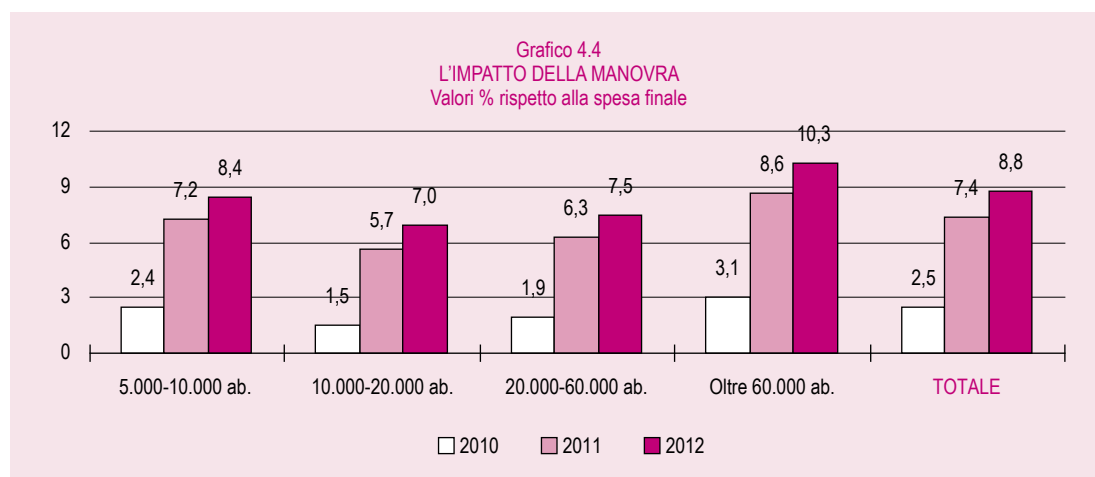
Complessivamente, viene richiesto uno sforzo finanziario, espresso come somma dell'obiettivo fissato in termini di saldo e taglio dei trasferimenti, pari a oltre 275 milioni di euro nel 2011 e pari quasi a 330 milioni di euro nel 2012.

Se si guarda alla dimensione degli obiettivi in termini procapite l'incidenza sarà pari a 82 euro circa nel 2011 e quasi 100 euro nel 2012.

Anche in questo caso, la manovra pesa prioritariamente sui comuni di dimensioni superiori ai 60 mila abitanti, a cui è richiesto uno sforzo in termini pro capite addirittura maggiore rispetto alla media toscana (circa 110 euro a fronte di una media di 82 euro nel 2011; 130 euro circa rispetto ad una media di 98 euro nel 2012).

Se si analizza l'impatto della manovra in termini di incidenza sulla spesa finale, i comuni toscani saranno costretti a tagliare la spesa di oltre 7 punti percentuali nel 2011 e quasi 9 punti percentuali nel 2012. I comuni costretti a tagli inferiori alla media saranno soprattutto quelli di medie dimensioni, cioè quelli con popolazione compresa fra 10 mila e 20 mila abitanti e quelli con popolazione compresa fra 20 mila e 60 mila abitanti. Ancora una volta, i comuni maggiormente popolati saranno quelli sottoposti ai tagli più consistenti, pari, rispettivamente, al 8,6% circa nel 2011 e al 10,3% nel 2012.

La rilevanza dei tagli sulla spesa è particolarmente importante soprattutto se considerata in termini dinamici (Graf. 4.4), visto che nel 2012 sarà richiesto di tagliare la spesa finale di oltre tre volte rispetto al 2009.



Infine, per ciò che gli elementi di sostenibilità insiti nella struttura della manovra imposti ai comuni per gli anni 2011-2012, occorre considerare come a nessun comune sarà concesso di mantenere un disavanzo, seppur minimo, essendo tutti gli obiettivi fissati in termini di livello di avanzo da conseguire; si noti inoltre che tale risultato si mantiene anche al netto del taglio dei trasferimenti (IFEL, 2010).

#### 4.4 Una diversa ipotesi di articolazione del Patto e della manovra

L'inasprimento della manovra finanziaria sui comuni e gli effetti sulla sostenibilità reale dello sforzo ad essi richiesto, impongono una riflessione sull'articolazione del patto e sulla dimensione della manovra finanziaria che gli enti locali possono sostenere senza compromettere il funzionamento della macchina amministrativa, ma soprattutto, l'erogazione dei servizi ai cittadini.

Quest'ultimo elemento appare ancora più significativo se si pensa che la legge sul federalismo fiscale ha assegnato agli enti locali e alle regioni l'esclusivo svolgimento di una serie di funzioni fondamentali per i cittadini. Sebbene il meccanismo di finanziamento stabilito dalla legge preveda l'integrale copertura delle spese connesse al soddisfacimento dei bisogni fondamentali delle comunità locali, esso appare parzialmente in contraddizione con la previsione di tagli lineari e indiscriminati alle spese degli enti decentrati.

Una possibile soluzione a questo problema potrebbe essere quella di limitare l'azione del patto di stabilità interno alla fissazione di obiettivi finanziari di tipo "strutturale", validi anche

nel medio periodo, e confinare il contributo straordinario del comparto degli enti locali al risanamento dei conti pubblici ad interventi *ad hoc* valutati esternamente agli equilibri finanziari degli enti.

Conseguentemente, abbiamo ipotizzato una diversa articolazione del patto e della manovra e ne abbiamo valutato gli effetti sui comuni della Toscana.

Abbiamo quindi ipotizzato che il patto di stabilità interno si limiti a fissare l'obiettivo del pareggio di bilancio, mentre il contributo straordinario, come concorso alla manovra, viene parametrato sulla base dei livelli di spesa pregressa di ciascun comune.

Tale struttura è nei fatti compatibile con le previsioni legislative stabilite dalla nuova Legge di Stabilità: come vedremo nel prossimo paragrafo, la struttura del patto prevista a regime è esattamente la definizione dell'obiettivo strutturale di pareggio di bilancio, mentre il contributo alla manovra (ex decreto Legge n. 78 del 2010) è calcolato in modo proporzionale alla spesa media finale registrata nel triennio 2006-2008.

Le simulazioni in questo paragrafo non ricalcano esattamente la struttura prevista dalla Legge di Stabilità, secondo due diverse dimensioni.

In primo luogo, nel calcolare il saldo obiettivo abbiamo considerato le previsioni antecedenti alla Legge di Stabilità, incluse quelle relative alle spese e alle voci escludibili dal computo dei saldi.

In secondo luogo, per ciò che riguarda la spesa, abbiamo considerato come contributo per il concorso alla manovra quello derivante dal taglio dei trasferimenti, corretto per tenere conto dei maggiori pagamenti autorizzati ai sensi del decreto Legge n. 78 del 2010 e relativi ai residui passivi in conto capitale risultanti dal rendiconto 2008.

Non è considerato, dunque, concorso alla manovra la differenza fra il complesso degli avanzi previsti dall'attuale strutturazione del patto di stabilità interno e il complesso di risorse necessario a raggiungere il pareggio di bilancio.

Occorre infine sottolineare che si è supposto l'invarianza delle risorse necessarie al raggiungimento del pareggio, fra il 2011 e il 2012.

La tabella 4.5 riporta i risultati della simulazione. Nell'ipotesi di pareggio di bilancio, il complesso delle risorse necessario ai comuni della toscana per raggiungere l'obiettivo sarà pari a circa 120 milioni di euro, meno della metà di quelle necessarie secondo l'attuale strutturazione del patto, con riferimento al 2011 e circa un terzo di quelle necessarie se guardiamo al 2012 (cfr. Tab. 4.5 e Tab. 4.1).

Tabella 4.5  
EFFETTI DELLA DIVERSA ARTICOLAZIONE DEL PATTO E DELLA MANOVRA  
Valori assoluti

	Saldo Obiettivo (pareggio di bilancio)	Manovra finanziaria 2011	PSI + Manovra 2011	Manovra finanziaria 2012	PSI + Manovra 2012
Tra 5.000 e 10.000 ab.	16.138.017	9.415.946	25.553.963	15.693.243	31.831.260
Tra 10.000 e 20.000 ab.	13.315.041	11.374.713	24.689.754	18.957.854	32.272.895
Tra 20.000 e 60.000 ab.	25.238.581	17.101.432	42.340.013	28.502.386	53.740.967
Oltre 60.000 ab.	63.658.199	33.099.835	96.758.034	55.166.393	118.824.592
<b>TOTALE</b>	<b>118.349.838</b>	<b>70.991.925</b>	<b>189.341.763</b>	<b>118.319.876</b>	<b>236.669.714</b>

La manovra comporterebbe uno sforzo ulteriore pari ad oltre 70 milioni di euro per il 2011 e circa 120 milioni di euro per il 2012. Considerando i due sforzi richiesti ai comuni, l'impatto complessivo sui comuni sarebbe pari a quasi 190 milioni di euro per il 2011 e circa 236 milioni di euro per il 2012. Complessivamente, rispetto ai dati presentati nel paragrafo precedente ciò significherebbe una riduzione dell'aggravio finanziario per i comuni di circa 180 milioni di euro (87 milioni nel 2011 e 93 nel 2012).

La riduzione dell'aggravio finanziario per i comuni in questa nostra ipotesi è evidente anche dalla stima dei valori pro capite (Tab. 4.6): nel 2011, sarebbe richiesta una riduzione della spesa pari a circa 57 euro pro capite, a fronte di una riduzione attualmente prevista di 82 euro; nel 2012, la riduzione necessaria della spesa sarebbe pari a 71 euro, invece dei circa 98 euro attualmente previsti (cfr. Tab. 4.6 e Tab. 4.3).

Tabella 4.6  
EFFETTI DELLA DIVERSA ARTICOLAZIONE DEL PATTO E DELLA MANOVRA  
Valori pro capite

	Saldo Obiettivo (pareggio di bilancio)	Manovra finanziaria 2012	PSI + Manovra 2011	Manovra finanziaria 2011	PSI + Manovra 2012
Tra 5.000 e 10.000 ab.	33	32	52	19	65
Tra 10.000 e 20.000 ab.	20	28	37	17	48
Tra 20.000 e 60.000 ab.	30	34	50	20	64
Oltre 60.000 ab.	47	41	72	25	88
<b>TOTALE</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>57</b>	<b>21</b>	<b>71</b>

In ultimo, si noti che questa nostra ipotesi lascia comunque pressoché invariata la ripartizione del carico finanziario complessivo se guardiamo alla distribuzione dei comuni per classi di dimensione demografica. Con riferimento sia alla tabella 4.5 che alla tabella 4.6, è possibile osservare che i comuni che maggiormente sopportano lo sforzo finanziario richiesto alla regione sono quelli più grandi, con popolazione superiore ai 60 mila abitanti, mentre i comuni di dimensioni medie (classi demografiche con popolazione compresa fra 10 mila e 20 mila abitanti e con popolazione compresa fra 20 mila e 60 mila abitanti), sono quelli che sono sottoposti ad un carico inferiore a quello medio, sia nel 2011 che nel 2012.

#### 4.5 Le modifiche introdotte dalla Legge di Stabilità

Come specificato nel paragrafo dedicato all'aggiornamento normativo, è necessario approfondire, sebbene in termini descrittivi, il contenuto della c.d. Legge di Stabilità, recentemente approvata dalle due Camere e non ancora promulgata, visto che essa introduce alcune importanti novità nel patto di stabilità interno sia con riferimento agli enti locali che con riferimento alle Regioni e Province autonome.

Per ciò che riguarda i Comuni, la nuova disciplina introduce, rispetto alla normativa vigente, un principio generale, valido a regime a decorrere dal 2011, riguardante l'obiettivo strutturale del patto di stabilità interno per le Province e i Comuni con popolazione superiore ai 5 mila abitanti, che viene definito come pareggio del saldo finanziario, espresso in termini di competenza mista.

Accanto a questo principio generale, la Legge di Stabilità definisce l'obiettivo effettivo di saldo finanziario per ciascun anno del triennio 2011-2013, previsto a titolo di concorso degli enti locali alla realizzazione della manovra di finanza pubblica e contenuto nell'articolo 14, comma 1, del decreto Legge n. 78 del 2010, la cui consistenza è riportata nella tabella 4.7.

Tabella 4.7  
CONSISTENZA DELLA MANOVRA PER GLI ENTI LOCALI. TRIENNIO 2011-2013  
Valori espressi in milioni di euro e relativi all'Italia

	2011	2012	2013
Comuni > 5.000 ab.	1.500	2.500	2.500
Province	300	500	500

La suddetta legge (commi 87-124), nel definire il concorso alla manovra, prevede che le Province e i Comuni con popolazione superiore ai 5 mila abitanti, debbano determinare il proprio obiettivo, espresso come saldo finanziario in termini di competenza mista, moltiplicando la spesa corrente media registrata nel periodo 2006-2008 (Tab. 4.8), calcolata in termini di impegni, per una percentuale fissata per ogni anno del triennio e stabilita dall'art. 77-bis del Decreto Legge n. 112 del 2008. All'importo così ottenuto bisogna sottrarre l'ammontare della riduzione dei trasferimenti applicata ai sensi dell'articolo 14, comma 2 del decreto Legge n. 78 del 2010. Più semplicemente, gli enti locali devono conseguire, per il triennio 2011/2013, un saldo finanziario almeno pari al saldo obiettivo ridotto del taglio ai trasferimenti previsto dal Decreto Legge n. 78 del 2010.

Tabella 4.8  
 SPESA DEGLI ENTI LOCALI REGISTRATA NEL TRIENNIO 2006-2008  
 Valori in milioni di euro e relativi all'Italia

	2006	2007	2008	Media del triennio
Comuni > 5.000 ab.	36.900	39.300	38.400	38.600
Province	7.200	8.600	8.600	8.500

Rispetto alla disciplina vigente, quindi, il nuovo meccanismo di attribuzione dell'obiettivo di saldo programmatico viene parametrato non più al saldo degli anni precedenti bensì alla spesa corrente, riferita ad un intervallo temporale triennale.

Le percentuali così ottenute, applicate alla media delle spese correnti di Province e comuni per il periodo 2006-2008, determinano un obiettivo in termini di saldo positivo pari per le Province a 700 milioni nel 2011 e 900 milioni nel 2012 e 2013 e per i Comuni a 4.400 milioni nel 2011 e 5.400 milioni nel 2012 e 2013. La tabella 4.9 riporta i saldi obiettivi determinati dall'applicazione delle percentuali alla spesa corrente media 2006-2008.

Tabella 4.9  
 TABELLA RIEPILOGATIVA  
 Valori espressi in milioni di euro e relativi all'Italia

	Spesa Media del triennio (2006-2008)	% da applicare alla spesa media nel:			Importo dell'obiettivo complessivo da conseguire nel:		
		2011	2012	2013	2011	2012	2013
Comuni > 5.000 ab.	38.600	11,4	14,0	14,0	4.400	5.400	5.400
Province	8.500	8,3	10,7	10,7	700	900	900

La relazione tecnica chiarisce inoltre che il nuovo meccanismo di attribuzione dell'obiettivo consente di parametrare il saldo programmatico in maniera uniforme su ogni ente in quanto l'ammontare dell'obiettivo è basato su una variabile, la spesa corrente, meno erratica del saldo, considerata inoltre su intervallo temporale più ampio del singolo esercizio e quindi tale da ridurre sensibilmente gli inconvenienti connessi a fatti gestionali di natura straordinaria.

L'utilizzo di una nuova base di calcolo (la spesa corrente) e il diverso intervallo temporale (un triennio), tuttavia, determinano per alcuni enti un peggioramento dell'obiettivo tale da renderne arduo il conseguimento e da richiedere una significativa rideterminazione della programmazione finanziaria pluriennale già effettuata sulla base del precedente obiettivo; conseguentemente, solo per l'anno 2011, è stata prevista una correzione tesa a dimezzare la distanza fra gli obiettivi calcolati con il vecchio metodo e quelli calcolati con le modalità prima descritte<sup>10</sup>.

In particolare, per il 2011 l'obiettivo di saldo ottenuto con la nuova modalità viene ridotto della metà della differenza tra il saldo calcolato ai sensi del comma precedente e quello previsto ai sensi della disciplina vigente (art. 77-bis del D.L. n. 112/2008). In caso di differenza negativa, l'obiettivo di saldo viene invece incrementato nella stessa misura del 50%.

Inoltre, sempre relativamente al solo esercizio 2011, possono essere stabilite alcune misure correttive con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, entro il 31 gennaio 2011. Tali deroghe possono essere concesse entro l'importo complessivo di 480 milioni di euro in termini di indebitamento netto ed al fine di distribuire in modo equo il contributo degli enti alla manovra e le differenze positive e negative della variazione della regola<sup>11</sup>.

Accanto al suddetto obiettivo effettivo di saldo finanziario, come abbiamo già accennato, gli enti in esame devono conseguire anche un obiettivo strutturale del patto di stabilità interno realizzando un saldo finanziario, espresso in termini di competenza mista, in pareggio<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Tale correzione, secondo quanto descritto nella Relazione Tecnica di accompagnamento alla Legge di Stabilità, non produce effetti negativi sui saldi di finanza pubblica in quanto è prevista una compensazione fra enti chiamati a rimodulare al rialzo i propri obiettivi ed enti chiamati a rimodulare al ribasso i propri obiettivi.

<sup>11</sup> La relazione tecnica di accompagnamento alla Legge di Stabilità precisa come sia la correzione degli obiettivi di saldo per l'anno 2011 che l'utilizzo dei 480 milioni di euro non abbiano influenza sui saldi di finanza pubblica. Sull'effettiva ininfluenza delle due misure rimangono, tuttavia, perplessità espresse anche in sede di discussione legislativa (si veda a tal proposito il dossier di accompagnamento alla legge predisposto dagli uffici del senato).

<sup>12</sup> Il richiamo a tale ultimo obiettivo, privo di rilievo sul piano operativo, sembra peraltro di natura meramente programmatica, e non è chiaro con quali modalità si delini il percorso verso il conseguimento di tale finalità di lungo periodo.

Come gli scorsi anni, il saldo finanziario va calcolato, in termini di competenza mista, quale differenza tra entrate finali e spese finali, al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di crediti; la norma prevede, tuttavia, l'esclusione di alcune voci di entrata e di spesa dal computo del saldo, provvedendo al contempo ad una razionalizzazione delle deroghe già considerate dalla normativa vigente<sup>13</sup>.

In particolare, sono escluse dal saldo finanziario:

1. alcune voci di entrata e di spesa relative a calamità naturali;
2. le risorse provenienti dall'Unione europea;
3. alcune voci di entrata e di spesa connesse a specifici trasferimenti autorizzati dalla Legge finanziaria 2007, al fine di agevolare il lavoro delle commissioni straordinarie chiamate alla gestione dei comuni commissariati per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso.

Ulteriori deroghe sono inoltre previste in favore di determinate categorie di enti locali ed è confermata l'esclusione, ai fini del patto di stabilità interno, per l'anno 2010 e 2011, delle risorse originate dalla cessione di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali nonché quelle derivanti dalla distribuzione dei dividendi determinati da operazioni straordinarie poste in essere dalle predette società e le risorse relative alla vendita del patrimonio immobiliare, se destinate alla realizzazione di investimenti o alla riduzione del debito.

Infine, nei confronti delle Province e di tutti i Comuni si dispone anche una misura di contenimento del debito. In particolare, si prevede che gli enti in esame non possano aumentare la consistenza del proprio debito, in essere al 31 dicembre dell'anno precedente, qualora la spesa per interessi superi il limite dell'8% delle entrate relative ai primi tre titoli dell'entrata del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui<sup>14</sup>.

La Legge di Stabilità introduce anche la disciplina del patto di stabilità interno per le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per il triennio 2011-2013.

Circoscrivendo l'analisi alle sole Regioni a statuto ordinario, continua ad applicarsi la regola del controllo della spesa finale (corrente e in conto capitale) introdotta a partire dal 2002, ma a differenza del triennio precedente gli obiettivi sono fissati in misura distinta per le spese in termini di competenza e per le spese in termini di cassa. Viene, quindi, stabilito un doppio obiettivo per le spese finali, uno espresso in termini di competenza e uno in termini di cassa; il complesso delle spese finali per ciascuno degli anni 2011-2013 non può essere superiore alla media delle corrispondenti spese finali del triennio 2007-2009 ridotta, rispettivamente, di determinate percentuali (Tab. 4.10).

Tabella 4.10  
OBIETTIVI PREVISTI PER LE REGIONI A STATUTO ORDINARIO  
Valori % medi nazionali

Anno	Competenza	Cassa
2011	12,3	13,6
2012	14,6	16,3
2013	15,5	17,2

La riduzione del complesso delle spese finali rispetto alla media registrata nel triennio 2007-2009 nei termini percentuali stabiliti dalla norma, sia in termini di competenza finanziaria che di cassa, è tale da consentire un effetto sugli andamenti tendenziali di spesa pari a 4.000 milioni nel 2011 e 4.500 milioni nel 2012 e 2013.

La differenziazione delle percentuali, per la competenza finanziaria e per la cassa, è volta a garantire l'efficacia della manovra sia rispetto agli andamenti dei flussi finanziari, sia rispetto all'indebitamento netto.

In secondo luogo, la norma elenca le spese escluse dal computo, ai fini dell'applicazione delle regole del patto, abrogando ogni altra disposizione. Come nella precedente disciplina, sono escluse: le spese per sanità; le spese per la concessione di crediti; le spese correnti e in conto capitale per interventi cofinanziati dall'Unione Europea<sup>15</sup>; i pagamenti effettuati a valere sui residui passivi di conto corrente.

<sup>13</sup> Quelle attualmente vigenti non espressamente richiamate dai commi in esame sono pertanto da considerarsi abrogate.

<sup>14</sup> Non entriamo nel merito di altri aspetti della legge. Ricordiamo soltanto che sono sostanzialmente riconfermate sia le disposizioni previgenti sulle procedure di monitoraggio e sulle misure sanzionatorie, mentre viene riformulato il sistema di premialità per gli enti locali virtuosi.

<sup>15</sup> L'esclusione riguarda solo la quota di finanziamento europea, e non le quote di finanziamento statale e regionale.

Sono riproposte infine una serie di disposizioni che consentono alle Regioni sottoposte a misure sanzionatorie, cui si applicano limiti alla spesa, di ricalcolare l'obiettivo di risparmio relativo alla cassa attraverso una corrispondente riduzione dell'obiettivo degli impegni di parte corrente relativi agli interessi passivi e oneri finanziari diversi, alle spese per il personale, alla produzione di servizi in economia e acquisizione di servizi e forniture calcolati con riferimento alla media dei corrispondenti impegni del triennio 2007-2009.

### Riferimenti bibliografici

- Brugnano C., Rapallini C. (2009), "Il Patto di Stabilità Interno per i Comuni: una valutazione con i certificati dei conti consuntivi", *Economia Pubblica*, 1-2: 58-89.
- Camera dei Deputati (2010), *Documentazione per l'esame dei progetti di legge. Disegno di Legge di stabilità*, [www.camera.it](http://www.camera.it)
- IFEL (2010), *Federalismo Fiscale. Principi e Criteri. Prima fase attuativa*, Aprile.
- Senato della Repubblica (2010), *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2011)*, [www.senato.it](http://www.senato.it)



## 5. LA REGIONALIZZAZIONE DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO

### 5.1 Introduzione

Dalla sua introduzione il Patto di Stabilità Interno è stato oggetto di revisioni annuali che hanno riguardato la definizione dell'obiettivo programmatico (prima un saldo poi un tetto alla spesa poi ancora un saldo), l'esclusione o l'inclusione di componenti di spesa ed entrata, l'anno di riferimento, il criterio di valutazione degli aggregati di bilancio (cassa, competenza, competenza mista), l'individuazione degli enti coinvolti, il meccanismo di premi e sanzioni e il sistema di monitoraggio. Da un paio di anni si sente sempre più spesso parlare di una revisione di più ampio respiro che prende il nome di regionalizzazione del Patto di Stabilità Interno. La regionalizzazione del Patto di Stabilità Interno si fonda sull'idea che l'attribuzione di un ruolo di coordinamento e garanzia alle Regioni nei confronti degli enti locali del proprio territorio può correggere alcuni degli effetti indesiderati dell'applicazione del Patto. In questo capitolo dopo aver esaminato alcune delle criticità dell'applicazione del Patto di Stabilità Interno in Italia si descrivono le esperienze dei paesi europei e delle Regioni a statuto speciale. Quindi si analizzano le prime esperienze di regionalizzazione del Patto di Stabilità nelle Regioni a statuto ordinario.

### 5.2 Criticità dell'applicazione del Patto di Stabilità Interno

Tra le tante criticità dell'applicazione del Patto di Stabilità Interno che possono essere annoverate ci soffermiamo su due effetti negativi, quello dell'accumulazione dei residui passivi in conto capitale e quello della contrazione degli investimenti.

A causa dei vincoli imposti dal Patto gli enti locali, con un sostanziale blocco delle entrate, sono obbligati a ridurre i pagamenti di stati di avanzamento su opere di investimento, nonostante abbiano in cassa le risorse disponibili, con il conseguente aumento dei residui passivi. A livello statale una prima risposta a questa problematica si è avuta nel 2009; come evidenziato nel capitolo 4, la Legge 102/2009 stabilisce, infatti, che gli enti soggetti al Patto possono escludere, sotto determinate condizioni, dal saldo finanziario per il 2009 i pagamenti per spese in conto capitale effettuati entro il 31 Dicembre 2009 per un importo non superiore al 4% dei residui passivi in conto capitale risultanti dal bilancio consuntivo 2007. L'esclusione dei pagamenti per spese di investimento dal computo del Patto è prorogata al 2010 con il decreto legge 78/2010 in cui è stabilito che gli enti possano escludere i pagamenti in conto capitale effettuati entro il 31 Dicembre 2010 per al massimo lo 0,78% dei residui in conto capitale che risultano dal bilancio consuntivo 2008<sup>16</sup>.

La tabella 5.1 riporta i pagamenti esclusi dal computo del Patto nel 2009 da parte dei Comuni toscani grazie all'applicazione della legge 102/2009. In valori assoluti sono i Comuni delle Province di Firenze e Lucca ad aver sfruttato maggiormente la possibilità offerta e i Comuni sopra i 60.000 abitanti. Sebbene l'intervento statale abbia dato un po' di fiato ai Comuni, l'entità dei residui passivi accumulati è ben al di sopra degli 89 milioni sbloccati nel 2009.

Nel 2008 i Comuni toscani hanno accumulato residui passivi totali per circa 2.576 milioni di euro, con un livello pro capite di 763 euro. Ovviamente non a tutti i residui passivi in bilancio corrispondono risorse di cassa. Un'indagine dell'Ifel<sup>17</sup>, svolta su un campione di 732 Comuni, ha cercato di analizzare la portata del fenomeno. Dei residui passivi dei Comuni che hanno partecipato alla rilevazione, corrispondenti a circa 10 miliardi di euro, circa un terzo sarebbe potuto essere sbloccato rimuovendo il vincolo del Patto di Stabilità. Estendendo questo risultato ai Comuni toscani soggetti al Patto, circa 860 milioni di euro sarebbe l'ammontare di risorse trattenute nelle casse dei Comuni anziché iniettato nel sistema economico nel 2008.

<sup>16</sup> Come vedremo meglio nel paragrafo 5.4, nel 2009 è stata inoltre data la facoltà alle Regioni di autorizzare gli enti locali ad escludere dal computo del Patto pagamenti in conto residui su impegni per spese per investimenti sotto determinate condizioni.

<sup>17</sup> Ifel, 2009.

Tabella 5.1  
PAGAMENTI (IN CONTO COMPETENZA E IN CONTO RESIDUI) EFFETTUATI AI SENSI DELL'ART.9-B/5,  
COMMA 1 DELLA LEGGE 102/2009 DAI COMUNI TOSCANI  
Valori in migliaia di euro

Provincia di appartenenza	Pagamenti esclusi	Classe demografica	Pagamenti esclusi
Arezzo	4.703	Tra 5.000 e 10.000 ab.	10.946
Firenze	30.896	Tra 10.000 e 20.000 ab.	14.082
Grosseto	4.442	Tra 20.000 e 60.000 ab.	23.798
Livorno	8.833	Oltre 60.000 ab.	40.596
Lucca	10.415	<b>TOTALE</b>	<b>89.422</b>
Massa Carrara	5.658		
Pisa	6.592		
Pistoia	4.682		
Prato	4.765		
Siena	8.436		
<b>TOTALE</b>	<b>89.422</b>		

Fonte: monitoraggio RGS quarto trimestre 2009

Tabella 5.2  
RESIDUI PASSIVI IN C/CAPITALE DEGLI ENTI LOCALI TOSCANI SOGGETTI AL PSI NEL 2008  
Valori in migliaia di euro e pro capite in euro

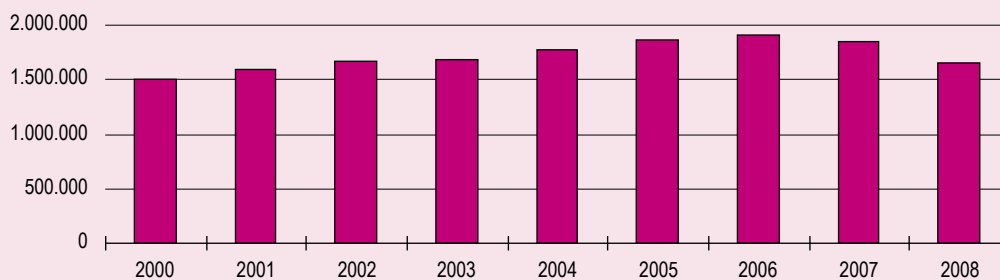
Ente	Residui passivi*	Val. %	Pro capite
Comuni	2.576.430	71,3	763
Province	1.037.286	28,7	280
<b>TOTALE</b>	<b>3.613.716</b>	<b>100,0</b>	<b>-</b>

\* Provenienti da esercizi precedenti e di competenza dell'esercizio

Fonte: SIFAL-Certificati Consuntivi di Bilancio

Il fenomeno è destinato a crescere nel tempo. La serie storica (Graf. 5.3<sup>18</sup>) dello stock di residui passivi per spese in conto capitale accumulati nel corso degli esercizi precedenti ha un andamento crescente almeno fino al 2006<sup>19</sup>.

Grafico 5.3  
RESIDUI PASSIVI IN C/CAPITALE DA RIPORTARE AGLI ESERCIZI SUCCESSIVI. COMUNI TOSCANI SOGGETTI AL PSI NEL 2008  
Valori in migliaia di euro



Fonte: SIFAL-Certificati Consuntivi di Bilancio

L'accumulazione dei residui passivi dei Comuni toscani è variegata sul territorio. In valori assoluti i Comuni della Provincia di Firenze hanno l'ammontare più elevato di residui passivi; il livello pro capite più consistente appartiene ai Comuni della Provincia di Siena, mentre i Comuni delle Province di Arezzo e Pistoia presentano residui pro capite contenuti rispetto alla media comunale toscana. Da segnalare i Comuni della Provincia di Prato e quelli della Provincia di Grosseto, con livello pro capite e tasso di formazione<sup>20</sup> al di sotto della media comunale toscana, e con tasso di smaltimento<sup>21</sup> superiore (Tab. 5.4).

<sup>18</sup> La popolazione di riferimento per selezionare gli enti soggetti al Patto è quella del penultimo anno precedente a quello in cui sono tenuti a rispettare il Patto. Nell'analisi è stata considerata come popolazione di riferimento quella al 31 Dicembre 2006, pertanto sono inclusi gli enti che dovevano rispettare il Patto nel 2008.

<sup>19</sup> I residui passivi che si formano nel corso dell'esercizio hanno tuttavia un andamento altalenante nel periodo considerato.

<sup>20</sup> Il tasso di formazione è calcolato come rapporto percentuale tra residui formati nel corso dell'esercizio e impegni di competenza dell'esercizio.

<sup>21</sup> Il tasso di smaltimento è calcolato come rapporto percentuale tra pagamenti in conto residui e residui passivi iniziali.



Tabella 5.4  
RESIDUI PASSIVI IN C/CAPITALE DEI COMUNI TOSCANI SOGGETTI AL PSI PER PROVINCIA DI APPARTENENZA NEL 2008  
Valori in migliaia di euro e pro capite in euro

Provincia di appartenenza	Residui passivi*	Pro capite	Tasso di formazione (%)	Tasso di smaltimento (%)
Arezzo	149.256	498	84,4	31,2
Firenze	843.837	884	74,8	25,0
Grosseto	111.233	644	62,3	30,4
Livorno	248.919	793	75,7	21,3
Lucca	291.523	826	67,1	28,6
Massa Carrara	138.050	791	72,4	27,2
Pisa	271.532	742	78,3	30,5
Pistoia	140.719	508	81,4	29,7
Prato	128.209	528	70,7	36,0
Siena	253.153	1.132	65,2	31,3
<b>TOTALE</b>	<b>2.576.430</b>	<b>763</b>	<b>73,4</b>	<b>27,7</b>

\* Provenienti da esercizi precedenti e di competenza dell'esercizio  
Fonte: SIFAL-Certificati Consuntivi di Bilancio

L'ampiezza demografica incide positivamente sul valore assoluto dei residui (Tab. 5.5). In valori pro capite, il livello più basso è detenuto dalla classe demografica tra 10.000 e 20.000 abitanti, caratterizzata tuttavia dal più elevato tasso di formazione. Il tasso di smaltimento è al di sotto della media comunale nelle classi demografiche oltre i 20.000 abitanti.

Tabella 5.5  
RESIDUI PASSIVI IN C/CAPITALE DEI COMUNI TOSCANI SOGGETTI AL PSI PER CLASSE DEMOGRAFICA NEL 2008  
Valori in migliaia di euro e pro capite in euro

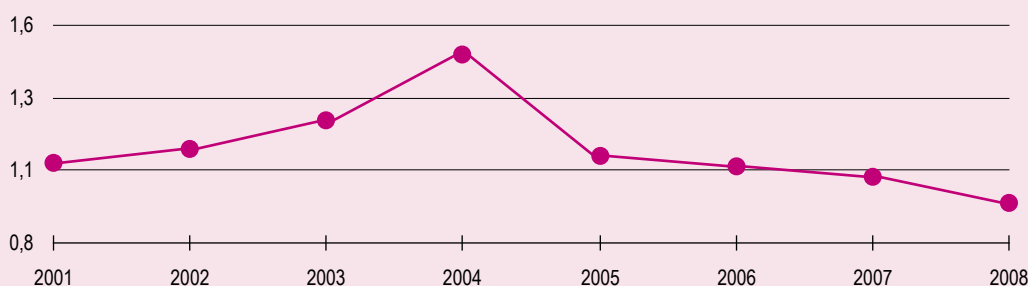
Classe demografica	Residui passivi*	Pro capite	Tasso di formazione (%)	Tasso di smaltimento (%)
Tra 5.000 e 10.000 ab.	363.055	745	75,3	31,1
Tra 10.000 e 20.000 ab.	415.099	602	83,5	29,9
Tra 20.000 e 60.000 ab.	666.920	786	72,5	26,4
Oltre 60.000 ab.	1.131.356	836	70,5	26,7
<b>TOTALE</b>	<b>2.576.430</b>	<b>763</b>	<b>73,4</b>	<b>27,7</b>

\* Provenienti da esercizi precedenti e di competenza dell'esercizio  
Fonte: SIFAL-Certificati Consuntivi di Bilancio

Un secondo effetto negativo dell'applicazione del Patto di Stabilità Interno è la riduzione della spesa per investimenti. Anche se la logica per saldi ha sostituito l'imposizione di un tetto alla spesa, la limitata autonomia tributaria ha obbligato gli enti locali a far leva solo sulla spesa per aderire al Patto, in particolare sacrificando gli investimenti, proprio la componente di spesa che dovrebbe incidere maggiormente sulla crescita economica (con l'effetto desiderato di riduzione dei rapporti tra deficit e PIL e debito pubblico e PIL).

Il rapporto tra spesa in conto capitale (pagamenti) e totale del PIL toscano<sup>22</sup> è crescente fino al 2004 in cui raggiunge il suo massimo, dopo di che si porta ad un livello inferiore al 2001 (Graf. 5.6).

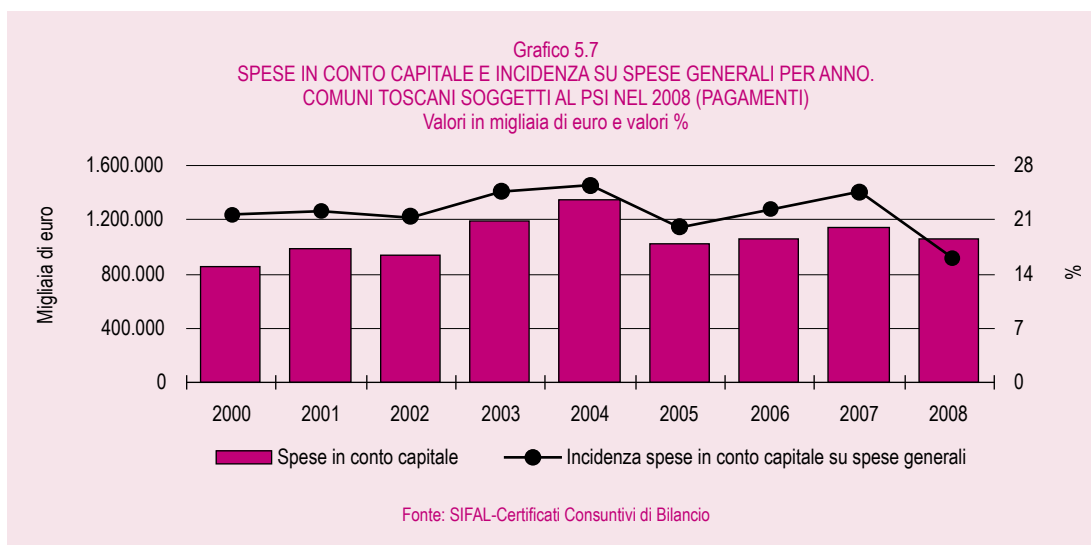
Grafico 5.6  
PAGAMENTI PER SPESE IN CONTO CAPITALE SU PIL PER ANNO. COMUNI TOSCANI  
Valori %



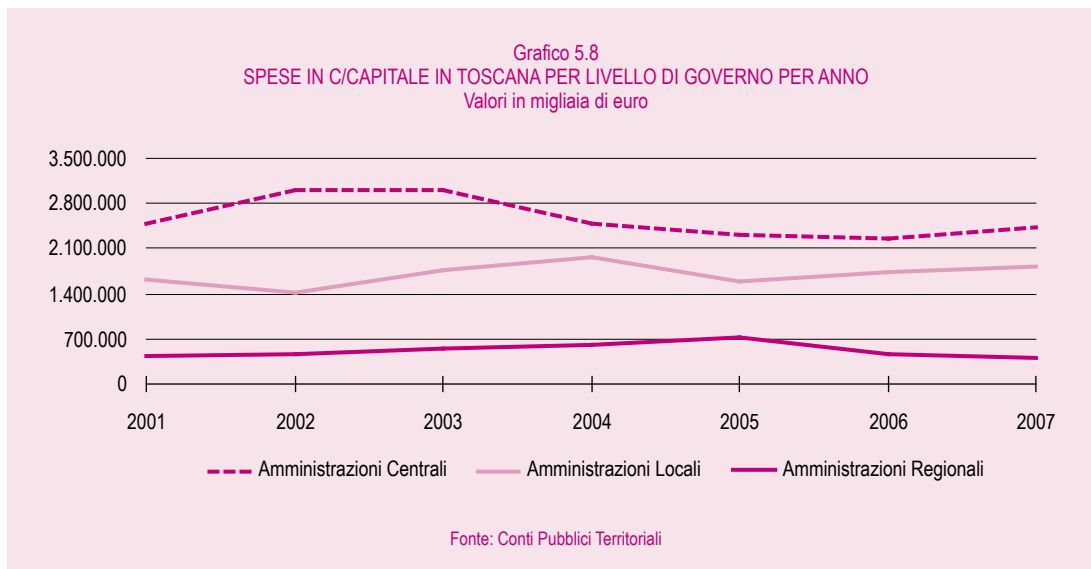
Fonte: SIFAL-Certificati Consuntivi di Bilancio e stime IRPET

<sup>22</sup> Sono inclusi anche i pagamenti dei Comuni non soggetti al Patto.

Inoltre, l'incidenza della spesa in conto capitale sul totale della spesa dei Comuni soggetti al Patto, sebbene abbia un andamento altalenante, è tendenzialmente in diminuzione dal 2000 all'ultimo dato disponibile (Graf. 5.7). Dato che la spesa per investimenti è quella meno rigida e più caratterizzata da discrezionalità, proprio questa componente di spesa è evidentemente la prima ad essere tagliata.

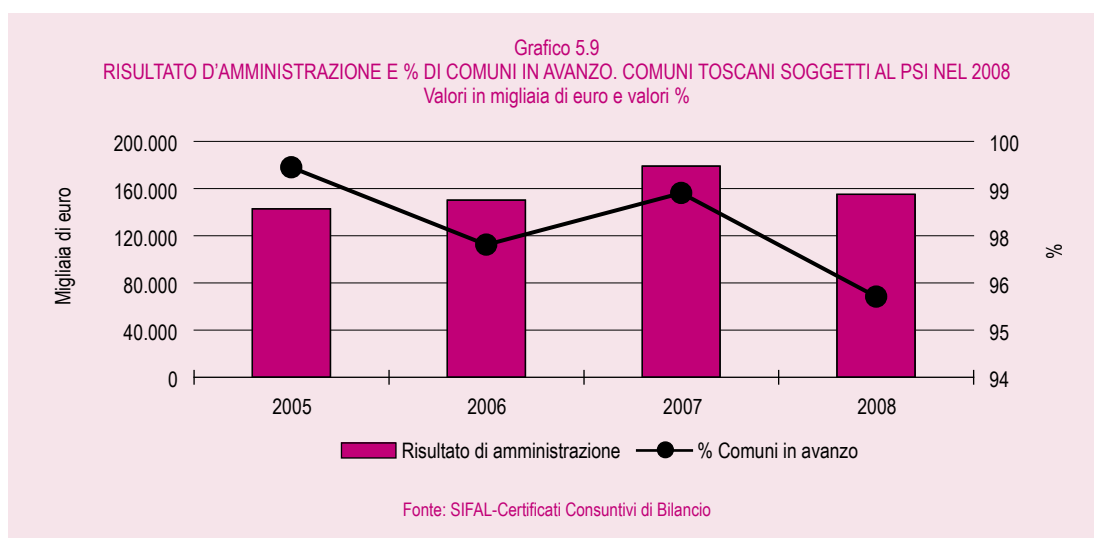


Gli effetti negativi sulla crescita economica dovuti al calo degli investimenti a livello locale sono aggravati, come si osserva dal grafico 5.8, dall'analoga riduzione anche per gli altri livelli di governo, in particolare in quello centrale.



Un effetto indiretto del blocco delle risorse in cassa potrebbe essere l'aumento "forzato" dell'avanzo di amministrazione e del numero di Comuni in avanzo. Il risultato di amministrazione dei Comuni soggetti al Patto di Stabilità nel 2008 cresce fino al 2007 (Graf. 5.9).

In definitiva, i vincoli imposti dal Patto da una parte impediscono il pagamento di opere di investimento già avviate con effetti perversi sul sistema economico nel suo complesso, dall'altra disincentivano e impediscono l'avvio di nuove opere di investimento da parte degli enti locali che tra le amministrazioni pubbliche sono quelle da cui proviene buona parte della spesa per investimenti. I settori maggiormente interessati da questi effetti saranno con molta probabilità quelli della viabilità, dei trasporti e dell'edilizia. Come superare queste criticità? Nel prossimo paragrafo vediamo cosa hanno da insegnarci i paesi europei e le Regioni a statuto speciale.



### 5.3

#### Le esperienze nei paesi europei e nelle Regioni a statuto speciale

L'applicazione del Patto di Stabilità Interno in un paese dipende in gran parte dal tipo di relazione che lega il governo centrale a quello locale e dal grado del decentramento. Uno studio dell'OECD<sup>23</sup> classifica le esperienze dei paesi europei in quattro tipologie.

- *Controllo centralistico* in cui il governo centrale, responsabile del rispetto degli impegni di finanza pubblica, esercita controlli amministrativi sui governi locali caratterizzati da una limitata autonomia fiscale. Non è presente un vero e proprio Patto di Stabilità Interno. Rientrano in questa tipologia Grecia, Irlanda, Lussemburgo e Regno Unito.
- *Regole imposte dal centro* in cui rientrano paesi unitari come Francia, Finlandia, Portogallo. Non esiste necessariamente un Patto di Stabilità Interno (come in Francia ad esempio). Ne fa parte anche l'Italia in cui il Patto di Stabilità Interno è disciplinato ogni anno attraverso una legge dello Stato.
- *Cooperazione formalizzata* dove gli obiettivi di finanza pubblica sono stabiliti attraverso un processo di negoziazione tra il governo centrale e i governi locali a livello regionale e/o a livello locale che si traduce in alcuni paesi nell'adozione di un Patto di Stabilità Interno. Adottata da Austria, Belgio, Danimarca, Germania e Spagna.
- *Assenza di coordinamento* istituzionale come in Svizzera in cui i governi locali sono dotati di ampia autonomia, il coordinamento tra governo centrale e locale avviene attraverso il ruolo del mercato e ogni decisione fiscale è soggetta a referendum.

La maggioranza dei paesi europei si è uniformata a due modelli, quello basato su regole imposte dal centro o quello cooperativo. Vediamo ora attraverso le esperienze di Austria, Spagna e Germania i vantaggi del modello cooperativo.

L'Austria è uno stato federale con tre livelli di governo: il livello centrale, il livello dei *Laender* e quello degli enti locali. Il Patto di Stabilità Interno è stato introdotto nel 1999 con una legge preceduta da un accordo tra i diversi livelli di governo con l'obiettivo di arrivare ad un bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni in pareggio. Il Patto fissa il contributo dei diversi livelli di governo alla riduzione dell'indebitamento in via preliminare, contributo che rimane fisso nel periodo di applicazione del Patto; l'arco temporale è pluriennale. La ripartizione non avviene al livello del singolo ente locale, ma è basata sulla popolazione residente e sulla condizione economica dei *Laender* di cui gli enti locali fanno parte. Esiste una sorta di mercato dei "permessi di creazione di deficit": in particolare le quote di disavanzo possono essere trasferite tra i diversi *Laender*, tra enti locali e *Laender*, tra enti locali all'interno del medesimo *Laender*; tra il complesso degli enti locali di un *Laender* e tra quelli di un altro *Laender*. Per quanto riguarda l'accesso al credito a livello regionale non c'è alcun vincolo, mentre a livello locale è consentita l'ammissione di un deficit solo per le spese straordinarie. Nel caso in cui l'obiettivo non sia raggiunto a livello di *Laender*, vengono sanzionati tutti gli enti locali che ne fanno parte.

<sup>23</sup> Joumard e Kongsrud (2003).

La Spagna è uno stato unitario basato su tre livelli di governo, oltre a quello statale, quello delle Comunità autonome e dei Comuni con un grado di autonomia a livello regionale elevato. Negli anni novanta il coordinamento della politica fiscale avveniva nell'ambito del Consiglio per la politica fiscale e finanziaria a cui partecipavano anche le Comunità Autonome. In questa prima fase gli esiti della cooperazione non furono del tutto soddisfacenti poiché il controllo era basato essenzialmente sulla spesa attraverso accordi bilaterali poco trasparenti; per questo nel 2001 è stato adottato per la prima volta il Patto di Stabilità con la legge generale di Stabilità finanziaria. L'adozione delle regole dall'autorità centrale è preceduta tuttavia da una fase di negoziazione. I diversi livelli di governo sono tenuti al pareggio di bilancio condizione necessaria affinché le Comunità Autonome diano l'autorizzazione per l'accesso al credito agli enti locali. La responsabilità per il vincolo è a livello della singola Comunità Autonoma e il comparto dei Comuni è responsabile verso le Comunità Autonome. Vale la *golden rule* ed è presente un meccanismo di ripartizione della sanzione imposta dall'Unione Europea.

La Germania è uno stato federale con tre livelli di governo, oltre a quello centrale quello dei *Laender* e dei Comuni. Nel 2002 è stato raggiunto un accordo tra livelli di governo che ha stabilito l'obiettivo del pareggio di comparto nel medio termine. Il coordinamento tra la finanza centrale e quella locale avviene nell'ambito di un consiglio intergovernativo di pianificazione finanziaria a cui partecipano i tre livelli di governo. La responsabilità per il vincolo è a livello di singolo *Laender* e il comparto dei Comuni è responsabile verso i *Laender*. Non è previsto un meccanismo sanzionatorio. Anche in Germania vale la *golden rule* a livello regionale e a livello locale con l'autorizzazione delle Regioni.

I vantaggi del modello cooperativo possono essere così sintetizzati:

- le regole sono negoziate tra i vari livelli di governo e non imposte dal centro; anche se sono stabilite mediante legge dello Stato non sono comunque imposte, ma sono oggetto di negoziazione;
- le regole valgono per un orizzonte temporale pluriennale;
- vale la *golden rule* in base alla quale il controllo diretto avviene solo per la spesa corrente, mentre la spesa in conto capitale è controllata solo indirettamente attraverso un limite all'indebitamento;
- le regole vengono fissate a livello di *Laender*/Regione; la Regione ha quindi un ruolo di intermediazione tra il livello statale e locale in quanto conoscitrice della realtà locale.

In Italia dal 2002 il Patto di Stabilità Interno è stato esteso anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province Autonome ai sensi della Legge 405/2001 prevedendo l'obbligo di concordare con il Ministero dell'Economia e delle Finanze il livello delle spese correnti e dei relativi pagamenti per il triennio di riferimento. In questa prima fase non è stato fissato un termine per la conclusione di tale accordo; solo in un secondo momento, con la Legge finanziaria 289/2002 è stato previsto un termine esplicito. Nel caso in cui non ci sia accordo, si applica quanto previsto dalla disciplina generale del Patto di Stabilità Interno.

Per gli enti locali facenti parte delle Regioni a statuto speciale e delle Province Autonome le regole sono stabilite direttamente da parte delle RSS e delle Province Autonome. Se queste ultime non provvedono agli enti locali si applica quanto disposto dalla disciplina generale del Patto di Stabilità Interno<sup>24</sup>. Per quanto riguarda le disposizioni stabilite dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province Autonome nei confronti degli enti locali del loro territorio descriviamo in breve l'esperienza della Valle d'Aosta, delle Province Autonome di Trento e Bolzano e del Friuli Venezia Giulia.

La Valle d'Aosta ogni anno determina dopo aver raggiunto un accordo con i rappresentanti degli enti locali del proprio territorio (tutti anche quelli con popolazione al di sotto dei 5.000 abitanti) il loro concorso agli impegni di stabilità finanziaria. Gli obiettivi da raggiungere fanno riferimento ai saldi della sola gestione corrente (sin dal 2004). Il saldo è espresso sia in termini di cassa sia in termini di competenza. Il Patto non impone agli enti locali un saldo positivo, ma solo di mantenerlo o migliorarlo. Oltre al miglioramento del saldo finanziario è imposto l'obiettivo della riduzione del debito. L'attività di monitoraggio e la fissazione del sistema di incentivi e sanzioni sono di competenza regionale.

La Provincia autonoma di Trento impone il rispetto degli obiettivi del Patto di Stabilità a tutti i Comuni anche quelli di più ridotte dimensioni. Gli obiettivi previsti dal Patto sono due, quello del miglioramento del saldo finanziario e quello della riduzione del debito. Il saldo finanziario è pluriennale, con la possibilità di recuperare gli scostamenti annuali, ed è espres-

<sup>24</sup> Agli enti locali delle Regioni Sicilia e Sardegna si applica quanto disposto dalla disciplina generale del Patto di Stabilità Interno poiché, nonostante siano titolari di potestà primaria in materia di ordinamento e finanza degli enti locali, non è stata attuata finora in queste Regioni la normativa statutaria.

so come differenza tra entrate correnti e spese correnti. Il secondo obiettivo è la riduzione del rapporto tra il debito e il valore aggiunto provinciale. Sono disciplinati inoltre l'attività di monitoraggio e il sistema di incentivi e sanzioni. Bolzano opera attraverso una logica per saldi; la Provincia si mette d'accordo con i Comuni all'interno del Comitato per gli accordi finanziari dei Comuni al fine di migliorare i saldi e ridurre i finanziamenti in disavanzo. Gli obiettivi sono espressi per un arco temporale pluriennale dando la possibilità di recuperare gli scostamenti annuali. È previsto un sistema di monitoraggio e sanzionatorio.

Il Friuli Venezia Giulia dal 2003 ha adottato una regolazione autonoma del Patto di Stabilità nei confronti degli enti locali del proprio territorio e fin dalla prima attuazione è stata prevista una concertazione tra Regione ed enti locali. Ad eccezione del 2005 in cui l'obiettivo consisteva in un tetto alla spesa (come nella normativa nazionale ma prevedendo come correttivo la detrazione di numerose voci di spesa in conto capitale), gli enti locali sono stati vincolati al miglioramento del saldo sia di competenza sia di cassa tra entrate finali e spese correnti. Dal 2007 sono due gli obiettivi da controllare, il saldo tra entrate correnti e spese correnti che deve essere positivo o uguale a zero e in aggiunta la riduzione del rapporto tra debito pubblico e PIL nazionale. È presente inoltre un sistema di sanzioni.

I vantaggi del modello cooperativo dei paesi europei sono confermati anche per le esperienze delle Regioni a statuto speciale in particolare: I) la fase di concertazione tra livello regionale e locale, II) la *golden rule* e III) l'arco temporale pluriennale.

## 5.4

### Il Patto di Stabilità territoriale

In un clima in cui sempre più forti si fanno le spinte verso il decentramento e l'autonomia degli enti locali, il Patto di Stabilità Interno si contrappone come un modello di regole decise dal centro in cui manca del tutto la fase di concertazione con la periferia. In questo quadro il Patto di Stabilità Interno territoriale rappresenta un valido strumento atto a rafforzare il ruolo di intermediazione delle Regioni tra lo Stato e gli enti locali. Le Regioni, infatti, in virtù del principio di sussidiarietà hanno una conoscenza approfondita delle peculiarità degli enti locali del loro territorio e per questo sono in grado di rispondere al meglio alle loro esigenze.

#### • *Il quadro normativo nazionale*

Le modalità con cui è possibile regionalizzare il Patto sono due. La prima, disciplinata dall'articolo 7-*quater* della Legge 33/2009, può essere definita "verticale" poiché prevede la possibilità per le Regioni di cedere una quota del proprio Patto agli enti locali del proprio territorio. Il Patto di Stabilità per le Regioni impone per ciascun anno un tetto alle spese finali sia in termini di competenza sia di cassa al netto delle spese per la sanità e delle spese per la concessione dei crediti. Le Regioni virtuose in cui la differenza tra spesa massima consentita e spesa effettiva è positiva possono cedere tale differenza agli enti locali del proprio territorio i quali possono quindi escludere dal calcolo del loro Patto i pagamenti effettuati per particolari tipologie di spesa. In particolare, la Legge 33/2009 dà la possibilità per l'anno 2009 di escludere dal saldo del Patto di Stabilità degli enti locali nel limite dell'importo autorizzato dalla Regione I) i pagamenti in conto residui su impegni per spese per investimenti regolarmente assunti nei limiti della disponibilità di cassa, II) i pagamenti per spese in conto capitale per impegni assunti finanziate dal minor onere per interessi dovuto alla riduzione dei tassi di interesse sui mutui o alla rinegoziazione degli stessi mutui, III) i pagamenti per le spese relative agli investimenti degli enti locali per la sicurezza pubblica e per interventi per alleviare gli effetti negativi della congiuntura economica. La Regione comunica agli enti locali l'ammontare di pagamenti che possono essere esclusi dal saldo finanziario e ridetermina il proprio obiettivo per un ammontare pari all'importo autorizzato. Possono accedere a tale forma di aiuto gli enti locali che soddisfano tre requisiti:

1. devono aver rispettato il Patto nel 2007;
2. presentano un rapporto tra numero dei dipendenti e abitanti inferiore alla media nazionale per classe demografica;
3. hanno avuto nell'anno 2008 impegni per spesa corrente di un livello non superiore a quello medio corrispondente nel triennio 2005/2007.

La Legge 42/2010 estende le disposizioni della Legge 33/2009 al 2010. I requisiti sono di conseguenza adattati: il Patto deve essere stato rispettato nel 2008, mentre il triennio di riferimento per l'ultimo dei requisiti è il 2006/2008.

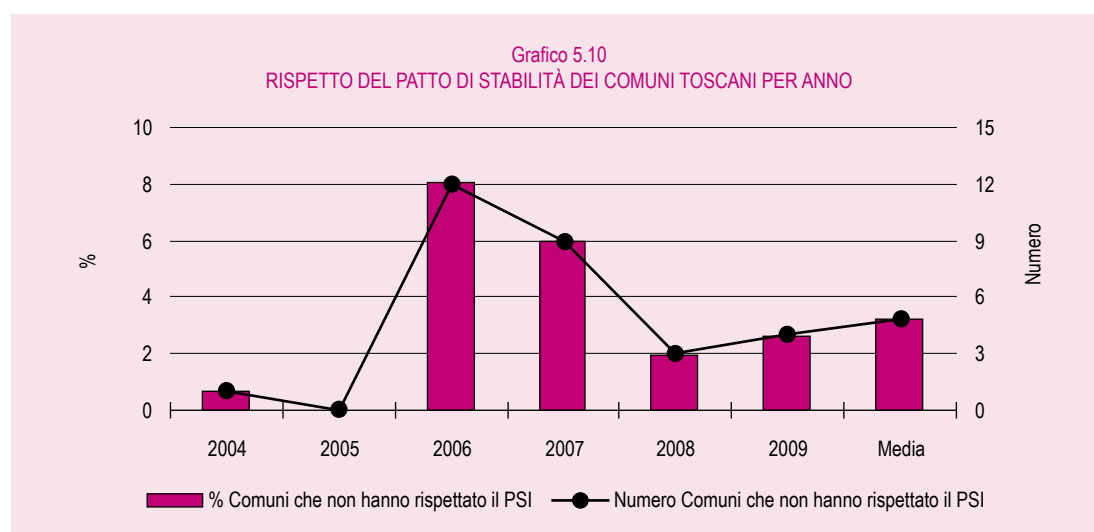
La seconda modalità con cui può essere regionalizzato il Patto può essere definita “orizzontale” poiché si basa su compensazioni all’interno del solo livello di governo locale sotto la guida regionale. Nello specifico, il comma 11 dell’articolo 77-ter del decreto Legge 112/2008 convertito dalla Legge 133/2008 permette alle Regioni di adattare per gli enti locali del proprio territorio le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle Regioni stesse, fermo restando l’obiettivo complessivamente determinato per gli enti della Regione e risultante dalla comunicazione effettuata dal Ministero dell’economia e delle finanze. In sostanza, gli enti locali che hanno differenza positiva tra saldo finanziario e saldo obiettivo possono cedere il loro margine agli enti locali che rischiano di sfiorare il Patto oppure a quelli che, dovendo rispettare i vincoli del Patto, evitano di effettuare tutti pagamenti che potrebbero con le risorse in cassa disponibili. La somma delle offerte di miglioramento<sup>25</sup> deve coincidere con la somma delle richieste di peggioramento autorizzate in modo che il saldo complessivo di comparto (la somma dei saldi obiettivo di tutti gli enti soggetti al Patto) rimanga costante. Quanto previsto dalla Legge 133/2008 trova conferma nella Legge delega sul federalismo fiscale (42/2009) in cui si indica espressamente tra i principi in base ai quali sono adottati i decreti legislativi in tema di coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo quello che le Regioni “*possono adattare, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse Regioni*” (articolo 17, comma 1, lettera c.).

È bene chiarire fin dall’inizio che in entrambe le tipologie di regionalizzazione del Patto non c’è alcun trasferimento monetario, ma semplicemente una rideterminazione degli obiettivi, quello della Regione che diventa più severo nella modalità “verticale”, quello degli enti locali in miglioramento o in peggioramento nella modalità “orizzontale”.

#### • *I margini di manovra in Toscana*

Il ruolo di intermediario della Regione previsto dal Patto di Stabilità territoriale può concretizzarsi solo laddove ci siano sufficienti margini di manovra sia a livello regionale sia a livello locale. Utilizzando i dati del monitoraggio della Ragioneria Generale dello Stato del 2008 e del 2009 vediamo quali sarebbero gli spazi di compensazione presenti tra gli enti locali toscani se anche nel 2010 si ripetessero risultati analoghi.

Per quanto riguarda il rispetto del Patto di Stabilità i Comuni toscani presentano risultati molto incoraggianti. La quota di enti che non ha rispettato il Patto è intorno al 3,2% mediamente nei sei anni osservati (Graf. 5.10). Gli enti locali sono molto virtuosi anche in comparazione con il resto del paese: secondo i dati Ifel<sup>26</sup> nel 2009 la percentuale di Comuni toscani che non ha rispettato il Patto è pari a meno di un terzo della percentuale di violazione del Patto a livello nazionale (2,7% contro 10%).



<sup>25</sup> Per miglioramento s’intende la rideterminazione dell’obiettivo in aumento; l’opposto per il peggioramento. Gli enti che effettuano una richiesta migliorativa rendono quindi più severo il proprio saldo obiettivo, gli enti che effettuano una richiesta peggiorativa lo rendono invece meno stringente.

<sup>26</sup> Ifel, 2010.



I Comuni che non hanno rispettato il Patto hanno tutti saldo finanziario negativo; tuttavia, oltre la metà di quelli che lo hanno rispettato ha saldo finanziario in avanzo (Tab. 5.11).

Tabella 5.11  
RISPETTO DEL PSI NEI COMUNI TOSCANI. 2009

	Saldo finanziario positivo	Saldo finanziario negativo	TOTALE
Saldo finanziario > Saldo obiettivo	107	41	148
Saldo finanziario < Saldo obiettivo	0	4	4
<b>TOTALE</b>	<b>107</b>	<b>45</b>	<b>152</b>

Fonte: monitoraggio RGS quarto trimestre 2009

Anche le Province toscane ottengono risultati positivi: negli anni 2008 e 2009 tutte hanno rispettato il Patto, mentre nel 2007 solo Grosseto non lo ha rispettato. Nel 2009 i Comuni e le Province toscane presentano un margine positivo complessivo pari a 118.604 migliaia di euro (Tab. 5.12). Per margine di manovra intendiamo la differenza tra saldo finanziario e saldo obiettivo per i soli enti che hanno rispettato il Patto, vale a dire ciò che avanza dopo l'ipotetica compensazione nei confronti degli enti che non hanno rispettato il Patto<sup>27</sup>.

Tabella 5.12  
SALDI FINANZIARI DEGLI ENTI LOCALI TOSCANI. 2009  
Valori in migliaia di euro

Ente	Saldo finanziario*	Saldo obiettivo	Differenza	Margine
Comuni	101.007	16.087	84.920	102.602
Province	11.984	-4.018	16.002	16.002
<b>TOTALE</b>	<b>112.991</b>	<b>12.069</b>	<b>100.922</b>	<b>118.604</b>

\* Al netto sanzioni e premialità

Fonte: monitoraggio RGS quarto trimestre 2009

Il margine prodotto dai Comuni rappresenta l'86% del margine complessivo. Nel 2009 solo il 2,6% dei Comuni non rispetta il Patto di Stabilità ed inoltre, i Comuni che lo rispettano hanno un margine positivo di 102.602 migliaia di euro, che può essere impiegato per interventi compensativi di tipo "orizzontale". Gli enti non rispettano il Patto solo per 17.682 migliaia di euro; ipotizzando di compensare interamente lo scostamento dei Comuni che non rispettano il Patto con quanto messo a disposizione dai Comuni virtuosi, si libererebbero ben 84.920 migliaia di euro (Tab. 5.13).

Tabella 5.13  
SALDI FINANZIARI DEI COMUNI TOSCANI. 2009  
Valori in migliaia di euro

Rispettano il Patto	Saldo finanziario*	Saldo obiettivo	Differenza	Margine
Sì	116.557	13.955	102.602	102.602
No	-15.550	2.132	-17.682	0
<b>TOTALE</b>	<b>101.007</b>	<b>16.087</b>	<b>84.920</b>	<b>102.602</b>

\* Al netto sanzioni e premialità

Fonte: monitoraggio RGS quarto trimestre 2009

La presenza di queste risorse libere è preziosa per due motivi. Da una parte la richiesta di risorse da parte dei Comuni qui considerata è sottostimata poiché gli enti locali hanno interesse a richiedere una rideterminazione dell'obiettivo del Patto non solo quando rischiano di violarlo, ma soprattutto quando allo scopo di rispettarlo si trovano costretti a non spendere risorse già in cassa. In secondo luogo, l'offerta di risorse potrebbe essere sovrastimata dato che gli enti locali saranno presumibilmente disposti a effettuare compensazioni solo quando lo scostamento tra il proprio saldo obiettivo e il proprio saldo finanziario è sufficientemente elevato. Non solo, per gli enti locali è difficile offrire il proprio contributo soprattutto perché fino alla fine dell'anno potrebbero manifestarsi variazioni di bilancio impreviste.

<sup>27</sup> Per le Province il margine coincide con la differenza poiché tutte rispettano il Patto.

Le Province in cui tutti Comuni rispettano il Patto di Stabilità possono in via teorica mettere interamente a disposizione dei Comuni delle altre Province il loro margine (Tab. 5.14). I Comuni delle Province di Arezzo e Pisa, in cui sono presenti Comuni che violano il Patto, anche dopo l'ipotetica compensazione a favore di questi ultimi, hanno differenza positiva tra saldo finanziario e saldo obiettivo. Le risorse dei Comuni virtuosi della Provincia di Lucca, nell'ipotesi di una compensazione a favore dei non virtuosi, non sarebbero invece sufficienti a consentire il rispetto del Patto. Da segnalare, infine, che quasi il 50% del margine dei Comuni appartiene a quelli della Provincia di Firenze.

Tabella 5.14  
SALDI FINANZIARI DEI COMUNI TOSCANI PER PROVINCIA DI APPARTENENZA. 2009  
Valori in migliaia di euro

Provincia di appartenenza	Saldo finanziario*	Saldo obiettivo	Differenza	Margine
Arezzo	14.234	11.639	2.595	4.809
Firenze	34.656	-16.038	50.694	50.694
Grosseto	10.105	7.253	2.852	2.852
Livorno	18.884	11.114	7.770	7.770
Lucca	-6.419	2.928	-9.347	4.281
Massa Carrara	-4.842	-10.301	5.459	5.459
Pisa	14.225	6.376	7.849	9.689
Pistoia	1.160	-7.087	8.247	8.247
Prato	12.366	11.238	1.128	1.128
Siena	6.638	-1.035	7.673	7.673
<b>TOTALE</b>	<b>101.007</b>	<b>16.087</b>	<b>84.920</b>	<b>102.602</b>

\* Al netto sanzioni e premialità  
Fonte: monitoraggio RGS quarto trimestre 2009

La metà dei Comuni che sfiorano il Patto appartiene alla classe compresa tra 20.000 e 60.000 abitanti, classe in cui oltre il 50% del margine positivo prodotto dai Comuni è compensato dal risultato negativo dei non virtuosi (Tab. 5.15).

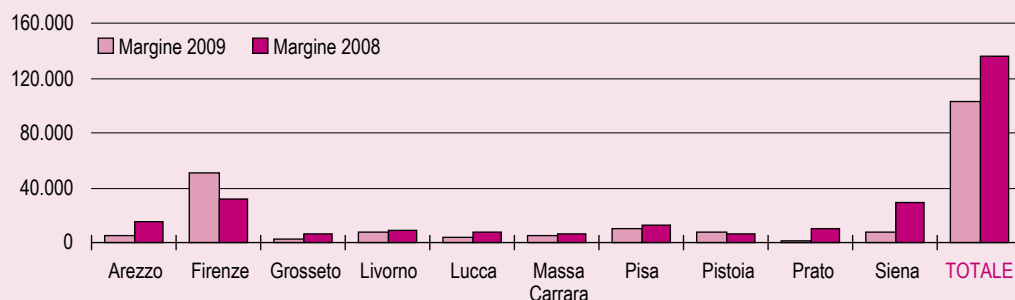
Tabella 5.15  
SALDI FINANZIARI DEI COMUNI TOSCANI PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2009  
Valori in migliaia di euro

Classe demografica	Saldo finanziario*	Saldo obiettivo	Differenza	Margine
Tra 5.000 e 10.000 ab.	18.511	5.649	12.862	13.741
Tra 10.000 e 20.000 ab.	18.656	6.562	12.094	13.934
Tra 20.000 e 60.000 ab.	22.519	5.257	17.262	32.225
Oltre 60.000 ab.	41.321	-1.381	42.702	42.702
<b>TOTALE</b>	<b>101.007</b>	<b>16.087</b>	<b>84.920</b>	<b>102.602</b>

\* Al netto sanzioni e premialità  
Fonte: monitoraggio RGS quarto trimestre 2009

Sebbene sia elevato, il margine del 2009 è minore del relativo margine nel 2008 (Graf. 5.16) per tutte le Province di appartenenza dei Comuni ad eccezione della Provincia di Firenze.

Grafico 5.16  
MARGINI DI MANOVRA DEI COMUNI TOSCANI PER PROVINCIA DI APPARTENENZA. 2008-2009  
Valori in migliaia di euro



Fonte: monitoraggio RGS quarto trimestre 2008 e 2009



Per quanto riguarda le Province, nel 2009 tutte rispettano il Patto di Stabilità con un saldo finanziario superiore al saldo obiettivo di 16.000 migliaia di euro (Tab. 5.17). La differenza tra saldo finanziario e saldo obiettivo potrebbe essere interamente impiegata per permettere, agli enti che ne hanno bisogno, i pagamenti per le spese d'investimento.

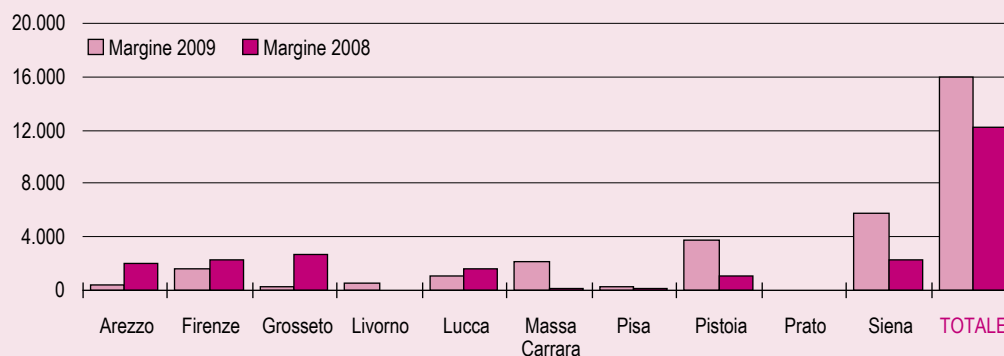
Tabella 5.17  
SALDI FINANZIARI DELLE PROVINCE TOSCANE. 2009  
Valori in migliaia di euro

Provincia	Saldo Finanziario*	Saldo Obiettivo	Differenza
Arezzo	-646	-1.071	425
Firenze	686	-956	1.642
Grosseto	4.469	4.159	310
Livorno	-2.136	-2.668	532
Lucca	-4.272	-5.394	1.122
Massa Carrara	2.823	667	2.156
Pisa	-4.395	-4.641	246
Pistoia	4.085	296	3.789
Prato	-3.614	-3.630	16
Siena	14.984	9.220	5.764
<b>TOTALE</b>	<b>11.984</b>	<b>-4.018</b>	<b>16.002</b>

\* Al netto sanzioni e premialità  
Fonte: monitoraggio RGS quarto trimestre 2009

Per le Province si osserva, all'opposto rispetto ai Comuni, una crescita del margine nel biennio 2008/2009, in particolare per Siena e Pistoia (Graf. 5.18).

Grafico 5.18  
MARGINI DI MANOVRA DELLE PROVINCE TOSCANE. 2008-2009  
Migliaia di euro



Fonte: monitoraggio RGS quarto trimestre 2008 e 2009

#### • L'esperienza della Regione Toscana

La Regione Toscana ha sperimentato per la prima volta la regionalizzazione del Patto nel 2009 applicando la Legge 33/2009 e mettendo a disposizione 100 milioni di euro alle richieste degli enti locali che presentavano i requisiti. Il *plafond* è stato ripartito tra gli enti locali richiedenti in proporzione. Le richieste complessivamente sono state pari a 106 milioni di euro e sono state pertanto soddisfatte per il 94%. Gli enti locali che sono stati autorizzati ad escludere i pagamenti dal computo del Patto sono 33, di cui 32 Comuni e una Provincia (tabella A1 in Appendice).

Come mostra la tabella 5.19, la maggior parte dei Comuni richiedenti ha popolazione compresa tra 10.000 e 20.000 abitanti ed ha beneficiato del 24% del totale autorizzato. Soltanto 3 Comuni, con popolazione maggiore di 60.000 abitanti, hanno usufruito di quasi la metà del *plafond*. La maggior parte dei Comuni beneficiari si colloca nella Provincia di Firenze con poco meno del 50% dell'importo autorizzato (Tab. 5.20).

Tabella 5.19  
**APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 7-QUATER DELLA LEGGE 33/2009 AI COMUNI TOSCANI PER CLASSE DEMOGRAFICA**  
 (VERTICALE 2009)  
 Valori in migliaia di euro

Classe demografica	Importo richiesto	Importo autorizzato	Importo richiesto - Importo autorizzato (%)	Numero Comuni
Tra 5.000 e 10.000 ab.	5.515	5.182	5,4	6
Tra 10.000 e 20.000 ab.	25.226	23.701	24,5	15
Tra 20.000 e 60.000 ab.	25.548	24.003	24,8	8
Oltre 60.000 ab.	46.654	43.834	45,3	3
<b>TOTALE</b>	<b>102.943</b>	<b>96.720</b>	<b>100,0</b>	<b>32</b>

Tabella 5.20  
**APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 7-QUATER DELLA LEGGE 33/2009 AI COMUNI TOSCANI PER PROVINCIA DI APPARTENENZA**  
 (VERTICALE 2009)  
 Valori in migliaia di euro

Provincia di appartenenza	Importo richiesto	Importo autorizzato	Importo richiesto - Importo autorizzato (%)	Numero Comuni
Arezzo	5.348	5.025	5,2	2
Firenze	50.071	47.044	48,6	12
Grosseto	13.505	12.688	13,1	2
Livorno	6.708	6.302	6,5	4
Lucca	1.794	1.686	1,7	1
Pisa	20.470	19.233	19,9	6
Prato	3.684	3.462	3,6	3
Siena	1.363	1.281	1,3	2
<b>TOTALE</b>	<b>102.943</b>	<b>96.720</b>	<b>100,0</b>	<b>32</b>

Come abbiamo visto, la Legge 33/2009 prevedeva la possibilità di escludere, oltre ai pagamenti in conto residui per spese di investimento, i pagamenti per spese in conto capitale finanziate dal minor onere per interessi e i pagamenti per spese per la sicurezza pubblica e per alleviare gli effetti negativi della congiuntura economica. Tra le tre tipologie di pagamenti escludibili gli enti locali toscani hanno scelto esclusivamente i pagamenti in conto residui su impegni per spese per investimenti.

Nel 2010 al fine di stabilire con precisione le modalità con cui effettuare la regionalizzazione del Patto è stata emanata la Legge regionale 46/2010 che è il risultato di un'intesa fra la Giunta Regionale, ANCI, UPI e UNCEM per l'attuazione del coordinamento della finanza e del sistema tributario regionale e locale, in particolare per quanto riguarda l'individuazione dei contenuti di un Patto di Stabilità territoriale toscano. La L.r. 46/2010 disciplina entrambe le modalità di regionalizzazione. Per la modalità "orizzontale" l'articolo 3 stabilisce che la Giunta regionale con delibera ridefinisce gli obiettivi dei singoli enti del proprio territorio. Tale delibera è preceduta da un'intesa in sede di concertazione istituzionale con gli enti locali. Gli obiettivi dei singoli enti sono espressi in termini di saldo finanziario di competenza mista e possono essere modificati in senso peggiorativo o in senso migliorativo, nel rispetto degli obiettivi aggregati. Le richieste di peggioramento non sono autorizzate a copertura di spesa corrente, mentre hanno la priorità le richieste di peggioramento relative a piani e programmi regionali, smaltimento di residui passivi pregressi in conto capitale, interventi legati a situazioni di emergenza di cui non è prevista l'esclusione a livello nazionale. La Regione deve inviare alla Ragioneria Generale dello Stato entro 7 giorni gli obiettivi rideterminati con la delibera. All'articolo 5 si stabilisce infine che agli enti locali che cedono quote del proprio Patto in senso migliorativo sia riconosciuta a valere sugli obiettivi del Patto di Stabilità Interno relativo agli anni successivi, una modifica peggiorativa dell'obiettivo stesso, commisurata alla quota di Patto ceduta, fermo restando l'obiettivo complessivo a livello regionale oppure viene dato loro un maggior punteggio nei bandi per la concessione di finanziamenti specifici. Agli enti il cui obiettivo è modificato in senso peggiorativo la Regione richiede, per gli anni successivi, una modifica migliorativa, fermo restando per ciascun anno l'obiettivo complessivo a livello regionale. La modalità "verticale" è disciplinata all'articolo 4 in cui si stabilisce che la Regione possa cedere quote del proprio obiettivo programmatico attraverso interventi compensativi a favore degli enti locali allo scopo di aumentare la capacità complessiva del sistema regionale.

Dopo l'emanazione della 46/2010 la Regione Toscana ha così operato. Per il "verticale" è stato fissato con delibera l'ammontare del *plafond* autorizzato dalla Regione pari a 60 milioni di euro, il 45% di quanto richiesto. Rispetto al 2009 è cresciuto l'importo delle richieste, anche se proveniente da un numero minore di Comuni, e si è ridotto l'ammontare del *plafond*. Il *plafond* è stato spartito in base a tre parametri. Il primo parametro, come nel 2009, tiene conto delle richieste ricevute proporzionalmente al loro ammontare. Il secondo dipende dall'effettivo utilizzo dell'importo autorizzato dalla Regione nel 2009 in applicazione dell'articolo 7-*quater* della Legge 33/2009 (secondo quanto indicato dai dati del monitoraggio sul quarto trimestre del 2009); in particolare penalizza gli enti che non hanno utilizzato completamente o per niente l'importo autorizzato nel 2009 e premia invece gli enti virtuosi che hanno utilizzato tutto l'importo autorizzato. Il terzo parametro tiene conto del valore pro capite dei residui passivi di ciascun ente locale, premiando quelli in cui l'elevato livello di residui passivi accumulati può avere effetti negativi sul sistema economico nel suo complesso.

Come è riportato nella tabella 5.21, il 64,8% delle richieste è giunto da parte di pochi Comuni più grandi che hanno beneficiato della maggioranza del *plafond* (il 65,7%). Inoltre, le richieste si sono localizzate per il 27,7% nella Provincia di Firenze, che ha beneficiato del 29% dell'importo autorizzato (Tab. 5.22).

Tabella 5.21  
APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 4 DELLA LEGGE REGIONALE 46/2010 AI COMUNI TOSCANI PER CLASSE DEMOGRAFICA  
(VERTICALE 2010)  
Valori in migliaia di euro

Classe demografica	Importo richiesto	Importo autorizzato	Importo richiesto (%)	Importo autorizzato (%)	Importo autorizzato/Importo richiesto (%)	Numero Comuni
Tra 5.000 e 10.000 ab.	3.855	1.773	2,9	3,0	46,0	3
Tra 10.000 e 20.000 ab.	18.590	8.157	14,0	13,6	43,9	8
Tra 20.000 e 60.000 ab.	24.290	10.636	18,3	17,7	43,8	4
Oltre 60.000 ab.	86.000	39.434	64,8	65,7	45,9	4
<b>TOTALE</b>	<b>132.735</b>	<b>60.000</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>45,2</b>	<b>19</b>

Tabella 5.22  
APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 4 DELLA LEGGE REGIONALE 46/2010 AI COMUNI TOSCANI PER PROVINCIA DI APPARTENENZA  
(VERTICALE 2010)  
Valori in migliaia di euro

Provincia di appartenenza	Importo richiesto	Importo autorizzato	Importo richiesto (%)	Importo autorizzato (%)	Importo autorizzato/Importo richiesto (%)	Numero Comuni
Firenze	36.831	17.345	27,7	28,9	47,1	7
Grosseto	15.000	6.069	11,3	10,1	40,5	1
Livorno	1.200	554	0,9	0,9	46,2	1
Lucca	2.375	1.158	1,8	1,9	48,8	2
Massa Carrara	28.000	13.711	21,1	22,9	49,0	1
Pisa	14.330	6.401	10,8	10,7	44,7	5
Prato	35.000	14.761	26,4	24,6	42,2	2
<b>TOTALE</b>	<b>132.735</b>	<b>60.000</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>45,2</b>	<b>19</b>

La totalità dei richiedenti ha scelto di escludere dal Patto i pagamenti per residui passivi pregressi per spese di investimento. Sul totale dei richiedenti (inclusi quelli senza requisiti) il 29% circa ha usufruito del Patto di Stabilità "verticale" nel 2009, sintomo della persistenza nel tempo del problema dello smaltimento dei residui passivi.

Per l'"orizzontale" la procedura è stata più articolata. La Ragioneria Generale dello Stato ha comunicato alla Regione Toscana l'obiettivo che gli enti del territorio della Regione dovevano conseguire. La Regione ha determinato l'obiettivo aggregato di comparto come somma dei singoli obiettivi separatamente per Comuni e Province; ogni ente ha comunicato alla Regione la richiesta di miglioramento o di peggioramento del proprio saldo obiettivo. La Regione ha quindi operato come collettore delle richieste degli enti locali verificando le possibilità di soddisfare le richieste di peggioramento degli obiettivi degli enti locali con le risorse messe a disposizione attraverso le richieste migliorative. Con apposita delibera è stato stabilito di ripartire le risorse rese disponibili dagli enti locali dando assoluta priorità alle richieste per interventi legati a situazioni di emergenza quindi, in caso di avanzo di risorse, in

proporzione alla richiesta di peggioramento per residui passivi per spese in conto capitale e solo dopo in base alle richieste di intervento per attuazione di piani e programmi regionali. La tappa finale è stata la comunicazione della Regione Toscana alla Ragioneria Generale dello Stato degli obiettivi rideterminati in aumento o in diminuzione degli enti locali del proprio territorio fermo restando l'obiettivo aggregato di comparto. Nel corso dell'anno non è stato previsto alcun monitoraggio da parte della Regione Toscana aggiuntivo rispetto a quello nazionale (anche se la Legge 46/2010 prevede la facoltà per la Regione di aggiungere un sistema di comunicazioni ulteriori). Le sanzioni a livello nazionale sono rimaste comunque applicabili. Nonostante quindi l'obiettivo aggregato di comparto sia rispettato se un ente locale non rispetterà il proprio obiettivo rideterminato verrà comunque sanzionato in base a quanto stabilito dalla normativa nazionale.

Le richieste giunte dai Comuni toscani<sup>28</sup> sono per la stragrande maggioranza dirette allo smaltimento dei residui passivi per le spese in conto capitale a conferma, ancora una volta, della serietà per i Comuni toscani del problema del blocco dei pagamenti per spese di investimento (Tab. 5.23). Dei 19 Comuni che hanno usufruito dell'esclusione dei residui dal Patto ai sensi dell'articolo 7-*quater* della 33/2009 13 hanno fatto richiesta per lo smaltimento dei residui passivi pregressi anche con l'"orizzontale".

Tabella 5.23  
APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DELLA LEGGE REGIONALE 46/2010. SCELTA INDICATA DAI COMUNI TOSCANI RICHIEDENTI PER PROVINCIA DI APPARTENENZA (ORIZZONTALE 2010)  
Valori in migliaia di euro

Provincia di appartenenza	Piani e programmi regionali	Smaltimento residui passivi pregressi	Spese di emergenza
Arezzo	383	3.770	17
Firenze	5.150	27.244	680
Grosseto	150	18.839	171
Livorno	450	7.150	0
Lucca	1.304	6.255	3.313
Massa Carrara	0	13.106	800
Pisa	788	13.830	0
Pistoia	1.312	8.277	0
Prato	0	11.620	0
Siena	0	1.200	0
<b>TOTALE</b>	<b>9.538</b>	<b>111.291</b>	<b>4.980</b>

Le richieste per smaltimento dei residui passivi pregressi sono giunte per 27 milioni di euro dai Comuni della sola Provincia di Firenze (Tab. 5.23). Aver privilegiato il criterio del soddisfacimento delle spese di emergenza ha, invece, premiato la Provincia di Lucca e i Comuni sotto i 20.000 abitanti (Tab. 5.24).

Tabella 5.24  
APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DELLA LEGGE REGIONALE 46/2010. SCELTA INDICATA DAI COMUNI TOSCANI RICHIEDENTI PER CLASSE DEMOGRAFICA (ORIZZONTALE 2010)  
Valori in migliaia di euro

Classe demografica	Piani e programmi regionali	Smaltimento residui passivi pregressi	Spese di emergenza
Tra 5.000 e 10.000 ab.	1.666	14.914	3.800
Tra 10.000 e 20.000 ab.	4.165	26.026	1.181
Tra 20.000 e 60.000 ab.	3.707	27.350	0
Oltre 60.000 ab.	0	43.000	0
<b>TOTALE</b>	<b>9.538</b>	<b>111.291</b>	<b>4.980</b>

Nonostante i presupposti positivi, le richieste migliorative pervenute ammontano ad appena 871.000 euro (Tab. 5.25). Le richieste di peggioramento per spese di emergenza sono invece pari a poco meno di 5 milioni di euro e pertanto quello del soddisfacimento delle spese di emergenza è stato l'unico criterio utilizzato per la spartizione. Le richieste migliorative coprono il 17% delle spese di emergenza.

<sup>28</sup> L'analisi è svolta per i soli Comuni poiché dalle Province non sono giunte richieste migliorative.

Tabella 5.25  
 APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DELLA LEGGE REGIONALE 46/2010 AI COMUNI TOSCANI PER CLASSE DEMOGRAFICA  
 (ORIZZONTALE 2010)  
 Valori in migliaia di euro

Classe demografica	Importo richiesto per spese di emergenza	Importo autorizzato	Importo richiesto - Importo autorizzato (%)	Numero Comuni
Tra 5.000 e 10.000 ab.	3.800	665	76,3	5
Tra 10.000 e 20.000 ab.	1.181	206	23,7	4
Tra 20.000 e 60.000 ab.	0	0	0	0
Oltre 60.000 ab.	0	0	0	0
<b>TOTALE</b>	<b>4.980</b>	<b>871</b>	<b>100</b>	<b>9</b>

Come mostra la tabella 5.25, il 76% delle risorse è andato ai Comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 10.000 abitanti. La ripartizione per Provincia di appartenenza ha premiato per il 66% Lucca, quindi Massa Carrara con il 16% e Firenze (14%) (Tab. 5.26).

Tabella 5.26  
 APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DELLA LEGGE REGIONALE 46/2010 AI COMUNI TOSCANI PER PROVINCIA DI APPARTENENZA  
 (ORIZZONTALE 2010)  
 Valori in migliaia di euro

Provincia di appartenenza	Importo richiesto per spese di emergenza	Importo autorizzato	Importo richiesto - Importo autorizzato (%)	Numero Comuni
Arezzo	17	3	0,3	1
Firenze	680	119	13,6	2
Grosseto	171	30	3,4	2
Lucca	3.313	579	66,5	3
Massa Carrara	800	140	16,1	1
<b>TOTALE</b>	<b>4.980</b>	<b>871</b>	<b>100</b>	<b>9</b>

- *Le esperienze delle altre Regioni a statuto ordinario*

Oltre la Toscana altre cinque Regioni a statuto ordinario hanno applicato la modalità “verticale” del Patto di Stabilità regionalizzato nel 2009, vale a dire Emilia Romagna, Piemonte, Lombardia, Liguria e Umbria<sup>29</sup>. Analizziamo più da vicino le esperienze dell’Emilia Romagna, del Piemonte e della Lombardia nel 2009 e nel 2010 e la recente esperienza del Lazio nel 2010.

Nel 2009 la Regione Emilia Romagna ha applicato per la prima volta il Patto di Stabilità “verticale” mettendo virtualmente a disposizione 33,4 milioni di euro. Nel 2010 la Regione ha ceduto una quota del proprio Patto agli enti locali in possesso dei requisiti previsti dalla 33/2009 del proprio territorio per un importo pari a 92 milioni di euro di cui 42 ai Comuni e 50 alle Province. La Regione Emilia-Romagna ha oltre a ciò di recente presentato una proposta di legge innovativa in tema di Patto di Stabilità territoriale. Nella proposta di legge, la Regione si pone come unico interlocutore istituzionale nei confronti del Ministero dell’Economia e delle Finanze responsabile anche per gli enti locali del proprio territorio per il rispetto dell’obiettivo unico territoriale e in quanto tale unico destinatario di eventuali sanzioni nel caso di mancato rispetto degli obiettivi prefissati. L’obiettivo unico è costituito dalla sommatoria degli obiettivi dei singoli enti locali e dall’obiettivo regionale. Dato l’obiettivo unico territoriale, la Regione quantifica per ogni ente locale i singoli obiettivi (annualmente per il successivo triennio) espressi in termini di competenza pura<sup>30</sup> in modo da riportare ad una situazione di equilibrio l’ammontare dei residui passivi. Gli obiettivi di competenza pura così determinati possono essere rimodulati allo scopo di consentire la realizzazione di interventi di investimento a rilevanza strategica e permettere eventuali compensazioni orizzontali o verticali. Dato che in base alla normativa statale ogni ente locale è tenuto al rispetto dell’obiettivo espresso in competenza mista, la Giunta quantifica il singolo obiettivo di competenza mista in modo da tendere alla convergenza tra gli obiettivi calcolati nelle due differenti modalità di calcolo. Gli obiettivi in termini di competenza mista possono essere a loro volta rimodulati per consentire compensazioni orizzontali o verticali per interventi di investimento a rilevanza strategica e per permettere il pagamento dei residui passivi. L’applicazione del Patto è estesa anche agli enti

<sup>29</sup> Liguria con 8,3 milioni di euro e Umbria con 1,3 milioni di euro.

<sup>30</sup> Considerando anche per le spese/entrate in conto capitale gli accertamenti/impegni.

locali di più ridotte dimensioni. La Regione si occupa in aggiunta di tutta l'attività di monitoraggio in sostituzione di quella statale. È previsto infine un sistema di sanzioni e incentivi regionale (si stabilisce ad esempio che le eventuali differenze positive tra il saldo finanziario e il saldo obiettivo non comunicate dagli enti locali alla Regione sono punite con l'esclusione dai benefici per l'anno successivo) che esclude quindi la possibilità di qualunque intervento sanzionatorio da parte dello Stato nei confronti degli enti locali<sup>31</sup>.

La Regione Piemonte ha disciplinato per il 2010 il Patto di Stabilità territoriale con il regolamento regionale 8 febbraio 2010, n. 3/R. La versione coordinata stabilisce quanto segue. La Regione rivede gli obiettivi dei singoli enti al fine di garantire il pieno utilizzo della capacità finanziaria degli enti locali ed il rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Agli enti che sono disponibili a peggiorare<sup>32</sup> il proprio saldo è riconosciuta una premialità che può corrispondere ad un maggior punteggio nei bandi per l'assegnazione di finanziamenti specifici. Gli enti che invece fanno richiesta di miglioramento devono garantire un rientro negli anni successivi. La Regione può inoltre effettuare interventi compensativi di tipo "verticale" a vantaggio degli enti locali del proprio territorio. Le sanzioni nazionali si applicano quando gli enti locali non rispettano gli obiettivi rideterminati anche nel caso in cui l'obiettivo aggregato sia rispettato<sup>33</sup>. Gli enti che presentano una differenza positiva tra saldo obiettivo e saldo finanziario possono essere penalizzati in base all'entità della differenza nel 2011. La Regione svolge un'attività di monitoraggio trimestrale aggiuntiva rispetto a quella nazionale. Per il 2010 il *plafond* messo a disposizione dalla Regione Piemonte per compensazioni di tipo "verticale" è pari a 50 milioni di euro (era 76,1 nel 2009); hanno partecipato al riparto tutti gli enti che hanno rispettato il Patto nel 2008. Non sono quindi stati richiesti tutti e tre i requisiti previsti dalla 33/2009 come in Emilia Romagna e in Toscana ma è stato previsto, in aggiunta, il requisito della certezza, della liquidità, dell'immediata esigibilità dei debiti a carico dell'ente e della sussistenza della disponibilità di cassa. Il *plafond* è stato ripartito in proporzione all'ammontare complessivo di residui passivi per spese in conto capitale al 31.12.2009<sup>34</sup>. Entro il 31 Ottobre 2010 gli enti hanno comunicato l'entità dei pagamenti effettuati grazie all'aiuto ricevuto; nel caso in cui tale importo sia risultato inferiore a quello autorizzato dalla Regione la differenza è stata riacquisita e ridistribuita agli altri enti in base al medesimo criterio.

In Lombardia il Patto di Stabilità è stato introdotto con la Legge regionale 23 del 2009. In particolare all'articolo 4, la Legge 23 prevede l'attuazione dell'articolo 7-*quater* della 33/2009 e dell'articolo 77-*ter* della 133/2008. Successivamente all'emanazione della legge è stata firmata un'intesa con ANCI e UPI lombarde in cui è stato fissato l'importo messo a disposizione dalla Regione per il 2009 pari a 40 milioni di euro. Hanno avuto accesso gli enti locali che hanno rispettato il Patto di Stabilità nel 2008. Il *plafond* è stato ripartito in proporzione all'ammontare complessivo di residui passivi in conto capitale al 31.12.2008. L'eventuale eccedenza rispetto alla disponibilità di cassa è stata ripartita in base al medesimo criterio tra gli enti locali capienti. ANCI e UPI hanno assunto il compito di monitorare per conto della Regione l'effettivo utilizzo del *plafond*.

La Regione Lazio ha applicato il Patto di Stabilità regionalizzato "verticale" per la prima volta nel 2010 mettendo a disposizione 152 milioni di euro. La quota di Patto ceduta è stata ripartita tra le sole Province in base a tre criteri: in proporzione ai margini di rispetto del Patto di Stabilità nel 2009, in base all'ammontare dei residui passivi in conto capitale al 31.12.2009 e in relazione alle esigenze finanziarie territoriali emerse negli incontri con gli enti. Inoltre, in applicazione della 133/2008, in base ad apposita delibera, una quota (115,1 milioni di euro vale a dire il 76% di quanto ricevuto) degli importi assegnati dalla Regione alle Province è stata ceduta da queste, in termini di peggioramento<sup>35</sup> del proprio patto di stabilità, agli enti locali del proprio territorio o di altre Province. Il totale messo a disposizione degli enti locali che si sono impegnati a peggiorare il proprio saldo obiettivo, di cui la maggioranza proveniente dalle Province, corrisponde a 118,6 milioni di euro; due Comuni hanno messo pertanto a disposizione 3,5 milioni di euro. Tale entità è stata ripartita con i medesimi criteri con cui è stato ripartito il *plafond* regionale tra le Province.

<sup>31</sup> Con l'unica eccezione nei casi più gravi di mancato rispetto dell'obiettivo di competenza mista in cui si prevede l'applicazione delle sanzioni statali.

<sup>32</sup> La Regione Piemonte ha definito all'opposto della Regione Toscana per richieste migliorative/peggiorative quelle che prevedono un saldo obiettivo inferiore/superiore rispetto a quello previsto a livello statale.

<sup>33</sup> La versione non coordinata prevedeva che le sanzioni nazionali non si applicassero quando l'obiettivo aggregato del comparto degli enti locali fosse stato rispettato.

<sup>34</sup> Il *plafond* in eccedenza rispetto alla richiesta è ripartita con lo stesso criterio.

<sup>35</sup> La Regione Lazio intende per peggioramento del saldo un saldo obiettivo superiore rispetto a quello previsto a livello statale.



## 5.5 Considerazioni finali

Alla luce di quanto emerso nel corso della trattazione evidenziamo i punti di debolezza dell'applicazione del Patto di Stabilità Interno in Italia, i punti di forza della regionalizzazione del Patto nei paesi europei e nelle Regioni a statuto speciale e i risultati, le difficoltà, le prospettive di miglioramento futuro delle prime regionalizzazioni del Patto nelle Regioni a statuto ordinario.

Il Patto di Stabilità, lo dice la parola, dovrebbe fondarsi su un coordinamento tra i diversi livelli di governo finalizzato alla stabilità dei saldi di finanza pubblica. Il Patto di Stabilità Interno ha avuto invece finora un'impostazione centralizzata in cui i vincoli sono stati imposti dallo Stato alle Regioni e al singolo ente locale senza alcun coinvolgimento dei livelli di governo sub-statali. Di anno in anno sono state definite regole rigide uniformi su tutto il territorio nazionale che non hanno saputo cogliere le specificità del singolo ente locale. Non solo le regole sono state imposte, ma ogni anno sono state cambiate generando grande instabilità, portando gli enti locali di fatto ad un'impossibilità di programmare le proprie scelte.

Dall'altra parte c'è l'esperienza dei paesi europei e delle Regioni a statuto speciale. Qui invece troviamo concertazione e stabilità. Le regole sono negoziate tra i vari livelli di governo. In alcuni paesi europei sono fissate tramite accordo, in altri casi sono stabilite mediante legge dello Stato, ma sono comunque oggetto di negoziazione; nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province Autonome ogni anno devono essere concordate con lo Stato. In un'ottica tutta federalista il ruolo dell'ente regionale è valorizzato in quanto soggetto vicino agli enti locali del proprio territorio e proprio per questo più consapevole delle specifiche realtà locali. Una volta stabilito l'obiettivo a livello di territorio regionale complessivo, l'ente di livello regionale analizza autonomamente la situazione di ciascun ente del proprio territorio e consente ove necessario compensazioni verticali ed orizzontali, guida di una sorta di mercato dei permessi di deficit come nel modello austriaco. Tutto questo in un'ottica di lungo periodo in modo da dare anche stabilità al sistema e permettere agli enti locali di fare scelte più programmate.

Alcune Regioni a statuto ordinario hanno intuito le potenzialità del modello dei paesi europei e delle Regioni a statuto speciale e, di fronte alla situazione sempre più insostenibile per gli enti locali del proprio territorio, costretti a tagliare spese di investimento e a non pagare le spese per investimenti già avviati, hanno iniziato una prima sperimentazione dei Patti di Stabilità territoriali. L'esperienza delle Regioni a statuto ordinario (tra cui Toscana, Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna) è iniziata nel 2009 con la regionalizzazione "verticale", in cui la Regione cede una quota del proprio patto a vantaggio degli enti locali del proprio territorio, cercando in questo modo di garantire una maggiore flessibilità e una maggiore attenzione al problema del singolo ente, necessariamente trascurato a livello centrale. Nel 2010 qualche timido passo in avanti è stato fatto anche verso la regionalizzazione "orizzontale" in cui la solidarietà dovrebbe realizzarsi tra i tanti enti locali sotto la garanzia e il coordinamento della Regione.

Queste prime sperimentazioni benché rappresentino un segnale positivo, hanno fatto emergere delle prime difficoltà. In particolare, la regionalizzazione "orizzontale", lo dimostra il caso toscano, è difficile da mettere in pratica. Più precisamente, mentre è facile che un ente locale aderisca al sistema delle compensazioni orizzontali quando ha bisogno di aiuto, è più difficile che gli enti offrano il loro aiuto, soprattutto se la differenza tra saldo finanziario e saldo programmatico è contenuta e nella fase iniziale dell'esercizio finanziario. Affinché il sistema funzioni prima di tutto deve esserci un bel margine di manovra (che non manca in Toscana), ma soprattutto deve essere presente un sistema di incentivi efficiente. Oltre a questo, tanti sono i problemi ancora da risolvere. Lo dimostra ad esempio l'esperienza della Regione Piemonte che nel regolamento regionale 8 febbraio 2010, n. 3/R aveva inizialmente previsto un ruolo di primo piano dell'ente regionale con la possibilità di adottare un proprio sistema di premi e sanzioni e di non applicare le sanzioni statali se l'obiettivo complessivo fosse stato rispettato. Sappiamo che questa prima versione del regolamento è stata modificata su richiesta della Ragioneria Generale dello Stato che in questo modo ha, di fatto, voluto continuare a mantenere un ruolo rilevante al livello statale, nell'imporre sanzioni al singolo ente locale anche quando l'obiettivo complessivo è rispettato. Ancora, non è chiaro quale debba essere il ruolo della Regione nell'attività di monitoraggio, alcun ruolo, aggiuntivo o sostitutivo rispetto a quello nazionale?. Il Piemonte nella prima versione del regolamento aveva previsto un monitoraggio sostitutivo rispetto a quello nazionale, ma la RGS non ha accettato questa interpretazione e per

questo in Piemonte il monitoraggio è solo aggiuntivo rispetto a quello nazionale; in Toscana invece non è stato attuato per lo meno fino al 2010. E ancora la questione dei requisiti da rispettare per poter partecipare alla compensazione “verticale” stabiliti all’articolo 7-*quater*, comma 2 della Legge 33/2009 ha generato non poca confusione. In Toscana ad esempio aderendo alla normativa statale i requisiti sono stati richiesti, ma questo ha portato ad includere una ristretta cerchia di enti; Lombardia e Piemonte non hanno invece applicato la normativa nazionale (senza per questo subire alcun’impugnazione) ammettendo all’aiuto un maggior numero di Comuni. Altra questione da chiarire è se considerare per le compensazioni orizzontali l’obiettivo aggregato complessivo per gli enti locali del territorio o separatamente per Comuni e Province; la Regione Toscana ha optato per la seconda delle due soluzioni, mentre il Piemonte ha scelto la prima. Possiamo quindi concludere che un primo passo è stato fatto, ma ancora la regionalizzazione del Patto nelle Regioni a statuto ordinario è lontana dal modello dei paesi europei e delle Regioni a statuto speciale. Molte questioni devono ancora essere chiarite.

Di fronte a questi dubbi la recente proposta di legge dell’Emilia Romagna sembra andare dritta verso il modello europeo e delle autonomie differenziate, riconoscendo un ruolo di primaria importanza del livello di governo regionale. La Regione risponde allo Stato del solo obiettivo unico regionale (per Regioni, Province e Comuni) e trattiene invece al suo livello le altre funzioni; la fissazione dell’obiettivo del singolo ente locale, la modalità con cui effettuare le compensazioni “verticali” ed “orizzontali”, l’attività di monitoraggio, il sistema di sanzioni e premi. Resta da vedere quale sarà il percorso di questa proposta di legge. Se la Ragioneria Generale dello Stato accetterà quest’interpretazione estensiva dell’articolo 77-*ter* della Legge 133/2008 che prevede per le Regioni di adattare i vincoli del Patto di Stabilità degli enti locali del proprio territorio in base alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti, allora è probabile che questa sarà la strada verso una vera regionalizzazione del Patto che anche le altre Regioni si auspicano di poter seguire.

## Riferimenti bibliografici

- Barbero M. (2010), *Impatto, dinamiche e declinazione territoriale dei vincoli di finanza pubblica: la “regionalizzazione” del Patto di Stabilità Interno*, Intervento al convegno “Il coordinamento dinamico della finanza pubblica”, Cagliari, 15-16 ottobre.
- Bosi P., Guerra M. C., Matteuzzi M. (2003), *Patto di Stabilità e Crescita e Patto di Stabilità Interno: lezioni dall’Europa e proposte di riforma nella prospettiva della Finanziaria per il 2004*, Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche, Modena.
- Brugnano C., Rapallini C. (2007), *Il Patto di Stabilità Interno per i Comuni: una valutazione con i certificati dei conti consuntivi*, Working Paper SIEP.
- Garlatti A. (2008), *L’evoluzione del Patto Interno di Stabilità negli enti locali del Friuli Venezia Giulia - Obiettivi risultati e proposte*, Quaderno n. 7, Regione Friuli Venezia Giulia.
- Gastaldi F., Giuriato L. (2008), *Il Patto di Stabilità Interno: l’esperienza italiana e il confronto con i paesi dell’Unione Monetaria Europea*, *Economia Italiana*.
- IFEL (2009-2010), *Il quadro finanziario dei Comuni*.
- ISAE (2007), *Finanza pubblica e istituzioni*, Roma.
- Journard I., Kongsrud P. M. (2003), “Fiscal relations across governments levels”, *OECD Economic Studies*, 36, 2003/1.
- Patrizi V., Rapallini C., Zito G. (2006), *I “Patti” di Stabilità Interni*, Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, Fasc. 1.
- Servizio finanza locale Regione Friuli Venezia Giulia (2008), *Il Patto di Stabilità Interno: un’analisi degli enti locali della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia*.
- Tassa E. (2002), “Il Patto di Stabilità Interno: evoluzione in Italia ed esperienze analoghe in alcuni paesi europei”, *Studi e note di economia*, 3.



## Appendice

Tabella A1

APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 7-QUATER DELLA LEGGE 33/2009 AGLI ENTI LOCALI TOSCANI (VERTICALE 2009)

Valori in migliaia di euro

Ente	Importo richiesto	Importo autorizzato
Comune di Calcinaia	2.000	1.879
Comune di Calenzano	800	752
Comune di Campiglia Marittima	539	506
Comune di Carmignano	1.719	1.615
Comune di Cascina	11.270	10.589
Comune di Castelfiorentino	5.500	5.168
Comune di Castelnuovo di Garfagnana	1.794	1.686
Comune di Collesalvetti	369	347
Comune di Colle Valdelsa	150	141
Comune di Figline Val d'Arno	650	611
Comune di Firenze	31.000	29.126
Comune di Grosseto	10.654	10.010
Comune di Incisa Val d'Arno	303	285
Comune di Lastra a Signa	3.224	3.029
Comune di Livorno	5.000	4.698
Comune di Montemurlo	615	578
Comune di Montepulciano	1.213	1.140
Comune di Montevarchi	3.950	3.711
Comune di Montopoli in Val d'Arno	380	357
Comune di Orbetello	2.850	2.678
Comune di Pelago	550	517
Comune di Pontassieve	1.188	1.116
Comune di Reggello	1.000	940
Comune di Rosignano Marittimo	800	752
Comune di San Giuliano Terme	4.400	4.134
Comune di Santa Maria a Monte	2.300	2.161
Comune di Scandicci	1.590	1.494
Comune di Sesto Fiorentino	2.200	2.067
Comune di Signa	2.067	1.942
Comune di Subbiano	1.398	1.313
Comune di Vaiano	1.350	1.268
Comune di Vicopisano	120	113
<b>TOTALE COMUNI</b>	<b>102.943</b>	<b>96.720</b>
Provincia di Livorno	3.491	3.280
<b>TOTALE</b>	<b>106.434</b>	<b>100.000</b>

Tabella A2

APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 4 DELLA LEGGE REGIONALE 46/2010 AI COMUNI TOSCANI (VERTICALE 2010)

Valori in migliaia di euro

Comune	Importo richiesto	Importo autorizzato
Calcinaia	2.400	1.007
Campi Bisenzio	1.095	402
Campiglia Marittima	1.200	554
Carmignano	2.000	1.013
Carrara	28.000	13.711
Cascina	7.150	3.183
Castelfiorentino	2.000	805
Castelnuovo di Garfagnana	1.760	888
Coreglia Antelminelli	615	270
Empoli	8.600	3.672
Firenze	10.000	5.906
Grosseto	15.000	6.069
Lastra a Signa	5.890	2.432
Montopoli Val d'Arno	600	243
Prato	33.000	13.748
Santa Maria a Monte	2.700	1.354
Sesto Fiorentino	7.445	3.379
Vicopisano	1.480	615
Vinci	1.800	749
<b>TOTALE</b>	<b>132.735</b>	<b>60.000</b>

Tabella A3

APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DELLA LEGGE REGIONALE 46/2010 AI COMUNI TOSCANI (ORIZZONTALE 2010)

Valori in migliaia di euro

Comune	Importo peggioramento richiesto	Importo autorizzato
Aulla	800	140
Barga	115	20
Castelnuovo di Garfagnana	3.100	542
Coreglia Antelminelli	98	17
Dicomano	564	99
Gavorrano	21	4
Impruneta	116	20
Loro Ciuffenna	17	3
Monte Argentario	150	26
<b>TOTALE</b>	<b>4.980</b>	<b>871</b>

Comune	Importo miglioramento richiesto
Abbadia San Salvatore	1
Follonica	150
Livorno	700
San Casciano in Val di Pesa	20
<b>TOTALE</b>	<b>871</b>



## 6. PEREQUAZIONE E COSTI STANDARD

### 6.1 Introduzione

Uno degli elementi essenziali contenuti nella Legge 42 del 2009 è legato al concetto di fabbisogno standard e all'idea che funzioni diverse di spesa decentrata debbano essere finanziate con regole diverse.

Per ciò che concerne le funzioni di spesa, queste sono distinte sulla base del loro grado di necessità: si individuano quindi per le Regioni le funzioni “essenziali” e per gli enti locali le funzioni “fondamentali”.

Nel caso delle Regioni sono ritenute essenziali le funzioni elencate nella Costituzione all'art. 117 c. 2 lett. m) collegabili ai “livelli essenziali di prestazione” (LEP), cioè a soglie minime di assistenza definite dallo Stato che devono essere garantite a tutti i cittadini italiani per ragioni di equità: si tratta della sanità, dell'assistenza, dell'istruzione<sup>36</sup>.

Nel caso degli enti locali l'individuazione delle funzioni fondamentali non è invece strettamente legata all'esistenza dei LEP, ma corrisponde ad un elenco di voci di spesa, già abbozzato nella legge delega e puntualmente elencato nello Schema di Decreto Legislativo n. 240 del 2010, relativo ai servizi locali che potremmo definire irrinunciabili, ossia quelli che qualificano in modo preciso l'attività dei governi locali.

Soltanto la spesa regionale essenziale e quella locale fondamentale saranno finanziate integralmente, ma dopo aver subito un processo di standardizzazione che potrà assumere modalità diverse. A questa parte della spesa decentrata sarà dunque applicato un sistema di perequazione totale basato sul criterio del fabbisogno. La spesa restante, sia regionale che locale, non sarà soggetta a standardizzazione e sarà finanziata in misura parziale tramite un meccanismo di perequazione basato sulla capacità fiscale.

Senza addentrarci nei meccanismi di finanziamento, lo scopo di questo capitolo è invece analizzare e tentare una prima quantificazione della spesa standard, quantificazione che verrà effettuata con riferimento ai comuni della toscana.

La standardizzazione della spesa fondamentale prevista dalla Legge 42 costituisce una grossa novità per il sistema di finanziamento degli enti locali, sebbene non rappresenti un principio di federalismo: è piuttosto un criterio di riforma per aumentare l'efficienza nella Pubblica Amministrazione che, come insegna l'esperienza inglese, può essere applicato con grandi risultati anche in un paese centralizzato (Lorenzini *et al.*, 2010).

Il significato della standardizzazione è quello di individuare la soglia di spesa a cui corrisponde la responsabilità finanziaria del livello di governo superiore rispetto ad un servizio – considerato essenziale o fondamentale – fornito da un livello inferiore: fino al livello di spesa riconosciuto come standard, la copertura della spesa sarà perciò garantita dall'ente di governo sovraordinato, lo Stato. A fronte di questa garanzia l'ente locale dovrà assumersi la responsabilità finanziaria della spesa eccedente lo standard: che derivi da inefficienza oppure da una esplicita decisione politica questa sarà finanziata con risorse proprie locali.

Per standardizzare la spesa esistono, come vedremo brevemente in seguito, numerose tecniche descritte dalla letteratura economica teorica ed empirica. La Legge 42/2009 non ha, tuttavia, individuato il modo corretto per individuare il fabbisogno standard rimandando l'individuazione della metodologia all'emanazione di decreti attuativi successivi.

A tal proposito, il legislatore ha in primo luogo affrontato la standardizzazione della spesa locale, tralasciando per il momento il problema del fabbisogno regionale, con la predisposizione del già citato Schema di Decreto Legislativo n. 240 del 2010, licenziato dal Governo e attualmente in discussione alle Camere. In tale decreto, la definizione del fabbisogno standard degli enti locali viene assimilata agli Studi di Settore: viene quindi escluso sia l'utilizzo del metodo RES che del metodo delle determinanti, ma non risulta chiaro come la metodologia verrà implementata, né, del resto, se il concetto di fabbisogno incorporerà una valutazione dell'efficienza relativa di ciascun ente o semplicemente sarà ancorato ad un valore medio.

<sup>36</sup> A queste la legge delega affianca anche il trasporto pubblico locale, per il quale si prevedono regole di finanziamento analoghe.

Nelle pieghe di una legislazione ancora oscura da questo punto di vista e in mancanza di un'indicazione metodologica precisa, in questo capitolo si farà riferimento ai tradizionali approcci di definizione del fabbisogno standard e in particolare alla metodologia RES (Tannenwald, 1999; Petretto, 2010; Lorenzini *et al.*, 2010).

La metodologia RES, dopo essere stata descritta dal punto di vista teorico, sarà applicata ai comuni della Toscana, consentendo una prima valutazione degli effetti della standardizzazione sugli enti locali toscani.

## 6.2

### Aspetti teorici rilevanti e tecniche di stima del fabbisogno

Dal punto di vista teorico, la standardizzazione dei costi e la stima dei fabbisogni di spesa implica un processo piuttosto articolato e formalmente complesso di cui non tratteremo in questa sede. Senza addentrarci sugli aspetti squisitamente formali, è tuttavia possibile descrivere tale processo nei suoi elementi e passaggi essenziali (Petretto, 1981; Petretto, 2009).

Il primo passaggio fondamentale è la definizione del processo produttivo, cioè del modo in cui un ente locale combina fattori produttivi per fornire un servizio domandato dalla collettività di utenti. L'obiettivo è determinare una funzione di produzione di un servizio, che semplicemente rappresenti la relazione fra il massimo livello di output conseguibile e gli input, le variabili ambientali di contesto e l'indice di qualità.

Il secondo elemento è definire condizioni di efficienza produttiva (*x-efficienza*) e in particolare, riuscire a comparare due enti locali: la logica della standardizzazione è infatti indirizzata a confrontare, in termini relativi, due enti locali che producono lo stesso servizio, con lo stesso indice di qualità, con lo stesso set di input fisici impiegati e con la stessa tecnologia, ma che forniscono livelli differenziati di output. Questa comparazione è possibile attraverso un indice di efficienza tecnologica, che dipende da tutti i fattori ambientali non misurabili e, soprattutto, dalla competenza e capacità "imprenditoriale" degli amministratori preposti alla organizzazione del servizio esaminato.

Questa operazione non semplicemente consente la comparazione tra enti ma permette, ovviamente, anche l'individuazione del livello efficiente dal punto di vista produttivo. A tale livello è associabile un certo livello di spesa pubblica, definito come *standard*, che non è altro che il costo minimo associato alla produzione del livello efficiente di bene pubblico.

In questo modo, abbiamo definito il concetto di fabbisogno standard in relazione alla performance di *x-efficienza* di un determinato ente locale, in relazione ad un prefissato livello quali-quantitativo di output. È ovvio però come sia altrettanto di rilievo, per un'amministrazione pubblica, fornire un livello di servizio che corrisponda ad una domanda collettiva razionalmente espressa e obiettivo di politica sociale. Questo evoca il classico concetto di *efficienza allocativa*, più comunemente indicata col termine di *efficacia* di un servizio. Il livello "efficace" di un servizio pubblico non è determinato in via generale o in modo univoco. Tuttavia, per le funzioni destinate al soddisfacimento dei diritti sociali, è la stessa Carta Costituzionale, a definire la necessità di determinare i c.d. *Livelli Essenziali delle Prestazioni* (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.), che non sono altro che obiettivi minimi sul livello quali-quantitativo dei servizi, come vincolo di responsabilità politica dello Stato nei confronti dei cittadini, utenti e contribuenti (Petretto, 2010).

Appare quindi chiaro che il livello essenziale della prestazione (o LEP) non può che influire sulla definizione di fabbisogno standard: esso non è più semplicemente il costo associato alla fornitura di un servizio quando l'ente pubblico è efficiente, ma più precisamente il costo associato alla fornitura di un dato livello di output (efficacia del servizio) quando l'ente è efficiente dal punto di vista produttivo (efficienza del servizio).

Ovviamente, riuscire a ricondurre un processo formalmente complesso a passaggi tutto sommato semplici non implica un'uguale facilità nella misurazione e quantificazione effettiva dei fabbisogni. In effetti, la stima e le tecniche di misurazione dei fabbisogni rappresentano un aspetto importante e tutt'altro che risolto, sia dal punto di vista teorico, sia dal punto di vista della letteratura empirica.

Nella letteratura internazionale le tecniche di misurazione dei fabbisogni (*needs assesment*) sono tradizionalmente andate di pari passo con gli sviluppi dei meccanismi di perequazione e di valutazione dello stress fiscale degli enti decentrati (Dafflon, 2007; Petretto, 2010).

Il metodo originario e più logico sarebbe naturalmente quello di procedere per tutti i servizi fondamentali degli enti locali alla stima della funzione di fabbisogno standard, ottenuta

ricavando la funzione di costo unitario standard e moltiplicando quest'ultimo per il livello del LEP. Naturalmente questa procedura è impensabile possa avvenire per tutti i servizi per cui può essere limitata solo a quelli in cui più esplicito è il processo produttivo sottostante.

Occorrono, quindi, tecniche di misurazione, meno complesse, maggiormente semplici da utilizzare e in grado di fornire indicatori di second best.

Secondo una classificazione recentemente proposta dalla letteratura (Petretto, 2010) le tecniche si distinguono a seconda che facciano o no uso dei livelli di spesa effettivi. Fra le tecniche che si basano sulla spesa effettiva, a loro volta, si distinguono quelle che impiegano il *Regression based cost approach* (RCA) e quelle che impiegano il *Representative expenditure system* (RES). Le tecniche che non usano le spese effettive possono invece riferirsi all'approccio delle *Variabili ad hoc* e all'approccio dell'*Aggregazione statistica di variabili rilevanti*.

Nella nostra analisi ci concentreremo in particolare sulle tecniche che partono dai livelli di spesa effettiva, maggiormente utilizzate anche perché il collegamento concettuale alla spesa storica sembra definire un minor spazio di arbitrarietà, oltre che un maggior grado di semplicità nell'applicazione.

L'approccio RCA ricalca il così detto metodo dell'*analisi dei determinanti della spesa standard*, secondo cui tramite la regressione si stimano gli indicatori di *basic needs* o dei differenziali di spesa pro capite in funzione di una serie di variabili di contesto.

Di conseguenza la spesa standard di un dato ente locale è determinata applicando ciascun coefficiente stimato per ognuna delle variabili al corrispondente valore che la variabile assume nel comune considerato e sommando tutti i valori. In questa accezione, però, la spesa standard non assume il significato di costo efficiente di produzione in quanto misura il livello di spesa pro capite che il comune si immagina debba sostenere perché sia in linea con i comportamenti di spesa medi adottati da comuni con caratteristiche simili sotto il profilo della variabili socio-economico e territoriali considerate. Naturalmente si possono verificare non solo eccessi di spesa pro capite ma anche difetti di questa. Il differenziale di spesa (tra spesa effettiva a quella stimata) indica, nel caso sia positivo (negativo), che il comune considerato sta sostenendo un livello di spesa superiore (inferiore) a quello *mediamente* sostenuto da comuni con caratteristiche analoghe. Il metodo, per quanto diffusamente usato, è soggetto a molte incertezze che derivano dall'analisi di regressione che risulta spesso distorta da problemi di multicollinearità, variabili omesse e soprattutto di identificazione, trattandosi di una forma ridotta di un sistema di equazioni comportamentali sottostanti molto complesse.

Il metodo del *Representative expenditure system* (RES) risale alla determinazione della spesa standard attraverso l'applicazione di indicatori fisici di *workload factors*. Data una spesa pro capite, definita necessaria o semplicemente media, si corregge attraverso indicatori di copertura della domanda potenziale (es. alunni in asili sul totale), produttività e di costo dei servizi o anche di bilancio dell'ente locale. L'indicatore di fabbisogno è quindi valutato tramite il differenziale rispetto al valore di spesa pro capite della municipalità media. Il vantaggio di questa tecnica, di fatto centrata sulla quota capitaria di spesa, è quello di essere facilmente percepibile dai *policy makers* e dai cittadini in quanto molto intuitiva; il limite sta nella modesta significatività statistica della procedura.

Il primo criterio che non fa uso dei livelli di spesa effettiva consiste nell'approccio così detto delle *Variabili ad hoc*, secondo cui si individuano variabili fisiche, come ad esempio la popolazione, suddivisa per fasce (popolazione rurale, anziani, minori, ecc.), la densità della popolazione, la superficie comunale, e la si usa come *proxy* della domanda potenziale dei servizi per cui il fabbisogno risulta correlato a queste variabili (Dafflon e Mischler, 2007). Poiché il criterio non fa riferimento alle spese effettivamente sostenute non è in grado di fornire una stima complessiva, per ente locale, e a maggior ragione per l'intero sistema, del fabbisogno di spesa su cui modellare il finanziamento perequativo. Per cui l'operazione richiede un'elaborazione successiva.

Il secondo criterio, tra quelli indipendenti dalla spesa effettiva, è una specificazione del precedente, in quanto considera la possibilità di applicare più indicatori fisici e poi *aggregarli con metodo di statistica multivariata*, come l'analisi fattoriale o delle componenti principali.

La varietà delle tecniche di misurazione dei fabbisogni dà un'idea della complessità del tema e delle difficoltà ovunque incontrate per attribuire ai risultati una valenza politica fondata sulla condivisione di questi tra gli agenti coinvolti, stato centrale, regioni, enti locali.

La Legge 42 ha imposto l'utilizzo dell'approccio econometrico: tale metodo, qualunque sia il modello scelto, presenta alcuni evidenti limiti, tanto che sembra ormai superato nell'orientamento assunto dalle commissioni tecniche e dallo stesso Governo, attraverso gli schemi di decreti attuativi attualmente in discussione. I limiti principali rinvenibili nell'approccio econometrico sono essenzialmente tre.

In primo luogo, occorre considerare che la variabile dipendente dei modelli sarà necessariamente la spesa effettiva, con l'importante conseguenza che il modello scelto spiegherà al meglio la spesa effettiva e non quella standard.

Il secondo limite sta nel fatto che la scelta del modello deve derivare dal compromesso fra due esigenze contrapposte: la bontà statistica e la semplicità del metodo: formule matematiche troppo articolate non reggono nel tempo, sono difficili da capire e da applicare e perciò si prestano ad essere continuamente rimesse in discussione; del resto, via via che il modello si semplifica qualcosa viene perso in termini di capacità di spiegazione, condizionando i risultati del modello stesso.

Vi è infine un terzo limite, che è tipico di qualsiasi metodologia econometrica: le stime sono altamente instabili (nel tempo e nello spazio) e poco trasparenti (cioè poco comprensibili ai più) e ciò può portare a risultati impraticabili perché non accettabili dal punto di vista politico.

Nessuno di questi limiti, tuttavia, è la causa del superamento di questo approccio. In realtà, le ragioni di questo cambiamento negli orientamenti del legislatore sono essenzialmente due.

In primo luogo, l'utilizzo del metodo econometrico richiede una gran quantità di informazioni omogenee e disponibili per tutto il territorio nazionale e, possibilmente, per anni diversi. Allo stato attuale, la mancanza di armonizzazione dei bilanci pubblici, cioè la loro predisposizione secondo uno schema ed un sistema di classificazione delle poste in modo unitario, e l'assenza di molti dati strutturali, di contesto, e relativi alla qualità, impediscono l'effettiva implementazione di tale tecnica di stima.

In secondo luogo – e correlato al primo punto – la letteratura teorica ed empirica non sembra aver individuato e descritto un modello econometrico, con una buona capacità di adattamento e/o senza forzature di ordine concettuale, soprattutto se guardiamo alla stima del fabbisogno fondamentale dei comuni.

Ad esempio, l'applicazione di un recente modello di stima del fabbisogno dei comuni applicato al caso della Toscana, ha permesso di evidenziare tre elementi di criticità (Lorenzini *et al.*, 2010).

In primis, per essere ancora più rappresentativo dei comportamenti effettivi di spesa, il modello richiederebbe probabilmente l'utilizzo di altre variabili esplicative non necessariamente disponibili a livello disaggregato (la popolazione realmente presente su un territorio, ad esempio).

Inoltre i coefficienti stimati con il metodo della regressione lineare non presentano sempre il segno atteso: è questo il caso dei coefficienti relativi all'indice di dipendenza e al grado di montanità che, essendo negativi, sembrerebbero indicare una relazione inversa tra queste due variabili e la spesa fondamentale. In generale, quindi, ci pare evidente che se un modello simile a quello presentato dovesse essere realmente utilizzato per la standardizzazione della spesa, la raccolta dei dati e, soprattutto, la costruzione delle variabili esplicative dovrebbero costituire una fase del processo da seguire con particolare cura.

Infine una considerazione sui risultati: come si è avuto modo di osservare, la spesa standard oscilla relativamente poco attorno al valore medio nazionale, essendo calcolata esclusivamente su indicatori di bisogno che presentano, di per sé, variazioni non così rilevanti. In altre parole il processo di standardizzazione finirebbe con il garantire un livello standard più o meno uguale per tutti, senza riuscire a cogliere eventuali economie o diseconomie di scala correlate, ad esempio, alla dimensione demografica.

Per tutte le considerazioni appena riportate, sembrerebbe utile un ripensamento sull'approccio di standardizzazione da usare per la spesa degli enti locali: ad un modello econometrico sarebbe probabilmente da preferire un procedimento di calcolo più semplice, che parta da un valore medio pro capite di spesa fondamentale, da correggere sulla base di pochi indicatori di bisogno.

### 6.3

#### Descrizione del modello RES

Tra le tecniche di determinazione del fabbisogno che utilizzano i livelli di spesa effettivi, oltre a quella che si serve dello strumento della regressione e che abbiamo precedentemente presentato, la letteratura individua il c.d. *Representative Expenditure System* (RES).

Come abbiamo già accennato in precedenza, tale metodo risale alla determinazione della spesa standard attraverso l'applicazione di indicatori fisici di *workload factors* (fattori di "carico"). Dato un livello di spesa pro capite, definito necessario o semplicemente medio, questo viene corretto attraverso indicatori di copertura della domanda potenziale, produttività e di



costo degli input della produzione (Petretto, 2009). In altre parole, per determinare quanto ciascun ente locale dovrebbe spendere per finanziare un certo mix di servizi devono essere considerate le caratteristiche demografiche, socioeconomiche e geografiche che influiscono sui bisogni di quel dato territorio. Tali fattori permettono di riallocare il complesso della spesa nazionale per ogni data funzione fra gli enti territoriali in proporzione alle loro effettive necessità (Yilmaz *et al.*, 2006). Operativamente, il metodo si sviluppa secondo i seguenti passaggi (Rafuse, 1990; Tannenwald, 1999; Ahmad, 2004).

In primo luogo occorre identificare le funzioni di spesa incluse nel concetto più ampio di “spesa fondamentale”. Per ciascuna di tali funzioni, poi, si individuano i fattori fisici (e misurabili) che determinano il costo della fornitura di un dato livello di servizi offerti. È possibile che su una determinata funzione di spesa influiscano più fattori fisici: ad esempio, è ragionevole supporre che il costo dell’istruzione secondaria sia influenzato non soltanto dal numero di bambini in età scolare ma anche dal numero di essi che provengono da famiglie povere. In questo caso, l’indice di “carico” viene calcolato come media ponderata dei singoli workload factors. Una volta stabilito quali fattori fisici influiscono e con quale peso sulla funzione di spesa analizzata, viene calcolato il “carico” complessivo a livello nazionale e i carichi a livello territoriale come percentuale di quello nazionale. Il complesso delle risorse impiegate per questa funzione, sia esso una misura “storica” o un vincolo imposto in termini normativi, viene ripartito sulla base delle percentuali ottenute. Il fabbisogno di ciascun ente locale viene infine calcolato come somma dei fabbisogni per ciascuna funzione di spesa.

Occorre premettere e sottolineare che il metodo presentato mostra alcuni elementi di complessità, non solo dal punto di vista metodologico, ma anche da quello teorico.

Dal punto di vista metodologico gli elementi di criticità riguardano non soltanto l’ovvia necessità di conoscere a livello territoriale tutte le variabili fisiche rilevanti, ma anche l’individuazione corretta delle determinanti e dei pesi per la costruzione della media ponderata. Nella nostra analisi ipotizzeremo sia le determinanti delle funzioni di spesa sia il modo in cui queste pesano: si tratta, tuttavia, soltanto di un’ipotesi che può – e dovrebbe – essere sviluppata attraverso verifiche empiriche. Non disponendo di dati a livello nazionale sul costo per tipo di utenza delle prestazioni assistenziali, ad esempio, si è ipotizzato di poter considerare i potenziali beneficiari come equivalenti e di poter utilizzare, quindi, una media semplice degli indicatori; rimangono, tuttavia, numerose perplessità su tale supposizione: è improbabile e poco ragionevole pensare, infatti, che il costo pro capite delle politiche di sostegno alla non autosufficienza – e, di conseguenza, il loro peso – sia lo stesso delle politiche di integrazione della popolazione immigrata.

Dal punto di vista teorico occorre evidenziare che, soprattutto quando si utilizza come ammontare da ripartire la spesa storica, non si eliminano i problemi legati all’inefficienza: in altre parole, una volta implementata la metodologia, il metodo potrebbe consentire di ripartire correttamente la spesa sulla base di effettivi bisogni degli enti territoriali ma non garantisce che l’ammontare complessivo non risenta di eventuali (o precedenti) inefficienze nella produzione dei servizi.

Nonostante questi elementi, il metodo presenta due principali vantaggi. Il principale vantaggio di questa tecnica è senza dubbio quello di essere chiaramente comprensibile sia ai cittadini che ai *policy makers* e, conseguentemente, più sostenibile dal punto di vista politico. Inoltre il metodo risulta più facilmente applicabile, soprattutto se confrontato con la stima della spesa standard attraverso la regressione, pur non avendo lo stesso rigore dal punto di vista teorico.

Tali vantaggi ci hanno indotto ad approfondire la tecnica RES di standardizzazione, sia per ciò che riguarda la spesa standard delle Regioni che per quel che riguarda quella dei Comuni: i successivi paragrafi sono quindi dedicati alla presentazione distinta dei due modelli di standardizzazione.

Infine, nell’ultimo paragrafo viene riportata un’applicazione possibile del metodo, con la stima del fabbisogno standard dei comuni e il confronto fra questo e i livelli di spesa osservati.

## 6.4

### Spesa standard regionale

Sulla base della logica descritta in precedenza, occorre in primo luogo richiamare le funzioni incluse tra quelle c.d. essenziali delle Regioni. Queste, come abbiamo già evidenziato, fanno riferimento all’art. 117, comma 2, lett. m, Costituzione e in particolare collegabili ai c.d. “livelli essenziali di prestazione” (LEP). Conseguentemente, l’analisi riguarderà: sanità, assistenza sociale e istruzione.

Occorre per prima cosa evidenziare che per la sanità già da tempo è stato avviato un processo di standardizzazione e di definizione del fabbisogno regionale, secondo una metodologia piuttosto articolata e complessa. In breve, essa consiste nella definizione delle prestazioni sanitarie e nella definizione di un costo unitario standard per prestazione: sulla base di variabili demografiche e fattori di incidenza e di rischio della popolazione, viene calcolato il fabbisogno fisico di prestazioni sanitarie e, successivamente, il fabbisogno finanziario che ne deriva. Tale metodologia risulta piuttosto consolidata, tanto che possiamo senza dubbio evitare di considerarla nell'analisi concentrandoci su istruzione e assistenza sociale.

Per ciò che riguarda l'istruzione, gran parte delle competenze delle regioni riguardano il diritto allo studio con riferimento a tutti i cicli di istruzione (istruzione materna, elementare, media inferiore e media superiore). È quindi ragionevole pensare che i fattori fisici che influenzano sulla spesa siano il numero di bambini in età scolare e la quota di essi che sono destinatari di politiche di diritto allo studio e di accompagnamento. Per il calcolo dei pesi si assume, adattando lo schema proposto dalla letteratura (Rafuse, 1990), che:

1. il costo di un bambino alla materna sia circa l'80% di quello della scuola secondaria inferiore<sup>37</sup>;
2. il costo di un bambino alle elementari sia circa il 90% di quello alla scuola secondaria inferiore<sup>38</sup>;
3. Il costo di un alunno alla scuola secondaria inferiore è invece praticamente pari a quello della scuola secondaria superiore
4. il costo per l'istruzione di un bambino povero sia circa il 25% più alto di quello di un bambino non povero (Tannenwald e Turner, 2004, Yilmaz *et al.*, 2006).

Conseguentemente, l'indice complessivo di *workload factor* per la funzione istruzione può essere calcolato secondo la seguente formula:

$$I = (1+0,25p)(0,80m+0,90e+si+ss)$$

dove  $p$  è la percentuale di alunni destinatari degli interventi di diritto allo studio e di accompagnamento,  $m$  è il numero di bambini iscritti alla scuola materna,  $e$  il numero di alunni della scuola elementare,  $si$  il numero di alunni della scuola media inferiore e  $ss$  il numero di alunni della scuola media superiore.

La spesa per il sociale comprende principalmente tutti gli interventi diretti all'assistenza degli anziani, la gestione degli asili nido, le politiche di sostegno alla popolazione disabile e non autosufficiente, le politiche di integrazione della popolazione immigrata residente e le politiche di contrasto alla povertà. In questo caso si calcola l'indice di *workload factor* di ciascun comune come media semplice della percentuale di popolazione rispetto al totale nazionale con le seguenti caratteristiche: numero di bambini tra 0 e 3 anni ( $b$ ), numero di anziani sopra i 65 anni ( $a$ ) – esclusi disabili e non autosufficienti –, numero di persone non autosufficienti e/o disabili ( $na$ ), numero di individui sotto la soglia di povertà e non ricomprese nelle precedenti fasce demografiche ( $p$ ), numero di immigrati residenti e non ricompresi nelle precedenti classi demografiche ( $i$ ).

## 6.5

### Spesa standard dei Comuni

Seguendo questa logica, dobbiamo innanzitutto determinare quali funzioni siano incluse nella c.d. “spesa fondamentale” dei Comuni. Secondo quanto stabilito dalla Legge 42/09 e dal Decreto Legislativo n. 240 del 2010, le funzioni da considerare sono:

1. amministrazione, gestione e controllo;
2. istruzione;
3. sociale;
4. viabilità;
5. territorio e ambiente;
6. polizia locale.

Si noti che da qui in avanti supporremo che sia possibile identificare delle competenze “rappresentative” di ciascuna funzione, evitando la complessa operazione di individuare ogni

<sup>37</sup> Dati OECD, Education at Glance 2009.

<sup>38</sup> *Ibid.*



singolo servizio offerto dal comune. Ciò risulta possibile assumendo che queste competenze rappresentative costituiscano la parte più rilevante della spesa, o in termini quantitativi o dal punto di vista dell'importanza per i cittadini.

Per ciò che riguarda l'istruzione, gran parte delle competenze dei comuni riguardano oggi l'assistenza scolastica, il trasporto e la mensa e sono legate ai cicli inferiori (istruzione materna, elementare e media). In analogia con quanto visto per la funzione istruzione a livello regionale, si assume che i fattori fisici che influiscono sulla spesa siano il numero di bambini in età scolare e la quota di essi che sono destinatari di politiche di diritto allo studio e di accompagnamento. Per il calcolo dei pesi si assume anche in questo caso che:

1. il costo di un bambino alla materna sia circa l'80% di quello della scuola secondaria inferiore;
2. il costo di un bambino alle elementari sia circa il 90% di quello alla scuola secondaria inferiore;
3. il costo per l'istruzione di un bambino povero sia circa il 25% più alto di quello di un bambino non povero (Tannenwald e Turner, 2004, Yilmaz *et al.*, 2006).

Conseguentemente, l'indice complessivo di *workload factor* per la funzione istruzione può essere calcolato secondo la seguente formula:

$$I = (1+0,25p)(0,80m+0,90e+s)$$

dove  $p$  è la percentuale di alunni destinatari degli interventi di diritto allo studio e di accompagnamento,  $m$  è il numero di bambini iscritti alla scuola materna,  $e$  il numero di alunni della scuola elementare e  $s$  il numero di alunni della scuola media inferiore.

La spesa per il sociale comprende interventi e politiche che si sovrappongono per la platea dei destinatari a quelle già evidenziate per la Regione. Conseguentemente, anche per i comuni, si calcola l'indice di *workload factor* come media semplice della percentuale di popolazione rispetto al totale nazionale con le seguenti caratteristiche: numero di bambini tra 0 e 3 anni ( $b$ ), numero di anziani sopra i 65 anni ( $a$ ) – esclusi disabili e non autosufficienti –, numero di persone non autosufficienti e/o disabili ( $na$ ), numero di individui sotto la soglia di povertà e non ricomprese nelle precedenti fasce demografiche ( $p$ ), numero di immigrati residenti e non ricompresi nelle precedenti classi demografiche ( $i$ ).

La spesa per la viabilità coincide quasi esclusivamente con la manutenzione delle strade di competenza del comune. L'indicatore di carico dovrebbe quindi dipendere non soltanto dall'estensione della rete stradale ma anche dall'usura della rete stessa prodotta dal traffico. Alcuni studi condotti sugli Stati Uniti (Tannenwald, 1999) misurano il traffico attraverso il numero di chilometri percorsi per veicolo e calcolano l'indice come:

$$V = (0,125l+0,825kmv)$$

dove  $l$  è la lunghezza in chilometri della rete e  $kmv$  è il numero di chilometri percorsi per veicolo.

La spesa per la polizia locale, nell'ipotesi che la polizia municipale non si occupi della gestione dei parcheggi – spesso affidata a società costituite *ad hoc* – potrebbe invece essere spiegata essenzialmente da una media semplice del numero di destinatari dei servizi (quota di popolazione superiore ai 18 anni), dall'area geografica in cui i servizi si estendono (estensione della rete stradale o più semplicemente superficie del comune in km quadrati) e dal numero di incidenti stradali, come *proxy* della necessità di ulteriori e specifici interventi della polizia municipale sul territorio.

Infine, la spesa per il territorio e l'ambiente comprende la protezione e la tutela ambientale e l'edilizia popolare. Potendo scorporare la funzione in queste due principali aree, si può considerare la spesa per l'edilizia popolare come direttamente proporzionale alla popolazione potenzialmente beneficiaria dell'intervento. L'indicatore per la protezione ambientale potrebbe invece essere ricavato attraverso una media semplice della superficie complessiva del comune e della superficie in km<sup>2</sup> sottoposta a vincoli paesaggistici, idrogeologici o di altra natura.

## 6.6

### Simulazioni quantitative sulla Toscana

Una volta definita la metodologia, è possibile tentare alcuni esercizi di simulazione e analizzare gli effetti dell'implementazione del metodo RES nella standardizzazione dei fabbisogni.

A causa della disponibilità dei dati – o piuttosto della carenza di essi – è stato possibile simulare e quantificare esclusivamente la spesa standard dei comuni. Infatti, non esiste attualmente di una banca dati omogenea e attendibile che presenti una riclassificazione dei bilanci delle Regioni per funzione di spesa. Questo non consente, ovviamente, l'utilizzo della spesa storica come base per l'applicazione del metodo<sup>39</sup>.

Ci siamo quindi concentrati sulla standardizzazione delle funzioni di spesa dei comuni, ma anche in questo caso, a causa della mancanza di dati strutturali e di contesto, non è stato possibile attuare la metodologia a tutte le funzioni: ad esempio, è stata esclusa la funzione sociale, per la quale non si disponevano dei dati relativi alla popolazione dei beneficiari per ciascun comune della Toscana.

In relazione ai dati disponibili, sono stati inoltre modificati alcune variabili e alcuni pesi per la costruzione dei workload factors.

## 6.7

### Il modello di stima applicato

L'indicatore di workload factor per amministrazione generale è considerata come proporzionale alla popolazione, mentre quello per la polizia locale è calcolata secondo il modello precedentemente descritto, come media semplice della quota di popolazione superiore ai 18 anni, dell'estensione della rete stradale o più semplicemente superficie del comune in km quadrati e del numero di incidenti stradali.

Sono stati invece parzialmente modificati i workload factor relativi alla funzione istruzione e alla viabilità.

Per la funzione istruzione, non essendo disponibili i dati sugli alunni delle scuole materne, l'indice è stato calcolato come

$$I = (1+0,25p)(0,90e+s)$$

dove  $p$  sono gli studenti poveri,  $e$  gli alunni delle elementari e  $s$  gli alunni delle scuole superiori.

La viabilità è invece stata dall'indice di carico così calcolato:

$$V = (0,125l+0,4125v+0,4125p),$$

dove  $l$  rappresenta la lunghezza in km delle strade,  $v$  rappresenta il numero di veicoli immatricolati per comune, e  $p$  il numero di pendolari che affluiscono quotidianamente nel comune (come proxy, insieme al numero dei veicoli, del traffico).

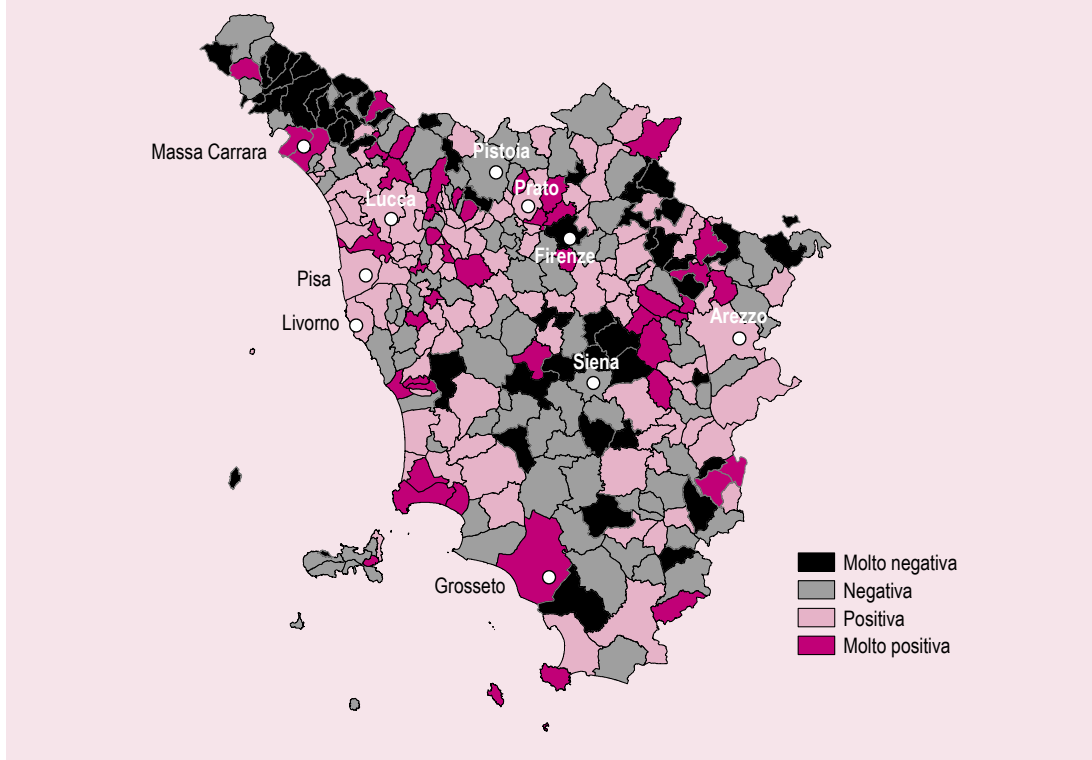
Una volta calcolati gli indici e la conseguente spesa standardizzata per funzione, si è proceduto alla somma di questi valori, ottenendo la stima del fabbisogno standard per comune della Toscana. I risultati sono riportati nella figura 6.1 che mostra, in particolare, lo scostamento tra la spesa osservata (spesa effettiva) e quella standard, così come risultante dall'applicazione del metodo RES.

Dall'osservazione della cartina, è possibile evidenziare come i comuni che risulterebbero penalizzati dall'utilizzo di questa metodologia sono il Comune di Firenze e tutti i comuni di piccole dimensioni, mentre riceverebbero più risorse i comuni di medie dimensioni, anche capoluoghi di provincia.

Sia nel caso del comune di Firenze che nel caso dei piccoli comuni i risultati non stupiscono. Nel caso di Firenze, è ragionevole supporre che il ruolo e le problematiche di una città capoluogo di regione travalichino il mero peso che essa ha in termini di popolazione e di platea dei beneficiari. Nel caso dei piccoli comuni, invece, è chiaro che l'esercizio e l'implementazione di funzioni, comunque fondamentali, risulti diseconomico quando la classe dimensionale della popolazione non è tale da beneficiare di una qualche economia di scala.

<sup>39</sup> Attualmente sono disponibili i dati CPT, ma l'osservazione della serie storica delle varie regioni per funzioni di spesa pone numerose perplessità sulla pulizia e omogeneità dei dati e, conseguentemente, sulla possibilità di un loro utilizzo.

Figura 6.1  
 SPESA EFFETTIVA E SPESA STANDARD (WLF) ISTRUZIONE, VIABILITÀ, AMMINISTRAZIONE GENERALE E POLIZIA LOCALE  
 Variazioni %



Queste due circostanze rendono chiaro il peso della classe di dimensione demografica nell'implementazione del metodo e inducono ad una qualche sua correzione del metodo utilizzato, con l'obiettivo di evidenziare l'efficienza relativa all'interno di classi di comuni il più possibile omogenei. Conseguentemente, il paragrafo successivo riporta le ipotesi alla base della correzione del modello e i risultati che si ottengono da questa nuova stima.

## 6.8 La correzione del modello di stima

L'obiettivo di questa ulteriore stima è essenzialmente – come abbiamo già avuto modo di considerare – quello di evidenziare l'efficienza dei Comuni, depurando la stima da tutti gli elementi che discendono dalla classe demografica dei Comuni stessi.

Per far questo, abbiamo in primo luogo scorporato il Comune di Firenze, che potrebbe a nostro avviso rientrare in un ragionamento più complessivo sulle città metropolitane, e diviso i restanti comuni per classi di dimensione demografiche.

Abbiamo quindi ottenuto tre diverse classi: i comuni piccoli, con popolazione inferiore ai 2 mila abitanti; i comuni medi, con popolazione compresa fra i 2 mila e i 5 mila abitanti, e i comuni medio-grandi, con popolazione superiore ai 5 mila abitanti.

Le figure seguenti mostrano l'effetto della standardizzazione del fabbisogno, distintamente per le tre classi demografiche (Figg. 6.2, 6.3 e 6.4). Attraverso questa rappresentazione è evidente che all'interno di una stessa classe di comuni, omogenei almeno sotto il profilo della dimensione demografica, esistono differenze che – secondo le ipotesi – sono riconducibili a differenti livelli di efficienza dell'ente considerato. Infatti, poiché eventuali problemi legati a diseconomie di scala dovute al dimensionamento non influiscono quando guardiamo a comuni dimensionalmente simili, è plausibile ritenere che il collocarsi al di sotto o al di sopra della spesa standard rifletta comportamenti di spesa dell'ente considerato più o meno "virtuosi", più o meno efficienti.

Queste informazioni andrebbero del tutto perse se guardassimo al modello precedentemente stimato: se confrontiamo la figura 6.1 e la figura 6.2 appare infatti evidente come, nel primo caso, tutti i comuni piccoli risultino inefficienti, visto che il modello "base" incorpora anche l'elemento dimensionale, quasi come una misura di efficienza.

Figura 6.2  
SPESA STANDARD (WLF) E SPESA EFFETTIVA NEI COMUNI AL DI SOTTO DEI 2.000 ABITANTI  
Variazioni %

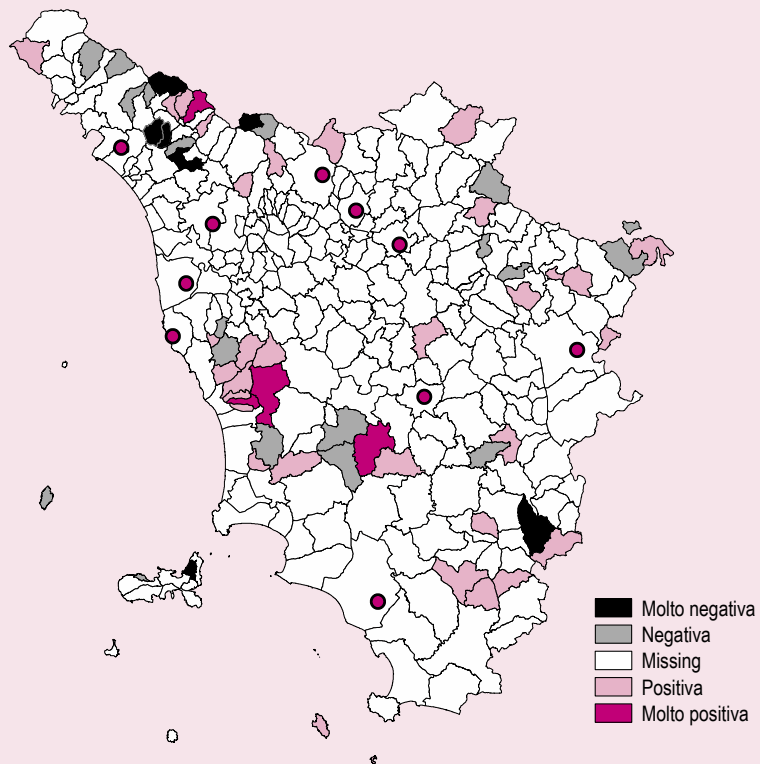


Figura 6.3  
SPESA STANDARD (WLF) E SPESA EFFETTIVA NEI COMUNI TRA 2.000 E 5.000 ABITANTI  
Variazioni %

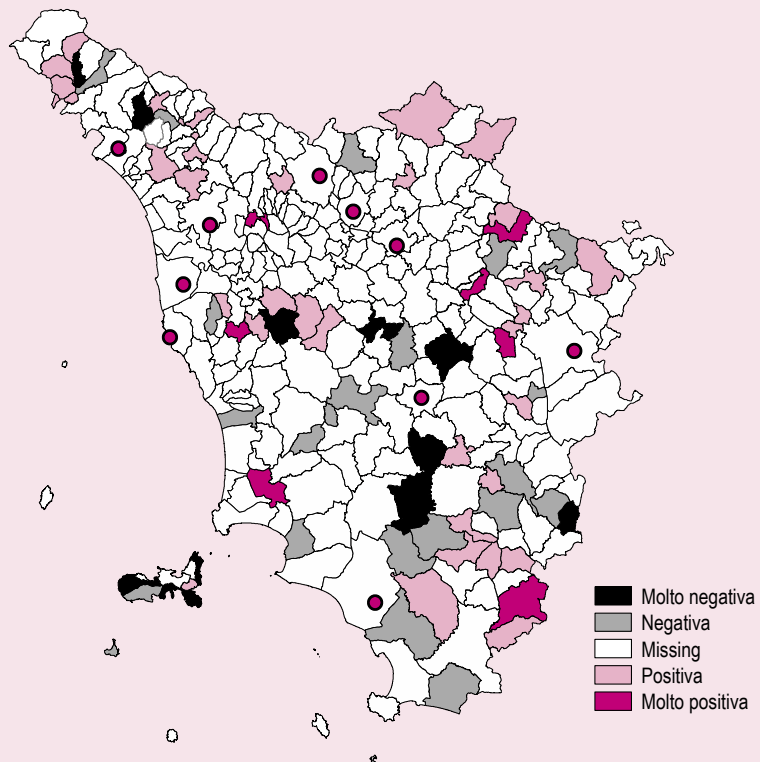
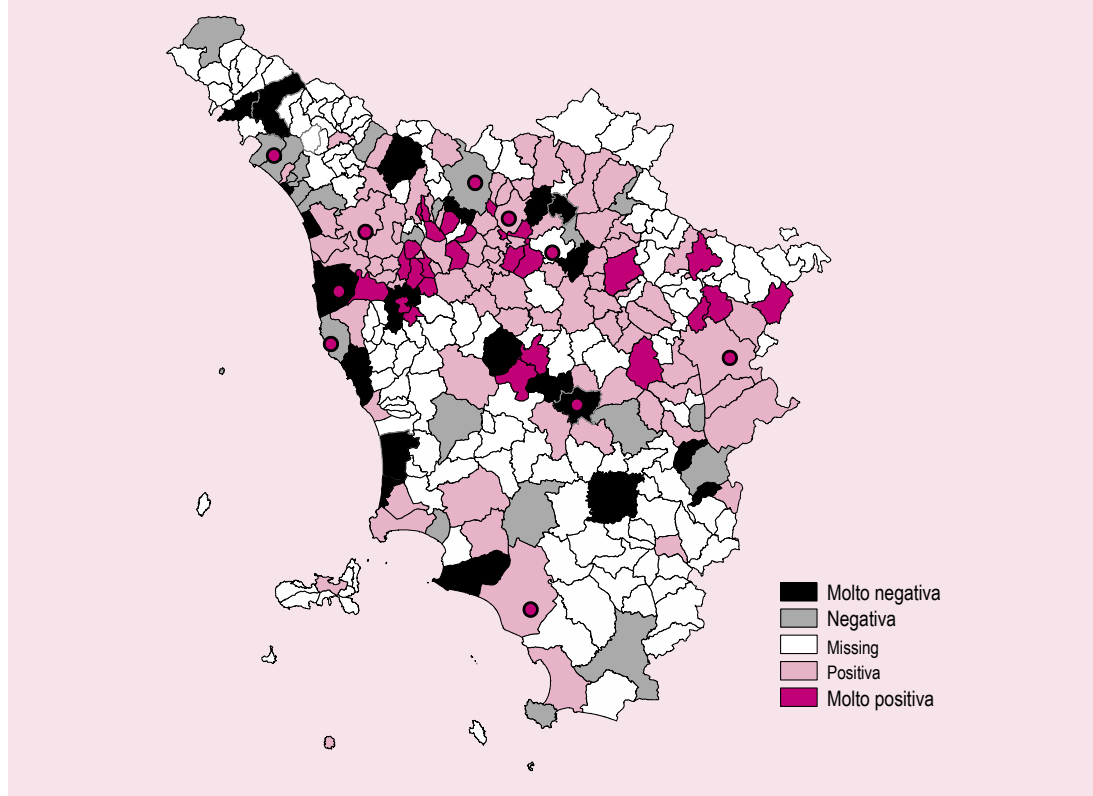


Figura 6.4  
SPESA STANDARD (WLF) E SPESA EFFETTIVA NEI COMUNI AL DI SOPRA DEI 5.000 ABITANTI  
Variazioni %



Su questo ultimo punto, occorre a nostro avviso considerare due aspetti piuttosto contraddittori: da un lato, l'incentivo ad agire tramite Unioni di Comuni sembra indicare una qualche consapevolezza dello scarso significato dello svolgimento autonomo di funzioni nei comuni molto piccoli; dall'altro, la Legge 42 del 2009 prevede espressamente la tutela e la considerazione dei piccoli comuni, per cui sono previsti appositi correttivi.

A prescindere da questo, è chiaro che in un approccio di tipo positivo, non possono che essere considerate le differenze fra enti, rendendoli il più possibile omogenei.

### Riferimenti bibliografici

- Ahmad E., Singh R., Fortuna M. (2004) *Toward more effective redistribution: reform options for inter-governmental transfers in China*, IFM Working Paper, 04/98, Washington D.C.
- Balassone F., Franco D. (2009), "Fiscal Federalism and the Stability and Growth Pact: A Difficult Union", *Journal of Public Finance and Public Choice*, XVII(2-3): 135-163.
- Biagi F., Fontana A. (2009), "Fabbisogni standard per l'istruzione: problematiche e stime", in ISAE, *Rapporto ISAE: Finanza pubblica e istituzioni*, ISAE, Roma.
- Dafflon B., Mischler P. (2007), *Expenditure needs equalization at local level*, Copenhagen Workshop, september 13-14.
- Galmarini U., Rizzo L. (2008), "Determinazione dei fabbisogni attraverso i costi standard", in IReS *et al.* (a cura di), *La finanza locale in Italia. Rapporto 2008*, FrancoAngeli, Milano.
- Lorenzini S. *et al.* (2010), "Metodi di stima del fabbisogno degli enti locali quadro del federalismo fiscale", in Lorenzini S., Rabelotti R. (a cura di), *Federalismo e crescita: è possibile una relazione virtuosa?*, FrancoAngeli, Milano.
- Muraro G. (2008), *Alla ricerca del costo standard*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)
- Petretto A. (1981), *L'analisi delle funzioni di costo dei servizi pubblici locali*, Note Tecniche, 1, IRPET, Firenze.
- Petretto A. (2009), *La matematica (ipotetica) della legge delega sul federalismo fiscale*, Università di Firenze, mimeo.
- Petretto A. (2010), "Costi e fabbisogni standard per l'attuazione del federalismo fiscale", in Casini Benvenuti S., Gorla G. (a cura di), *Avevo sentito parlare di regional science. Un tributo a Giuliano Bianchi*, FrancoAngeli-AISRe, Milano.

- Pisauro G. (2009), "Federalismo fiscale, questione settentrionale e questione meridionale", *Il mezzogiorno Focus*.
- Rafuse R. (1990), *Representative Expenditures: Addressing the Neglected Dimension of Fiscal Capacity*, Advisory commission on Intergovernmental Relations, report M-174, december.
- Tannenwald R. (1999), "Fiscal Disparity among the States Revisited", *New England Economic Review*, July/August: 3-25.
- Tannenwald R., Turner N. (2004), *Interstate Fiscal Disparity in State Fiscal Year 1999*, Public Policy Discussion Papers n. 049, Federal Reserve Bank of Boston, Boston, MA, <http://www.bos.frb.org/economic/ppdp/2004/ppdp0409.pdf>
- Von Hagen J. (2003), *Fiscal discipline and growth in Euroland. Experiences with the Stability and Growth Pact*, ZEI Working Paper, B062003.

Parte Speciale

**150 ANNI DI GOVERNO LOCALE IN TOSCANA**





## 1.

### La condizione della finanza locale nella Toscana prima dell'unificazione nazionale

Nel ripercorrere la storia della finanza locale toscana dall'unità d'Italia è opportuno richiamare la tradizione amministrativa del Granducato di Toscana, vale a dire tracciare sinteticamente l'esperienza toscana preunitaria nel modello di ripartizione dei poteri tra il livello centrale e locale. Quest'introduzione riteniamo sia necessaria dato che, al momento dell'unificazione, la Toscana e il Lombardo-Veneto si presentavano come gli stati con un maggiore grado di autonomia locale. Confrontando i dati riguardanti le entrate statali e comunali negli stati preunitari nell'anno 1858, infatti, è possibile avere un quadro del grado di autonomia e dell'importanza delle funzioni svolte nei comuni in ciascuno stato. Tali dati, riportati nella tabella 1, dimostrano in primo luogo che i comuni, in Toscana e nel Lombardo Veneto, svolgevano un'attività "non troppo inferiore a quella dello stato" (Volpi, 1962), e in secondo luogo, in chiave comparativa, emerge che tale attività era di gran lunga superiore a quella svolta dai comuni del Regno di Sardegna e del Regno delle Due Sicilie.

Tabella 1  
ENTRATE STATALI E COMUNALI NEGLI STATI ITALIANI. 1858

Stati	Entrate statali pro capite (lire italiane)	Entrate comunali pro capite (lire italiane)
Regno di Sardegna	26,3	5,6
Lombardo-Veneto	27,0	18,3
TOSCANA	19,1	12,5
Due Sicilie	17,2	5,4

Fonte: Volpi, 1962

La disomogeneità dei sistemi amministrativi preunitari si pose quindi come una delle questioni da affrontare per dotare il nuovo regno di un ordinamento uniforme. Si sviluppò infatti, in quegli anni, un acceso dibattito sul modello amministrativo da adottare e in quest'ambito pesavano le peculiarità preunitarie. Le classi dirigenti della Toscana e del Lombardo-Veneto espressero delle resistenze ad un'estensione tout court del modello piemontese agli stati annessi e si fecero portatrici di proposte di decentramento, rivendicando la propria esperienza storica in materia di assetto amministrativo. In entrambi gli stati era riscontrabile, infatti, l'impronta del governo asburgico che si discostava del modello centralizzato di ispirazione francese adottato in Piemonte. Sebbene sarebbe inopportuno enfatizzare eccessivamente le diversificazioni locali in tema di autonomia, dal momento che anche negli stati di tradizione asburgica si sovrappose, come si vedrà più avanti, la legislazione napoleonica<sup>40</sup>, tuttavia è innegabile che il dominio della dinastia asburgica abbia impresso il proprio segno sulle storie regionali.

In primo luogo, giova ricordare che negli ultimi decenni del Settecento nei domini asburgici si ridefinirono i rapporti tra potere centrale e corpo sociale, tra monopolio statale delle funzioni normative e struttura corporativa della società. Infatti, mentre nel panorama degli stati italiani prevalevano gli assetti propri dell'Ancien Régime, di territori composti da una pluralità di giurisdizioni particolaristiche, "un radicale mutamento nei rapporti di forza tra governo e giurisdizioni social-corporate, s'era dato forse – tra gli anni '70 e '80 – solo in Lombardia e in Toscana le due regioni governate dalla dinastia degli Asburgo"<sup>41</sup>. Nei domini italiani asburgici, nella seconda metà del Settecento, è possibile rintracciare, quindi, un *legame* tra i programmi riformistici che, con spinte contraddittorie proprie di ogni fase di transizione, incisero sugli aspetti strutturali dello stato e sulle sue istituzioni. A tale proposito si parla di *riformismo settecentesco* intendendo una ridefinizione dei rapporti di potere che, nella Toscana e nel Lombardo-Veneto, si tradusse in un intervento volto a ridimensionare il patriziato, composto dall'oligarchia locale.

Questo processo in Toscana fu avviato, innanzitutto, attraverso il Regolamento della Nobiltà e Cittadinanza (1750) che sottraeva alla nobiltà la facoltà di autoregolarsi, sottoponendo lo

<sup>40</sup> A tale proposito, secondo Pavone (1964): "In realtà nonostante tanti appelli all'originalità della propria storia istituzionale, forte era ormai anche in Toscana l'impronta napoleonica e tutt'altro che brillante la situazione delle amministrazioni comunali: ma questi orgogliosi richiami offrivano materia a una polemica di più ampia ispirazione, che sarà perpetuata da un gruppo politico regionale fra i più riottosi alla piemontesizzazione."

<sup>41</sup> Meriggi, 2002.

status di nobile ad un riconoscimento del sovrano e quindi subordinandolo all'autorità statale (La Rosa, 1992). Ma il caposaldo di tali trasformazioni fu rappresentato dalla *riforma comunitativa* (1774-1781)<sup>42</sup>, messa in atto durante il Granducato di Pietro Leopoldo (1765-1790), che modificò l'assetto dell'ordinamento istituzionale. Tale riforma, come sottolinea il Sordi (1991), ebbe un ampio raggio di implicazioni che spazia dalle relazioni tra centro e periferia, al rinnovamento della giustizia amministrativa, dalle attribuzioni del sistema tributario al modello rappresentativo. Ed è proprio quest'ultimo punto che acquisisce una centralità all'interno della ridefinizione dei poteri. La riforma leopoldina sancì il principio generale secondo cui la rappresentanza politica dovesse essere legata alla proprietà e non più affidata ai criteri locali di appartenenza al corpo comunitativo. "La comunità era ormai da considerarsi, come scrisse il Neri nel 1773 «una società di persone che pagano pro rata le gravezze pubbliche». Si trattava dell'affermazione del nuovo rapporto che doveva legare fra loro censo ed interesse politico e questo significava, in termini più generali, introdurre un nuovo ed unico principio di legittimazione costituzionale"<sup>43</sup>.

La riforma comunitativa, quindi, costituisce un chiaro esempio di quel riformismo settecentesco che interviene sul rapporto tra potere statale e corpo sociale, ridefinendo le modalità di selezione dei vertici delle amministrazioni locali. Si stabilisce, infatti, che tale selezione debba avvenire su base censitaria, prevedendo che il Magistrato comunitativo, ossia l'organo volto ad amministrare le comunità locali, fosse costituito da un gonfaloniere e un numero variabile di priori che venivano estratti a sorte tra i *possessori di beni stabili*, tra coloro cioè che pagavano un decima di imposta (imposta sulla proprietà fondiaria) di un ammontare superiore al minimo imponibile. In questo modo si strinse il nesso tra proprietà e rappresentanza, facendo cadere i privilegi ereditari basati sul diritto di sangue e innalzando la proprietà come requisito per partecipare agli affari della comunità. Utilizzando le parole del La Rosa in Toscana le riforme leopoldine definirono il nuovo cardine dell'ordine sociale costituito dai proprietari di beni immobili, "isolando così nel corpo della società una categoria a carattere economico, che non corrisponde più all'ordine per ceti"<sup>44</sup>. Sarebbe inappropriato parlare, a questo punto, di un rivolgimento sociale poiché la nobiltà non perdette la sua posizione di preminenza, ma l'obiettivo riformatore fu quello di sottoporre i nobili alla normativa statale, di renderli, cioè, sudditi.

La riforma comunitativa, inoltre, interveniva sulla ripartizione delle imposte. In quest'ambito il governo leopoldino si mosse in due direzioni. Innanzitutto, uno dei primi interventi in materia fiscale fu quello di abolire l'appalto generale per la riscossione delle imposte indirette per passare ad una gestione diretta (1768). "Lo scopo era soprattutto politico: recuperare il controllo diretto, finita l'emergenza della guerra, di molti settori dell'apparato dello Stato che si erano andati trasformando, durante l'ultima fase del governo mediceo, in domini personali di fatto delle più influenti casate del del patriziato fiorentino"<sup>45</sup>. Questo passaggio, oltre a segnare, quindi, l'intensione di un accentramento di funzioni attraverso "l'internalizzazione" di un servizio, anticipava la volontà del governo lorenese di affermare la potestà impositiva statale e di ridefinire il sistema fiscale<sup>46</sup>.

Inoltre, i regolamenti del 1774 stabilivano che alle comunità fosse attribuita la gestione, ossia la definizione e l'esazione, delle imposte fondiarie che vennero unificate in un'unica tassa, denominata tassa di redenzione. La tassa di redenzione venne definita sulla base dei precedenti gettiti, comunità per comunità; ciascuna amministrazione aveva, quindi, il compito di provvedere, con le proprie entrate, al pagamento delle proprie spese locali e della tassa di redenzione all'erario. La riforma comunitativa, affidando alle comunità la *piena e libera amministrazione delle proprie entrate ed uscite*, mirava a promuovere l'autogestione delle comunità dal punto di vista economico.

Le principali funzioni delle amministrazioni locali erano: ripartire e riscuotere le imposte dirette, provvedere alla costruzione e manutenzione di strade, provvedere alle spese per l'istruzione e l'assistenza ai poveri (Becagli, 1981). Il Magistrato comunitativo si occupava di

<sup>42</sup> La riforma comunitativa venne avviata in via sperimentale ad Arezzo e Volterra nel 1772 e nel 1774 e poi estesa a tutto il Granducato progressivamente (Becagli, 1981).

<sup>43</sup> Contini, Martelli, 2007.

<sup>44</sup> La Rosa, 1992.

<sup>45</sup> Contini e Martelli, 2007.

<sup>46</sup> Infatti, come mette in evidenza Dal Pane a proposito del motuproprio del 26 agosto 1768 sull'abolizione dell'appalto generale: "Nel proemio del documento ne veniva chiaramente indicato lo scopo che era di «facilitare l'esecuzione dei provvedimenti» che il Granduca intendeva di prendere" (Dal Pane, 1965).

definire la ripartizione locale della tassa di redenzione e ciò accadeva con criteri molto vari<sup>47</sup>. Nella ripartizione tra livello centrale e autonomie locali, quindi, lo Stato gestiva le imposte indirette e le amministrazioni locali quelle dirette.

Ma l'istituzione della tassa di redenzione e la sua attribuzione alle comunità non può essere letta esclusivamente come un passaggio di competenze in favore di un decentramento, realizzatosi attraverso il "cambio di esattore", ossia dall'ufficio fiorentino (Magistrato della decima di Firenze) alle amministrazioni comunali, bensì va ad inserirsi nel discorso di ridefinizione del peso attribuito alle imposte dirette e indirette. Infatti, la tassa di redenzione può essere considerata come un tentativo embrionale di introdurre un'imposta unica sulla terra.

La finanza nel Granducato di Toscana sotto la reggenza lorenese era basata sul primato dell'imposizione indiretta, che costituiva, infatti, nell'anno 1738, circa l'84% del gettito complessivo, mentre le imposte dirette costituivano il restante 16% (Contini, Martelli, 2007). Tuttavia, fino alla seconda metà del Settecento non è riscontrabile un dibattito, né tanto meno un tentativo di intervento, sulla ripartizione delle imposte che si avviò invece durante il periodo leopoldino, nell'ambito appunto del sopracitato riformismo settecentesco.

In Toscana, parallelamente agli stati europei, ed in particolare nel periodo compreso tra il 1761 e il 1785, la classe dirigente locale si confrontò sulle caratteristiche e i limiti del sistema tributario esistente e sulla distribuzione del carico fiscale. Si espressero, quindi, posizioni favorevoli ad una maggiore pressione fiscale sulla proprietà che si concretizzavano nella proposta di introdurre un'imposta unica sulla terra e di realizzare un catasto generale per censire, in maniera uniforme e capillare, le proprietà dislocate sul territorio. L'imposta unica sulla terra aveva il duplice obiettivo: eliminare le differenze fiscali esistenti tra i vari territori e redistribuire il carico fiscale secondo un'impostazione di stampo fisiocratico. In tal senso si espresse Pompeo Neri (1706-1776), uno dei protagonisti delle riforme lorenese e Consigliere della Reggenza in Toscana dal 1758, il quale si fece promotore di una riforma delle comunità, sulla stregua dell'esperienza lombarda, che legasse la ridefinizione della rappresentanza politica locale ad una riforma del carico fiscale, stabilendo un'identità tra contribuente-proprietario e titolare dei diritti politici<sup>48</sup>.

La riforma comunitativa e l'istituzione della tassa di redenzione non aveva risolto le problematiche relative al peso dell'imposizione fondiaria. Infatti, sebbene la tassa di redenzione rappresentasse un tentativo di razionalizzazione del sistema tributario e affermasse una certezza impositiva sconosciuta fino ad allora, fissando gli importi dovuti per ciascuna comunità, non si spingeva oltre. Infatti, basandosi sugli estimi esistenti, non affrontava il problema della misurazione della proprietà fondiaria, né della redistribuzione del carico fiscale (Sordi, 1991). D'altronde, l'ipotesi di una maggiore tassazione della proprietà fondiaria incontrava la netta opposizione dei proprietari terrieri, capeggiati da Francesco Maria Gianni (1728-1801). Nel periodo 1775-1781 si scontrarono, quindi, due posizioni: "Da un lato il Tavati, secondato e sostenuto dal suo amico Pagnini, propugnava una vasta operazione catastale unitaria, che doveva servire di base ad una riforma delle imposte dirette, da semplificare e ridurre di numero, se non addirittura conglobare in una sola imposta fondiaria. Dall'altra parte il Gianni voleva assolutamente far naufragare il progetto dell'imposta fondiaria unica o la minaccia di essa e quindi si opponeva alla proposta del catasto generale di tipo milanese"<sup>49</sup>. La questione della definizione di un catasto generale e di una maggiore pressione fiscale sulla proprietà fondiaria evidentemente si sovrapposero. Ed è a tale proposito che la letteratura in materia parla di "riforma fallita" intendendo la mancata istituzione nel periodo leopoldino di un catasto unico per il territorio del Granducato. Nel 1785, infatti, il progetto fu definitivamente abbandonato con l'attribuzione alle amministrazioni locali della facoltà di aggiornare gli estimi delle comunità e la rinuncia, quindi, da parte del potere centrale, di stimare le proprietà dell'intero territorio e di stabilire un criterio unico per tale misurazione. Prevalsero le resistenze dei proprietari terrieri, i quali temevano che l'istituzione del catasto comportasse una ridefinizione del carico fiscale al loro svantaggio, mentre l'attribuzione dell'aggiornamento degli estimi alle comunità

<sup>47</sup> Infatti, permaneva una disomogeneità nel territorio del Granducato in base alla distinzione tra distretto (Firenze e dintorni) e contado (da Arezzo a Pisa) poiché nel distretto se la tassa di redenzione non poteva essere soddisfatta tramite le entrate dei patrimoni comunitativi, si provvedeva ad imporre un'imposta sui possessori di beni stabili di qualunque grado, mentre nel contado dovevano concorrere alle spese anche i piccoli proprietari, i contadini e gli artigiani (Dal Pane, 1965).

<sup>48</sup> Neri, infatti, come riportato nel saggio di Contini e Martelli, fu un sostenitore dell'esperienza dell'istituzione del catasto lombardo ritenuto "in grado di annullare l'inegalité des tributes e di fixer l'impôt par une loi de proportion e in grado di accertare il valore delle terre e il fisiocratico 'produit net', sulla base del quale stabilire l'imposta. In questo senso Neri si dimostrava favorevole, intaccando il sistema dei privilegi precedenti di ceto e di corpo, a spostare il peso della fiscalità dalle imposte indirette, dazi e gabelle, ad un nuovo ed unico 'tribut réel'" (Contini, Martelli, 2007).

<sup>49</sup> Dal Pane, 1965.

gli avrebbe permesso di controllare tale operazione, data la composizione degli organi amministrativi locali.

Inoltre, le motivazioni che spinsero Pietro Leopoldo a scartare l'ipotesi del catasto furono di carattere economico data l'onerosità del progetto in termini di costi e di tempi di realizzazione<sup>50</sup>. Il governo leopoldino, infatti, optò per un programma di riforme che accantonava la riforma catastale e la ridefinizione del peso dell'imposizione e si proponeva di affrontare la problematica del risanamento del debito. La riforma, proposta dal Gianni e realizzata nel 1788, consisteva nel pagamento del debito attraverso il gettito della tassa di redenzione: "la cancellazione di ogni titolo di debito corrispondeva al riscatto di un'egual cifra di scudi di tassa di redenzione"<sup>51</sup>. L'implementazione di tale progetto ebbe i suoi risultati dato che, nel 1790, 2/3 del debito pubblico fu ripagato. Ma il dato politico è che il programma fiscale, realizzato nell'ultimo decennio della reggenza di Pietro Leopoldo e promosso dal Gianni, si qualificava essenzialmente come un "programma di classe", in grado però di tenere insieme l'interesse del governo di risanamento finanziario e quello dei proprietari terrieri per la conservazione di un sistema fiscale a loro vantaggioso<sup>52</sup>.

Sul versante dell'imposizione diretta i primi interventi governativi in materia si mossero in direzione di un'unificazione del territorio e di una maggiore libertà di scambi. Pietro Leopoldo, infatti, con l'istituzione della tariffa unica, 1781, si proponeva di sopprimere ogni distinzione tra contado e distretto, e di formare un unico territorio gabellabile, riducendo la frammentarietà e disomogeneità delle dogane territoriali esistenti<sup>53</sup>. La perequazione tributaria costituiva una tappa importante nel processo di unificazione del territorio del Granducato (Becagli, 1981). Inoltre, perseguendo l'obiettivo di facilitare gli scambi interni, il governo aveva attuato interventi di stampo liberale, abolendo alcuni ostacoli posti alla libera circolazione. Le proibizioni assolute di importazione, estrazione e transito di alcune merci vennero abolite (salvo alcune limitate eccezioni), oppure ridimensionate in dazi protettivi. La politica economica fu rivolta essenzialmente a favorire la commercializzazione dei prodotti agricoli, mentre cadevano i dazi protettivi dell'industria cittadina, si manteneva un elevato livello di protezionismo dell'agricoltura nazionale (Dal Pane, 1965).

Sebbene esuli dalle finalità, ben più modeste, di questo lavoro entrare nel dibattito sulle ragioni che determinarono questa fase di rinnovamento del sistema tributario e degli assetti istituzionali non si può tacere sullo sviluppo dell'economia toscana di quegli anni. La storiografia in materia, infatti, discute se tale progetto riformatore fu dettato dalle esigenze economiche per lo sviluppo dell'economia di mercato, dal "bisogno storico" cioè di adattare le forme amministrative alla nuova struttura economica della Toscana che si avviava verso un'economia di commercializzazione agricola, mentre si assisteva alla nascita di un mercato internazionale (Mirri, 1955). Oppure se tale rinnovamento fu dettato dall'influenza delle teorie fisiocratiche ed illuministe che segnarono la formazione della dinastia dei Lorena (La Rosa, 1992). Tuttavia indubbiamente le trasformazioni economiche in atto incisero sugli interventi del periodo leopoldino<sup>54</sup>.

Il "riformismo illuminato" leopoldino, di cui si è fin qui tracciato un quadro, si concretizzò quindi in interventi volti a ridefinire i rapporti di potere e gli assetti istituzionali, tenendo in considerazione gli interessi delle classi dirigenti e quelli del governo centrale. Anche in riferimento alla questione del grado di autonomia locale e di autogestione economica delle comunità, infatti, non possono essere sottovalutati gli elementi presenti nell'assetto istituzionale volti a garantire un controllo da parte dello Stato delle amministrazioni locali. L'autonomia locale si riscontra nella modalità di selezione degli organi amministrativi e nelle funzioni attribuite a tali organi, sancite dalla riforma comunitativa, tuttavia permane un certo controllo statale. In primo luogo l'autonomia locale è controbilanciata dalla durata della carica degli amministratori: i membri

<sup>50</sup> Riguardo la valutazione che Pietro Leopoldo esprimeva verso la fine del 1784 sull'opportunità di istituire un catasto unico, si veda nuovamente Contini e Martelli: "Se per Pietro Leopoldo non esistono tuttora dubbi sulla necessità e sull'utilità generale dell'operazione, non mancano le difficoltà di realizzazione: dalla scelta del metodo più adatto, alla lunghezza del tempo necessario, alla considerevole spesa; ma soprattutto egli rimarca la netta opposizione dei grandi proprietari, in particolare fiorentini, per timore di perdere i loro secolari privilegi fiscali" (Contini, Martelli, 2007).

<sup>51</sup> Dal Pane, 1965.

<sup>52</sup> Come sostiene Dal Pane "Il piano del Gianni presentava, insieme ai suoi dubbi, elementi capaci di assicurarli la considerazione del Granduca. Il lato manchevole stava nella sostanza del progetto, nella unilateralità del programma tributario, che tendeva a scaricare il peso delle imposte sui consumatori e di rivela a nostro occhio come un programma di classe, dei proprietari fondiari."

<sup>53</sup> A titolo esemplificativo: "Calcolava il Carli che una balla di lana del peso di libbre 500 e del valore approssimativo di lire fiorentine 260, nel percorso da Livorno a Cortona, cioè in 80 miglia all'incirca, pagasse lire 31:6.6, pari al 12% del valore, in 44 volte e dovesse fermarsi 10 volte per essere visitata" (Dal Pane, 1965).

<sup>54</sup> A tale proposito scrive il Becagli in riferimento all'assetto amministrativo medico: "Queste istituzioni prive di ulteriori possibilità di adattamento operavano da freno a quella integrazione alla quale spingevano le forze economico-sociali prevalenti. Il vecchio sistema dominante-territorio, centro manifatturiero commerciale, entroterra agricolo, cedeva di fronte al nuovo assetto del paese legato ad un'economia di commercializzazione agricola nella quale la Toscana veniva riconoscendo il proprio destino".

del Magistrato comunitativo restavano in carica per un anno e non erano rieleggibile per l'anno successivo. A tale proposito, scrive La Rosa "è lecito infatti chiedersi quale respiro potesse avere l'autogoverno di amministratori che non possono né dare continuità ad un'eventuale autonoma azione, né in così brevi e intervallati periodi acquisire le cognizioni tecnico-giuridiche necessarie"<sup>55</sup>. Inoltre, un ulteriore correttivo era costituito dalla figura dei Cancellieri Comunali, ossia dei funzionari di nomina regia che avevano il compito di controllare l'adempimento di delle disposizioni di legge da parte delle comunità e avevano la facoltà di sospendere le decisioni riguardanti l'introduzione di spese straordinarie se ritenute inopportune (La Rosa, 1192). La storiografia in materia discute dell'importanza di tale figura nel limitare l'autonomia locale, tuttavia indubbiamente essa rappresentava un controbilanciamento all'autonomia. Inoltre, l'influenza del Cancelliere Comunitativo crebbe nel corso del tempo e le importanti innovazioni introdotte dal governo leopoldino vennero successivamente ridimensionate in favore di un maggiore accentramento di stampo napoleonico (Becagli, 1981).

## 2. La Toscana dall'amministrazione lorenese a quella napoleonica

Il periodo post-leopoldino che va dalla Reggenza di Ferdinando III di Lorena all'annessione del Granducato di Toscana all'Impero napoleonico (quindi, dal 1790 al 1807), vede sostanzialmente un'involuzione rispetto al processo di riforme avviato durante il governo di Pietro Leopoldo.

Il contesto e il quadro politico che aveva permesso di compiere le innovazioni di cui si è parlato mutò significativamente in quegli anni.

In primo luogo, si ebbe uno spostamento dei gruppi sociali che influenzavano l'azione di governo. Le riforme leopoldine, intaccando i privilegi del clero e del patriziato cittadino e favorendo gli interessi dei proprietari terrieri, avevano, infatti, creato un certo malcontento e opposizione. Inoltre, la paura di un rivolgimento sociale, che portava il vento della Rivoluzione francese, e le richieste avanzate, sebbene confusamente, dal popolo tumultuoso influirono non poco sulle scelte del governo. E ultimo, ma non meno importante, il quadro internazionale non concedeva più la pace di cui aveva beneficiato la precedente Reggenza lorenese, di lì a poco sarebbe, infatti, imperversata sull'Italia la campagna guidata da Napoleone Bonaparte.

Dal punto di vista finanziario, gli interventi di Ferdinando III sono sintetizzabili nei seguenti punti: ristabilimento della privativa sul tabacco (1791), introduzione di una nuova tariffa doganale (1791) revoca dello scioglimento del debito pubblico e reintroduzione della tassa di redenzione (1794).

Il reinserimento della privativa sul tabacco rispondeva a due esigenze fondamentali: da un lato assicurarsi un'entrata erariale fissa per far fronte alle nuove esigenze finanziarie e, dall'altro, tutelare l'interesse di privati a cui veniva garantito così un ampio margine di profitto.

Per quanto riguarda la tariffa doganale, il governo di Ferdinando III non stravolse l'impianto precedente, non mosse, infatti, passi verso un ritorno alla frammentazione del territorio e alla moltiplicazione delle tariffe locali. La nuova tariffa del 1791 confermava la linea d'intervento protezionista nei confronti della manifattura nazionale, per certi aspetti attenuava alcune restrizioni al libero commercio e semplificava la classificazione delle merci in modo da avvantaggiare la speditezza delle operazioni doganali (Dal Pane, 1965)

Infine, la revoca dello scioglimento del debito pubblico e l'introduzione della tassa di redenzione rappresentarono il vero punto di cesura rispetto alla precedente amministrazione leopoldina. Venne quindi abbandonata la politica promossa dal Gianni che puntava al riassorbimento del debito pubblico e in parallelo alla riduzione del carico fiscale nei confronti della proprietà fondiaria. Al contrario, la Reggenza ferdinandina volle riequilibrare il peso dell'imposizione, aumentando così la pressione fiscale nei confronti dei proprietari terrieri e interruppe la politica di oculatezza e rigore che il Granducato si era dato nella gestione della finanza pubblica.

La reintroduzione della tassa di redenzione fece riemergere la questione del catasto, che però non fu affrontata positivamente dal legislatore, quanto piuttosto utilizzata pretestuosamente per giustificare l'aumento del carico fiscale diretto. Il governo dichiarò, infatti, che il gettito della tassa di redenzione sarebbe stato utilizzato per l'avvio dell'operazione catastale, operazione che fu invece ripresa soltanto più avanti dal governo napoleonico.

<sup>55</sup> La Rosa, 1992.



Dall'osservazione delle entrate e uscite di cassa della Reale Depositeria dal 1791 al 1801 (riportate nello studio di Dal Pane, 1965) si evince la tendenza all'aumento delle spese straordinarie e del disavanzo. I bilanci riflettevano infatti il mutato quadro politico "Allo stato di pace e di tranquillità, che aveva accompagnato il regno di Pietro Leopoldo, era venuto subentrando un periodo agitato di pericoli e di timori. Era riapparso il baratro delle spese militari: nuovi bisogni pubblici di carattere straordinario e quindi l'urgenza indilazionabile di spese crescenti. Nello stesso tempo la monarchia, spaventata dall'incendio rivoluzionario, aveva riconosciuto la necessità di una politica più conciliante nei riguardi del clero e dei pregiudizi popolari"<sup>56</sup>.

La condizione di dissesto finanziario non fece che peggiorare durante la successiva occupazione francese e l'istituzione del Regno di Etruria (1801-1807), in cui all'aumento delle spese per il mantenimento delle truppe occupanti si aggiunse la crescita delle "male spese", spese in lusso e sfarzo per la Reggenza e un considerevole aumento della pressione fiscale. Infatti alla fine del Regno di Etruria si registrava: un raddoppiamento della tassa di redenzione, un aumento del 10% del prezzo dei tabacchi, un aumento del prezzo del sale e delle gabelle doganali per alcuni generi e un aumento della tassa di macina. Tuttavia, nonostante la maggiore pressione fiscale, il dissesto finanziario e la crescita del debito non si attenuò, ma, al contrario, fu confermato e riconosciuto dal motuproprio del 1802 che sospendeva i pagamenti degli interessi sul debito per l'impossibilità da parte dell'erario di corrispondere gli importi dovuti. La gravità della situazione si manifestò anche nell'impossibilità per le comunità di corrispondere gli importi stabiliti per la tassa di redenzione entro le scadenze pattuite.

Fu soltanto con l'annessione della Toscana all'impero napoleonico che la situazione finanziaria e l'impianto amministrativo e tributario del Granducato subirono un cambiamento profondo.

Come abbiamo sinteticamente riportato il governo di Ferdinando III e di Ludovico I (durante il regno di Etruria) non apportarono modifiche degne di rilievo nella struttura amministrativa, e intervennero in materia tributaria principalmente per far fronte alle esigenze finanziarie del momento. Ciò che segnò, invece, la storia amministrativa della Toscana fu l'apporto del governo napoleonico.

Con l'annessione, il Granducato divenne quindi una periferia dell'Impero francese e venne amministrata secondo la legislazione, l'impostazione, gli interessi dettati dagli organi di governo francese.

I principali campi di intervento del governo napoleonico in Toscana riguardarono essenzialmente:

1. la struttura amministrativa;
2. l'estinzione del debito pubblico;
3. la riforma delle imposte dirette e l'avvio dell'operazione catastale.

La Toscana mutuò quindi l'organizzazione statale francese; il territorio regionale venne infatti diviso, nel 1808, in tre dipartimenti: dell'Arno, dell'Ombrone e del Mediterraneo. I tre dipartimenti, a loro volta erano suddivisi in circondari e municipalità.

Per i vertici del governo toscano era stata istituita la Giunta straordinaria di Toscana che si occupò di ristrutturare l'organizzazione amministrativa<sup>57</sup>. Mentre, i dipartimenti erano governati dai prefetti e dai consigli di prefettura, i circondari dai sottoprefetti e dai consigli circondariali, le municipalità dai *maires* e dai consigli municipali.

Gli amministratori erano considerati funzionari statali ed erano sottoposti al diretto controllo dell'esecutivo. L'imperatore, infatti, nominava le cariche amministrative locali più rilevanti, quali: i prefetti, i sottoprefetti, i *maires* di centri con più di 5.000 abitanti e i consiglieri dipartimentali, circondariali e municipali (anche qui dei centri con più di 5.000 abitanti). Tali amministratori svolgevano un'importante funzione di raccordo tra il governo imperiale e le classi dirigenti locali. Come afferma Donati: "A questi funzionari, tutti toscani secondo una decisione imperiale confermata qualche mese dopo, nominati di preferenza nella città di nascita e scelti tra i proprietari e notabili di rango, dotati di una qualche cultura giuridica e buona conoscenza del paese, era affidato da Parigi, ben oltre le mansioni previste dalla legge e sulla scorta della pratica di governo sperimentata nei dipartimenti piemontesi, un ruolo di mediazione politica e sociale ritenuto essenziale soprattutto nel periodo immediatamente successivo all'annessione"<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> Dal Pane, 1965.

<sup>57</sup> La Giunta straordinaria di Toscana era composta dal generale Jean François barone di Menou, dal consigliere di stato Edoardo Dauchy e dai *maitres des requetes*: Chaban, Joseph Marie Dégerando e Janet e da Cesare Balbo.

<sup>58</sup> Donati, 2008.

Per cogliere appieno le differenze tra il modello di amministrazione locale leopoldino e quello napoleonico, potrà essere utile approfondire le funzioni dei maires, ovvero dei vertici amministrativi delle municipalità. Il maire era responsabile dell'amministrazione della comunità ed aveva il compito di gestirne entrate e uscite, di far eseguire i lavori pubblici, di vigilare sull'esazione delle imposte dirette e di ripartirne il carico tra i cittadini. Inoltre, poteva ordinare misure cautelative per garantire l'ordine pubblico e richiedere l'intervento delle forze di polizia e, sotto l'approvazione dell'autorità superiori, della Guardia Nazionale. A tale proposito Pansini, descrivendo le funzioni del maire, sostiene che "le sue non erano solo mansioni amministrative, ma anche politiche, tant'è vero che nell'adempimento delle sue funzioni egli aveva il diritto di servirsi della forza pubblica"<sup>59</sup>. Le amministrazioni locali napoleoniche acquisiscono, quindi, funzioni politiche oltre che amministrativo-gestionali e vengono sottoposte al controllo diretto del potere centrale. A dimostrazione di questo passaggio, vi è il fatto che durante la Reggenza lorenese il controllo sull'amministrazione comunitativa era di competenza della Segreteria di Finanza, mentre durante l'Impero napoleonico tale controllo passò al Ministero dell'Interno (Pansini, 1985). Inoltre, l'ingerenza dell'esecutivo nel modello napoleonico è riscontrabile anche nell'affidamento della funzione di esazione delle imposte dirette. Mentre, durante il governo leopoldino, la riscossione delle imposte era affidata ad un camerlingo, nominato dal consiglio generale (organo rappresentativo eletto localmente) che riportava il gettito al cancelliere comunitativo, al contrario, nel sistema francese era la Giunta Straordinaria di Toscana, diretta emanazione del potere centrale, su proposta dei prefetti, a nominare i percettori a vita a cui veniva affidata la riscossione delle imposte all'interno dei circondari. Successivamente, "i percettori a vita rimettevano mensilmente al ricevitore di circondario competente per il territorio la rata delle imposte dirette spettante all'erario, incameravano l'aggio loro dovuto e trattenevano i centesimi addizionali e il provento delle altre entrate municipali con cui pagavano i mandati emessi dai maires per le spese municipali iscritte nel bilancio preventivo approvato dal prefetto"<sup>60</sup>.

Oltre ad un'operazione di estensione del controllo centrale sulle amministrazioni locali, l'intervento napoleonico fu rivolto a razionalizzare e semplificare le strutture esistenti.

Dal punto di vista finanziario, prima di procedere alle riforme tributarie il governo si pose l'obiettivo di realizzare preliminarmente un censimento generale (1808-1810) indispensabile sia per poter mettere in piedi un nuovo regime fiscale (relativamente alle imposte dirette) sia per introdurre la coscrizione militare obbligatoria; indispensabile per garantire, cioè, "il prelievo di uomini e mezzi finanziari programmato a carico dei tre nuovi dipartimenti e giustificato sul piano ideologico con la volontà di portare a termine una vera e propria palingenesi morale e civile della nazione toscana"<sup>61</sup>.

Una delle prime questioni che dovette affrontare la Giunta Straordinaria di Toscana fu l'affrancamento del debito pubblico accumulato. Tale operazione, che richiedeva un ingente sforzo finanziario, venne realizzata per lo più a spese del clero, tramite la soppressione dei corpi morali e l'espropriazione dei loro beni mobili e immobili, rendite e crediti<sup>62</sup>. Operazione non di poco conto, sia sul piano politico che finanziario, se si considera che la massa di beni confiscata fu valutata 15.000.000 scudi toscani, ed il debito pubblico toscano ammontava a circa 22.000.000 scudi nel 1810 (secondo quanto riportato da Dal Pane).

Per quanto riguarda la riforma tributaria l'intervento legislativo fu volto essenzialmente a semplificare il sistema delle imposte dirette ad alleggerire la pressione sulla proprietà terriera, aumentando il peso dell'imposizione indiretta.

Il governo riprese, per poter intervenire sulle imposte dirette, il progetto di istituire un catasto generale, avviato durante la Reggenza di Pietro Leopoldo, progetto che, come si dirà di seguito, fu portato a compimento soltanto nel 1834.

Con il decreto del 22 agosto 1808 venivano soppresse le vecchie imposte dirette e introdotte le quattro tipologie contributive previste dalla legislazione francese: la contribuzione fondiaria, la contribuzione personale, la contribuzione sulle porte e finestre e la contribuzione delle patenti.

Per quanto riguarda l'imposizione fondiaria, era compito del Corpo Legislativo francese determinare annualmente la somma principale e i centesimi addizionali e ripartire il totale tra

<sup>59</sup> Pansini, 1985.

<sup>60</sup> Pansini, 1985.

<sup>61</sup> Donati, 2008.

<sup>62</sup> Per utilizzare le parole di Dal Pane (1965) riguardo la modalità con cui il governo napoleonico affrontò tale questione: "naturalmente qualcuno doveva sopportare il peso della riforma. Questo non poteva essere il popolo minuto, né la borghesia produttiva su cui aveva fatto leva l'invasore francese. Nemmeno i beni privati dei nobili potevano venir sacrificati da un regime che aveva consacrato nel Codice civile la pienezza e la libertà della proprietà. Chi avrebbe pagato sarebbe stato il clero".

i dipartimenti dell'Impero. I prefetti erano incaricati di suddividere la quota tra i circondari e le comunità. E per determinare l'ammontare del contingente spettante a ciascuna comunità si faceva riferimento, in attesa del catasto, agli antichi estimi. Ed infine, all'interno delle municipalità le commissioni di riparto, composte da cinque proprietari, avevano il compito di assegnare le quote ai singoli contribuenti.

L'importo complessivo della contribuzione personale di ciascuna municipalità era calcolato al prezzo di tre giornate di lavoro moltiplicato per un sesto della popolazione residente e ricadeva sugli abitanti di entrambi i sessi, domiciliati nella comunità da almeno un anno, in possesso di diritti politici, e considerati "non indigenti" (Donati, 2008).

La contribuzione di porte e finestre riguardava tutti i fabbricati ad eccezione di quelli adibiti a scopi industriali o quelli impiegati per servizi pubblici, militari, d'istruzione o di ospizio (Decreto 5 settembre 1808). L'importo veniva assegnato fra i contribuenti in base al numero di porte e finestre censite da appositi commissari sotto il controllo della Direzione delle Contribuzioni Dirette, organo centrale.

Infine, la tassa sulle patenti veniva applicata nei confronti di tutti coloro che esercitavano un'attività commerciale, industriale o artigianale, sulla base delle tariffe previste per ciascuna professione. Tutti coloro che erano titolari di un'impresa artigianale, manifatturiera o commerciale "avevano l'obbligo di munirsi di una patente, pagando entro il mese di marzo di ogni anno, la relativa imposta formata da un diritto fisso (nel maggior parte dei casi graduato sulla popolazione del comune di appartenenza) e da una quota proporzionale all'ammontare della pigione pagata per l'utilizzo della sede di lavoro (case di abitazione, negozi, magazzini e botteghe)"<sup>63</sup>.

Con il decreto del 22 agosto del 1808 la Giunta Straordinaria definì le competenze e le voci di spesa della amministrazioni municipali. Le comunità dovevano, dal 1° gennaio 1809, provvedere alle seguenti spese: stipendi degli impiegati, dei commissari di polizia e delle guardie di campagna, degli ufficiali di porto e della Guardia Nazionale, mantenimento delle strade comunitative e dell'illuminazione di strade e piazze, supplementi necessari per integrare le dotazioni di ospedali, scuole, biblioteche e musei qualora risultassero insufficienti. E parallelamente tale decreto liberava le comunità dalle seguenti spese che furono soppresse o attribuite al bilancio statale: mantenimento dei tribunali, carceri e ospedali, controllo degli argini dei fiumi e dei confini, difesa dalle epidemie.

Le principali entrate dei municipi erano costituite dai centesimi addizionali sulle imposte fondiari e personali, di cui il governo centrale fissava i massimali, dai centesimi addizionali sulla tassa delle patenti, da alcuni introiti per affitti di luoghi pubblici (mercati, piazze, porti), e da una quota delle penali di polizia. In via residuale, la legge consentiva alle comunità di istituire "esazioni municipali di beneficenza", qualora fosse necessario integrare le entrate ordinarie (Dal Pane, 1965).

Sul piano della contabilità, la legislazione napoleonica prevedeva un controllo maggiore rispetto al sistema vigente precedentemente nel Granducato, in quanto richiedeva alle amministrazioni locali di redarre i bilanci preventivi e consuntivi, entrambi soggetti all'approvazione dei prefetti e della Corte dei conti imperiale.

Come sintetizza Donati: "in effetti l'intero sistema nato con la riforma comunitativa di Pietro Leopoldo risultava con questo decreto profondamente modificato. Le larghe autonomie delle municipalità riguardo sia alla scelta dei propri rappresentanti, sia alla finanza locale e ai lavori pubblici, dovevano cedere il passo al centralismo cui risultavano improntati sia la nomina dei *maires* e aggiunti, sia il nuovo sistema fiscale".

Il regime napoleonico in Toscana apportò, quindi, un importante contributo nel processo di rinnovamento amministrativo e tributario, tuttavia, come sottolinea Dal Pane è difficile calcolare "con una qualche pretesa di esattezza" il livello di pressione fiscale, e riportare lo stato effettivo del bilancio attivo e passivo dei tre Dipartimenti toscani, poiché occorrerebbe scomporre le voci di bilancio dell'Impero.

Dal punto di vista della distribuzione del carico fiscale, come si è detto, il governo napoleonico optò per un aumento del peso dell'imposizione indiretta, sgravando la proprietà fondiaria, coerentemente con gli interessi della classe possidente. Come mette in evidenza Fenzi, nel descrivere le forme di insubordinazione espresse dalla popolazione toscana dell'epoca (forme di brigantaggio, diserzione, furti campestri, ribellismo) "è indubbio che sul piano sociale il governo napoleonico rafforza il predominio di classe dell'aristocrazia fondiaria, conformemente a quanto avviene nel resto della penisola, mentre la coscrizione, i gravami fiscali e le

<sup>63</sup> Donati, 2008.



conseguenze del blocco continentale si ripercuotono in forme drammatiche sui ceti più deboli economicamente e socialmente<sup>64</sup>.

In definitiva, l'apporto dell'intervento francese rappresentò un pilastro nella formazione delle strutture amministrative e tributarie dello Stato toscano. L'impianto edificato negli anni del dominio napoleonico non fu cancellato, infatti, neanche durante il periodo della Restaurazione. Dopo la caduta di Napoleone, Ferdinando III rientrò in Toscana nel 1814, secondo quanto stabilito dal Congresso di Vienna. Sebbene anche il Granducato fu investito dalla ventata reazionaria dell'epoca, il ritorno del governo lorenese non si tradusse in un ritorno al vecchio ordine dell'Ancien régime dei suoi particolarismi giurisdizionali. Anche rispetto ai rapporti con il clero, il governo non mostrò un atteggiamento acquiescente come dimostrano le relazioni tutt'altro che pacifiche tra Granducato e Santa Sede (Paolini, 2006). Rispetto all'involuzione filocuriale degli altri stati italiani, infatti, la Toscana non retrocesse rispetto alla legislazione leopoldina. In estrema sintesi, "la moderazione di Ferdinando III e le idee di libertà civile diffuse fra le classi colte toscane valsero certo ad imprimere alla Restaurazione toscana un suo connotato specifico, attenuando e ammorbidendo gli impulsi reazionari, sì da amalgamare, per quanto possibile la grande opera di Pietro Leopoldo con i principi fondamentali della legislazione napoleonica"<sup>65</sup>.

Dal punto di vista tributario il governo non rivoluzionò il sistema esistente, tuttavia: sopprese la tassa sulle porte e finestre, conservò la tassa prediale, affidando però la sua esenzione non più alle Camere di Soprintendenza comunitativa (ripristinate con editto del 27 giugno 1814) ma alla Reale Depositeria e sostituì la tassa personale con la tassa di famiglia.

La soppressione della tassa sulle porte e finestre rispondeva alla volontà di alleggerire la pressione fiscale, infatti parallelamente, il governo attuò una politica di sgravi fiscali, riducendo di ¼ la tassa prediale.

Il trasferimento dell'attribuzione dell'esenzione e quindi gettito della tassa prediale dalle Camere di Soprintendenza comunitativa alla Reale Depositeria rappresentò un altro passo verso un maggiore accentramento della finanza pubblica.

L'entrata principale delle Camere, come riportato nel prospetto della tabella 2, era costituita dalla tassa di famiglia, in sostituzione della precedente tassa personale, che veniva distribuita da ciascuna comunità sui capi famiglia divisi in cinque classi, ossia su "i possessori di suolo, gli impiegati, quelli che esercitavano o traevano lucro da qualunque professione liberale, i negozianti, i banchieri, i corpi morali, i mercanti all'ingrosso e al minuto, gli artisti, i locandieri, trattori, osti, e generalmente chiunque avesse uno stato qualunque, o per ragione di patrimonio, o per ragione d'assegnamento personale, o per ragione d'industria"<sup>66</sup>.

Tabella 2  
PROSPETTO GENERALE DELLE ENTRATE DELLE CAMERE DI SOPRINTENDENZA COMUNITATIVA IN LIRE FIORENTINE<sup>67</sup>  
Anno medio del decennio 1825-1834

Tassa di famiglia	768.500:-
Tasse di ancoraggio e sostegno ai fossi di Pisa	27.237:6.1
Frutti di prezzo di beni canonici di livello e affitti	15.962:2.1
Frutti di suolo e pascoli doganali nel grossetano	55.509:16.8
Rimborso delle comunità per la tassa corrispettiva alle spese degli ingegneri di strade	73.722:6.-
Prodotti eventuali	4.414:16.7
<b>TOTALE</b>	<b>968.995:4.7</b>

PROSPETTO GENERALE DELLE ENTRATE DELLA REALE DEPOSITERIA  
Anno medio del decennio 1834-1844

Tassa prediale	3.066.550:-
Rendita della regalia del tabacco	1.917.581:6.10
Tasse e prodotti spettanti all'Erario esatti dalle dogane di Livorno	272.706:10.6
Cassa dell'Ufficio delle rendite dell'Elba	52.218:13.6
Emolumenti giudiziali e commerciali	530.177:19.5
Frutti di capitali di rendita di beni di amministrazione	92.085:5.10
Rimborsi di prodotti eventuali	118.488:15.6
Rendita lorda demaniale	25.373:12.4
<b>TOTALE</b>	<b>6.075.182:3.11</b>

Fonte: Dal Pane, 1965

<sup>64</sup> Ed ancora a proposito delle condizioni di vita della popolazione toscana sotto la dominazione francese, si scrive "carovita, contrazioni salariali, disoccupazione ed aggravii fiscali costituiscono le note dominanti della realtà materiale delle classi inferiori, il cui impoverimento è testimoniato dal cambiamento dei livelli alimentari (polenta, castagne e vino costituiscono la base della dieta contadina) e dalla crescita del fenomeno della mendicizia" (Fenzi, 1985).

<sup>65</sup> Dal Pane, 1965.

<sup>66</sup> Legge 11 febbraio 1815, riportata in Dal Pane, 1965.

<sup>67</sup> "Le lire fiorentine hanno dei sottomultipli: i numeri successivi ai due punti sono i soldi e denari; per cui 20 soldi equivalgono ad 1 lira fiorentina e 12 denari ad 1 soldo" (Dal Pane, 1965).

### 3. Il processo di unificazione nazionale

L'unificazione politica che si stava compiendo (1859-1870) portava con sé la problematica di dotare il nascente Regno di Italia di un'unità amministrativa e finanziaria. Problematica di non poco conto data la disomogeneità e le fratture storico-sociali degli stati pre-unitari.

Il dibattito sull'unificazione amministrativa animò la – ristretta – opinione pubblica dell'epoca che si confrontò sul modello da adottare e sul grado di autonomia da concedere ai livelli subnazionali, tematiche centrali nella ri-definizione dei poteri. Tale dibattito acquisiva importanza innanzitutto poiché la struttura amministrativa rappresentava di per sé un elemento centrale nel processo di unificazione legislativa e di formazione dello Stato. Inoltre, poiché all'interno del dibattito sulla questione amministrativa si esprimevano posizioni e interessi politici contrapposti che si confrontavano anche su questo terreno<sup>68</sup>.

Una delle tematiche più dibattute riguardava, infatti, il livello di autonomia locale, che poneva due problematiche:

- l'istituzione di centri che rispettassero le “subnazionalità”, ricalcando quindi i precedenti confini pre-unitari;
- le funzioni da attribuire a Comuni e Province.

Tali problematiche acquisivano importanza: da un lato perché il livello locale rappresentava il luogo centrale degli interessi della classe fondiaria che manteneva un peso rilevante, dall'altro perché comuni e province rappresentavano storicamente i centri in cui si esprimevano le funzioni statali e la vita politica<sup>69</sup>. Sulla rilevanza dell'ordinamento locale, scrive Pavone: “L'importanza attribuita all'ordinamento dei comuni e delle province va poi spiegata con il peso [...] che quelle due categorie di enti avevano nella vita nazionale. Non solo infatti la società civile italiana era assai povera di altri centri di spontanea vita associata, ma lo Stato stesso, non avendo assunto fra gli oggetti della propria azione amministrativa che un limitato numero di attività sociali, non aveva ancora dato vita a quella miriade di enti pubblici non territoriali che costituiranno, nel secolo successivo, un elemento sempre più importante del quadro amministrativo del paese. Si aggiunga che la ricchezza terriera, base delle rivendicazioni classiche dell'importanza dei corpi locali, aveva, negli anni dell'unità, un ruolo ancora preminente”<sup>70</sup>.

L'ordinamento locale rappresentava quindi, al momento dell'unificazione, uno dei problemi più delicati da affrontare, poiché si poneva la necessità di trovare un equilibrio tra un'effettiva unità della nazione, superando le forze disgregatrici, e il rispetto delle tradizioni ed esperienze storiche.

A questo punto, per avere un quadro d'insieme dello stato amministrativo-finanziario degli Stati preunitari e valutare il diverso grado di autonomia locale che tali Stati esprimevano, è possibile osservare il prospetto delle entrate e delle spese comunali ricavabili dalle pubblicazioni dell'archivio economico dell'unificazione, riportato in Volpi (Tab. 3).

Tabella 3  
ENTRATE E SPESE DEI COMUNI NEGLI STATI ITALIANI. 1858

	Entrate (milioni di lire)	Spese (milioni di lire)
Regno di Sardegna	29,0	39,1
Lombardo-Veneto	Lombardia	55,1
	Veneto	38,9
<b>TOSCANA</b>	<b>21,6</b>	<b>21,6</b>
Ducati e domini pontifici (esclusa Roma)	24,1	23,8
Regno delle Due Sicilie	50,8	50,8

Fonte: Volpi, 1962

<sup>68</sup> Sui temi e le ragioni che animavano il dibattito sull'unificazione amministrativa si scrive: “Temi più propriamente costituzionali e giuridici si mescolavano così ad argomenti politici spesso più sottintesi che espressi; dibattiti di fondo, cominciando da quello fondamentale accentramento-decentramento, vennero utilizzati per fini molteplici e vari; la stessa richiesta di più larghe autonomie locali – da ben pochi contestata in linea di principio – occorre vedere volta per volta se fosse motivata da genuino amore per l'autogoverno popolare (ai vari livelli regionale, provinciale, comunale, spesso in contrasto tra loro) o piuttosto spirito di conservazione di vecchi gruppi di notabili locali, se non addirittura da nostalgia per passati regimi” in “Guida alla mostra storica dell'unificazione italiana 1865/1965”.

<sup>69</sup> A tale proposito scrive Volpi “Le polemiche frequenti in quegli anni si possono ben comprendere ricordando che gran parte della vita politica ed economica italiana aveva avuto i suoi centri nelle città e in quelle unità naturali, che il Cattaneo chiama «stati elementari», costituite dalle città e dal contado circostante, assumendo in ciascuna di esse caratteri e forme particolari” Volpi, 1962.

<sup>70</sup> Pavone, 1964.

Ebbene, lo Stato con il più elevato ammontare, in termini assoluti, di spese comunali è il Lombardo-Veneto<sup>71</sup> seguito dal Regno delle Due Sicilie.

Tuttavia, per apprezzare il diverso grado di autonomia locale tra i diversi stati conviene confrontare i bilanci comunali con quelli statali, in termini relativi, ossia proporzionati alla popolazione residente, come riportato nel prospetto delle entrate comunali ed erariali pro capite, (Tab. 1), in cui emerge evidentemente la differenza tra il modello sabauda e quello asburgico. Nel Regno di Sardegna, infatti, l'entrata statale pro capite è cinque volte superiore a quella comunale, mentre nel Lombardo-Veneto ed in Toscana i comuni svolgevano importanti funzioni, come dimostra il livello di gettito di cui disponevano.

L'osservazione dei bilanci comunali in termini assoluti (vedi Tab. 3), invece, ci permette di ricavare altre informazioni, riguardanti lo stato di salute della contabilità locale degli stati alla vigilia dell'unificazione. A tale proposito, scrive il Volpi "In tutti questi stati, con l'unica eccezione del Regno di Sardegna, le entrate sono sufficienti a coprire le spese; l'eccezione è però particolarmente importante se si pensa che gli ordinamenti sardi saranno in buona parte gli stessi che disciplineranno i comuni del regno d'Italia"<sup>72</sup>.

Infatti, il processo di unificazione amministrativa fu portato avanti attraverso l'estensione della legislazione sabauda agli stati annessi. D'altronde, il Regno subalpino, dati i rapporti di forza di allora, assunse la funzione di Stato-guida per l'unità nazionale e non stupisce, quindi, che tale stato ebbe un'egemonia al momento dell'armonizzazione degli ordinamenti, sebbene, come ricorda Astuti, facendo riferimento anche all'esperienza toscana, "alcuni stati preunitari, che avevano antiche e nobili tradizioni giuridiche, o avevano ottenuto particolari riforme dai sovrani del Settecento o della Restaurazione, presentavano istituti e principi giuridici importanti, che sarebbero stati meritevoli di conservazione, e anche di generale applicazione nel nuovo Stato"<sup>73</sup>.

Il punto di riferimento per l'edificazione dell'ordinamento locale del regno d'Italia fu appunto la Legge Rattazzi del 23 ottobre 1859 sull'amministrazione comunale e provinciale.

Il regno veniva, così, diviso, secondo il modello francese, in: province, circondari, mandamenti e comuni (art. 1). La legge prevedeva come organi elettivi locali: il consiglio comunale e la giunta comunale, organo esecutivo. In termini di rappresentatività la Legge Rattazzi ampliò il suffragio, definito in base al censo (cioè alla capacità contributiva) e in base alla popolazione dei comuni, suffragio che restava tuttavia ristretto<sup>74</sup>. Il controllo governativo nella formazione degli organi locali si esplicava nella nomina regia del sindaco, scelto tra i consiglieri comunali eletti, e dell'intendente, funzionario regio, a capo della deputazione provinciale. Inoltre, il governo esercitava un controllo sulle deliberazioni delle amministrazioni locali<sup>75</sup>. Il modello piemontese si presentava quindi con un'ampia ingerenza governativa e un accentramento amministrativo, motivo per cui nell'ambito della storia dell'amministrazione italiana si definisce il periodo immediatamente successivo all'unificazione come "età del centralismo" (Sepe, 2003).

In sintesi, nonostante il dibattito e le tendenze riformatrici per introdurre forme di decentramento, "la legislazione amministrativa italiana del periodo 1861-1865, confermando sostanzialmente i principi riformatori di quella piemontese del 1859, consolidò in modo definitivo un ordinamento di tipo accentrato, tanto nel governo degli organi centrali e periferici dell'amministrazione statale, attiva, consultiva e di controllo, quanto nell'amministrazione locale, costituita su base elettiva ma con elettorato ristretto, con modeste possibilità di finanziamento, e sottoposta ad un sistema di controlli e di interventi tale da limitare rigidamente l'autonomia"<sup>76</sup>. Le ragioni di tale scelta furono principalmente: la tradizione di accentramento amministrativo delle grandi monarchie dell'Europa continentale, la preoccupazione di garantire un organismo politico unitario di fronte all'azioni disgregatrici interne ed esterne e la volontà della borghesia nazionale di contenere l'avanzamento delle forze democratiche del movimento risorgimentale (Astuti, 1966).

La Legge Rattazzi, estesa progressivamente agli stati annessi, tuttavia non fu mai applicata in Toscana che ebbe un processo di annessione graduale: passò, infatti, per un governo provvisorio (1859-1860) ed in seguito al plebiscito (11-12 marzo 1860) che ne decretò l'annessione,

<sup>71</sup> Sull'ordinamento degli stati preunitari ed in particolare del Lombardo-Veneto si veda Saredo (1904).

<sup>72</sup> Volpi, 1962.

<sup>73</sup> Astuti, 1966.

<sup>74</sup> A tale proposito secondo i dati riportati in Pavone (1964) nel 1863 gli aventi diritto al voto, secondo i criteri stabiliti dalla Legge Rattazzi, rappresentavano in Piemonte il 7% circa della popolazione.

<sup>75</sup> Sul controllo di legittimità, esercitato dall'intendente del circondario, e sul controllo di merito degli atti, esercitato dalla deputazione provinciale, si veda Calandra (1978).

<sup>76</sup> Astuti, 1966.

mantenne un regime di autonomia<sup>77</sup>. L'unificazione legislativa in materia amministrativa fu compiuta nel 1865, in concomitanza con lo spostamento della capitale del Regno da Torino e Firenze<sup>78</sup>. Con la Legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865 si estese così all'intero regno un'unica disciplina sugli ordinamenti locali, che sostanzialmente ricalcava, con alcune modifiche non troppo rilevanti, la Legge Rattazzi del 1859.

Dal punto di vista finanziario, la legislazione prevedeva che le entrate degli enti locali fossero basate principalmente sul dazio di consumo e le sovrimposte. I dazi di consumo attribuiti ai comuni non riguardavano però i beni a più largo consumo il cui gettito era riservato all'erario. L'attribuzione parziale del dazio di consumo costituiva un argomento dibattuto, la proposta di Legge Minghetti, che rifletteva un'impostazione autonomistica, cedeva completamente l'esazione del dazio di consumo ai comuni, che diventava così per essi la principale fonte di entrata. Tuttavia, com'è noto il progetto di Legge Minghetti fu scartato e, per quanto riguarda la ripartizione delle imposte, prevalse la necessità dell'erario di garantirsi tale gettito (Volpi, 1962). Infatti, come riportato nella tabella 4, il dazio di consumo rappresentava nel 1863 il 20% circa delle entrate comunali (che aumentò fino a raggiungere in termini relativi il 25% delle entrate nel 1869). L'altra principale fonte di entrata per i comuni era costituita dalle sovrimposte alle imposte dirette, che rappresentano il 29% nel 1863.

Tabella 4  
ENTRATE DEI COMUNI IN MILIONI DI LIRE. 1863, 1866, 1869 E 1871

Anni	Redditi patrimoniali	Dazio di consumo	Sovraimposte	Entrate diverse	Entrate pe movim. di capitali	Partite di giro e contabilità speciali	Entrate totali
1863	23,7	41,7	60	42	40	-	207,4
1866	28,5	60,2	69,4	37,2	52,4	22	269,7
1869	33,8	59,6	88,8	65,6	36,5	71,2	355,6
1871	35,3	71,7	80,8	75,3	52,9	79,6	395,6

Fonte: elaborazioni dati da Statistica del Regno d'Italia. Amministrazione pubblica: Bilanci comunali in Volpi, 1962

Scrive Volpi, commentando l'ordinamento vigente, "due elementi del sistema finanziario inaugurato nel 1865 contengono già il seme delle future deviazioni che stanno all'origine delle difficoltà che per tanto tempo travaglieranno i bilanci locali. Innanzitutto la comunanza delle fonti d'entrata tra gli enti locali e stato avrebbe fatto sorgere una sorta di concorrenza tra i due impositori; lo stato, spinto dalla gravità delle condizioni finanziarie del bilancio avvalendosi della sua posizione preminente, non avrebbe a lungo permesso che comuni e province imponessero indiscriminatamente i suoi stessi cespiti. In secondo luogo appare criticabile l'attribuzione a comuni e province di servizi corrispondenti a funzioni tipicamente statali"<sup>79</sup>.

Sul fronte delle spese, secondo le leggi comunali e provinciali del 1859 e 1865, si distinguono: le spese obbligatorie da quelle facoltative. Le prime riguardavano: oneri di carattere generale (spese per l'amministrazione, la sicurezza e la giustizia), oneri patrimoniali (spese per il mantenimento del patrimonio), spese per la pubblica istruzione (limitatamente alle scuole elementari), spese per le opere pubbliche (spese per la manutenzione di strade e piazze comunali, per la difesa da fiumi e torrenti, per il mantenimento di porti e acquedotti comunali) ed infine spese per l'assistenza sociale, l'igiene e la sanità. Queste categorie di spesa furono notevolmente aggravate da parte dello stato che aggiunse nuovi oneri all'interno delle suddette voci di spesa, da qui la critica espressa in Volpi sulle progressive attribuzioni di funzioni statali ai comuni.

<sup>77</sup> Sulla fase di transizione verso l'unificazione della Toscana si veda Pansini (1962): "l'unificazione non fu attuata di colpo, si preferì procedere gradualmente, mantenendo in via provvisoria in Firenze un centro amministrativo per le Province toscane. Un decreto del 23 marzo 1860 concedeva infatti una larga autonomia amministrativa alla Toscana, lasciando in Firenze organi centrali toscani alle dipendenze del governatore, tranne per l'amministrazione della guerra".

<sup>78</sup> Una interessante testimonianza dell'urgenza di tale unificazione legislativa è riportata nella "Guida alla mostra storica dell'unificazione amministrativa italiana/1865-1965": "Quei provvedimenti legislativi che erano reclamati da motivi di convenienza e di giustizia – affermava l'11 gennaio del 1865 Francesco Rastelli nella sua relazione alla Camera – divennero nella coscienza di tutti di urgente e incalzante necessità dopo il grande avvenimento dell'approvazione della legge per il trasferimento della capitale a Firenze. La Toscana, quantunque posta nel mezzo del Regno, è legislativamente la Provincia d'Italia più isolata, quella che meno d'ogni altra vive la vita amministrativa della rimanente Italia. Ha la Toscana una propria legge comunale e provinciale con un proprio Consiglio di Stato, una propria legge di sicurezza pubblica, un proprio regime per l'amministrazione delle opere pubbliche. Or sarebbe sconcio troppo grave, sarebbe spettacolo veramente ripugnante che là, donde dovranno partire quei provvedimenti più importanti del buon regime della cosa pubblica per tutta Italia non siano in vigore le leggi, in esecuzione delle quali quei provvedimenti saranno dati".

<sup>79</sup> Volpi, 1962.

Dalla tabella 5 in cui si riportano le spese comunali nel periodo 1863-1871 è possibile verificare l'andamento della spesa comunale nel dettaglio. Si registra, infatti, un aumento delle spese per gli affari interni (spese d'amministrazione e guardia nazionale) e degli oneri per le opere pubbliche. Inoltre, ebbero un sensibile sviluppo le spese per l'istruzione pubblica, in questo caso non per l'attribuzione di nuovi compiti da parte dello stato ai comuni, bensì per l'allargarsi del servizio, in termini di aumento della popolazione scolastica.

Tabella 5  
SPESE E USCITE DEI COMUNI DEL REGNO D'ITALIA IN MILIONI DI LIRE. 1863, 1866, 1869 E 1871

Anni	Oneri generali			Oneri finanziari	Oneri per la pubblica istruzione	Oneri per le opere pubbliche	Altri oneri	Spese straordinarie e uscite per movimento di capitali	Partite di giro e contabilità speciali	TOTALE
	Affari interni	Grazia e giustizia	Affari ecclesiastici							
1863	31,0	20,0	4,7	14,7	15,9	17,3	40,6	70,6	-	214,8
1866	34,6	17,9	6,8	15,7	20,2	17,0	41,4	93,6	22,0	269,2
1869	50,5	3,0	5,8	24,0	25,3	21,1	63,7	96,7	71,2	361,2
1871	56,7	3,6	6,1	31,5	29,0	23,7	70,7	104,4	79,6	405,3

\* Comprende gli oneri non classificati o non specificati per il 1863 e dal 1866 anche gli oneri per l'assistenza, l'igiene e la sanità

\*\* In nota scrive Volpi: "la forte diminuzione delle spese previste per la sicurezza e per la giustizia e l'aumento di quelle per l'igiene e per la sanità si devono attribuire prevalentemente all'inclusione fra le seconde degli oneri per la pulizia urbana, compresi fino all'esercizio 1868 fra le prime".

Fonte: elaborazioni dati da Statistica del Regno d'Italia. Amministrazione pubblica: Bilanci comunali in Volpi, 1962

Analizzando, quindi, i bilanci preventivi comunali del Regno d'Italia fino al 1871 emerge un aumento delle spese che le amministrazioni comunali fronteggiarono con un aumento delle entrate ordinarie, senza dover ricorrere, per ora, ad eccessive forme di indebitamento.

Tuttavia, il quadrò mutò negli anni successivi. Nel periodo compreso tra il 1869 e il 1873 aumentò lo squilibrio nei bilanci comunali, difatti, le entrate per mutui passivi passarono in quegli anni da 29 a 76 milioni. Il peggioramento dello stato dei bilanci comunali fu dovuto progressivamente ad un aumento degli oneri per i comuni a cui non corrispose un sufficiente aumento delle entrate tributarie.

Osservando il prospetto delle uscite dei comuni nel periodo 1866-1889 si registra un aumento delle spese effettive. Aumentarono, infatti, considerevolmente le spese produttive e sociali (in particolare le spese per costruzione e manutenzione delle opere pubbliche e per la pubblica istruzione), che nonostante il ricorso all'indebitamento, crebbero in misura maggiore degli oneri finanziari per interessi passivi (Tab. 6).

Tabella 6  
SPESE E USCITE DEI COMUNI DEL REGNO D'ITALIA IN MILIONI DI LIRE. 1866 E 1889

Anni	Totale delle spese effettive	Spese amministrazione	Spese per interessi passivi	Spese per la pubblica istruzione	Spese per le opere pubbliche
1866	153,7	34,7	15,7	20,2	17
1889	495,7	48,9	44,9	72,2	146

Fonte: Volpi, 1962

Per quanto riguarda le entrate effettive, fino al 1880 crebbe il peso delle imposizioni dirette. Tuttavia, a partire da allora, il sistema tributario comunale si rivelò inadeguato al mutamento della condizione economica del paese: "la caduta dei prezzi agricoli (specialmente del frumento e del granturco), le conseguenze della guerra tariffaria, la mancanza di iniziativa dei proprietari e l'insufficienza del credito agrario, che impedivano utili conversioni delle colture, l'aumento dei costi, la stessa ristrettezza del mercato interno, data la persistente miseria delle popolazioni agricole, fanno sì che la rendita agraria si riduca e limitano le possibilità di tassazione degli enti locali"<sup>80</sup>. Inoltre, risultarono inadeguati gli strumenti finanziari per ricorrere come sempre alla ricchezza mobiliare – in crescita – per cui il gettito delle imposte dirette nel periodo 1880-1890 rimase pressoché stazionario. Aumentò, quindi, il ricorso ai mutui passivi, il cui ammontare raddoppiò in un decennio, e parallelamente crebbe il peso del dazio sui consumi che divenne la fonte principale di entrata per i comuni (Tab. 7).

<sup>80</sup> Volpi, 1962.



Tabella 7  
ENTRATE DEI COMUNI IN MILIONI DI LIRE. 1866, 1880 E 1889

Anni	Entrate effettive	Redditi patrimoniali ed entrate diverse	Dazio di consumo	Imposte e tasse comunali	Sovrimposte	Entrate da mutui passivi
1866	195	63	60	3	69	45
1880	353	95	92	54	112	43
1889	422	102	141	56	123	90

Fonte: Volpi, 1962

Negli anni successivi all'unificazione i primi governi dovettero fronteggiare il deficit ereditato dagli stati pre-unitari, le crescenti spese militari, data la situazione internazionale, per la costituzione di un esercito nazionale e le ingenti spese per la costruzione di una rete ferroviaria e stradale. La politica di risanamento della contabilità statale fu realizzata attraverso un'operazione di privatizzazione del demanio pubblico e di liquidazione del patrimonio ecclesiastico (Parravicini, 1958). Tuttavia, nel periodo compreso tra il 1862 e il 1890, come dimostra Zamagni (1990) tale risanamento fu realizzato anche a discapito della finanza locale. "La finanza pubblica italiana iniziò con un grosso deficit dello stato e un modesto squilibrio della finanza locale: nel 1862 la copertura della spesa statale corrente era pari al 58% soltanto, mentre quella degli enti locali raggiungeva nel 1863 il 94%"<sup>81</sup>. Ma negli anni successivi al riequilibrio della finanza statale corrispose un peggioramento della contabilità locale (Tab. 8), attraverso una serie di provvedimenti volti, da un lato, a trasferire oneri di spesa ai comuni, dall'altro a sottrarre fonti di gettito. Il sistema tributario attraverso il regime della comunione dei cespiti tra stato e enti locali diede luogo, infatti, ad una politica di compensazione in cui evidentemente prevalsero le esigenze dell'erario<sup>82</sup>.

Tabella 8  
GRADO DI COPERTURA DELLA SPESA STATALE E LOCALE. 1866-1890

	% copertura spesa dello Stato	% copertura spesa degli Enti locali
1866	44	79
1868	73	73
1870	73	79
1872	105	75
1876	107	78
1880	109	79
1886	119	79
1890	99	68

Fonte: Zamagni, 1990

Il peggioramento delle condizioni finanziarie interessò un numero di comuni via via crescente: nel 1873 su 8.326 comuni del Regno ne erano indebitati 3.415, con un ammontare di debiti pari a 459,3 milioni di lire, mentre nel 1880 i comuni indebitati divennero 4.443 e il debito complessivo raggiunse 742,1 milioni di lire (Volpi, 1962).

Il comune di Firenze costituì un caso emblematico del dissesto della finanza locale e acquisì il rango, data la gravità, di problematica nazionale. Nel 1873 i debiti del comune di Firenze rappresentavano, infatti, il 26% circa dell'ammontare complessivo debito comunale italiano. Alle difficoltà generali, sopra descritte, a cui andavano incontro i comuni in Italia, infatti, per Firenze si aggiunse la gravosità delle spese per il trasferimento della capitale del Regno (1865-1871).

Osservando i bilanci preventivi, riportati negli Atti del Consiglio comunale di Firenze, per il periodo 1866-1876, si possono confermare le osservazioni fatte riguardanti le principali criticità del sistema tributario nazionale nella ripartizione del gettito e degli oneri di spesa tra stato e comuni. Tuttavia, mentre per i comuni nazionali, l'involuzione dello stato finanziario avverrà a partire, come si è visto dal 1871, Firenze si può dire che anticipò tale tendenza. In

<sup>81</sup> Zamagni, 1990.

<sup>82</sup> Come sintetizza Carboni (2006): "Per fronteggiare il dissesto causato dalla guerra fra il 1866 e il 1868 furono sottratti ai ruoli dei Comuni la tassazione di numerosi generi di largo consumo, che fu riservata allo stato: zucchero, farine, riso, oli, grassi. I redditi derivanti dai titoli del debito pubblico furono a loro volta sottratti e sottoposti ad unica trattenuta alla fonte. Infine nel 1870 il diritto dei Comuni di imporre sovrimposte sui redditi da ricchezza mobile fu abolito del tutto. Nello stesso arco di tempo, fra il 1865 e il 1877 si trovano ben 42 provvedimenti che trasferivano ai Comuni spese di servizi pubblici o imposero oneri aggiuntivi assai gravosi che andavano dai lavori pubblici alla sanità. La finanza locale finiva per fare da stanza di compensazione alla politica della lesina perseguita a livello statale".

primo luogo, infatti, emerge che nel periodo compreso tra il 1866 e il 1870 sul fronte dell'entrate si registra una riduzione del peso delle entrate tributarie in termini relativi, come riportato nella tabella 9. Le entrate relative a "tasse e diritti", costituite principalmente dal dazio di consumo e dalla tassa di famiglia, rappresentavano il 27% delle entrate totali nel 1866, mentre nel 1870 costituiscono soltanto 15%. È proprio in questi anni, infatti, che si assiste ad una lievitazione del debito comunale. Mentre nel 1866 le "entrate diverse", in cui si registrano le entrate per mutui passivi, rappresentavano soltanto l'1% delle entrate totali, nel 1869 costituiscono il 52%, ciò dimostra il consistente ricorso all'indebitamento necessario a coprire le spese in aumento. Parallelamente, aumentarono, quindi, le spese per oneri patrimoniali (in cui pesa la voce delle spese per interessi sui mutui passivi) che passarono dall'11% del 1866 al 31% del 1876. Inoltre, per il comune di Firenze si conferma l'aumento delle spese ordinarie dovuto in parte al processo di trasferimento degli oneri di spesa dallo stato ai comuni, in parte alle spese per quelli che potremmo definire "oneri da capitale del Regno". Si registra, infatti, un tendenziale aumento, in questo decennio 1866-1876, delle spese d'ufficio e di amministrazione (dal 5% al 25%), delle spese per la polizia, l'igiene e beneficenza (dal 6% a 8%) e per le spese per l'istruzione pubblica (dall'1% al 3%). La situazione finanziaria di Firenze fu quindi affrontata, con non poche difficoltà e polemiche, dal governo nazionale con provvedimenti straordinari: "solo nel 1878 si giunse alla costituzione di una commissione d'inchiesta che calcolò in 76 milioni le spese sopportate dal comune di Firenze per scopi non locali e nell'interesse dell'intero paese. Con due provvedimenti successivi (Legge 8 luglio 1878, n. 4437; Legge 26 giugno 1979, n. 4935) venne concessa una dilazione del pagamento delle rate arretrate del canone daziario e fu autorizzato un prestito pubblico a favore del comune" (Volpi, 1962).

Tabella 9  
BILANCI PREVENTIVI DELLA CITTÀ DI FIRENZE. 1866, 1869, 1870, 1872 E 1876  
Valori in migliaia

	1866		1869		1870		1872		1876	
	Val. Ass.	Val. %	Val. Ass.	Val. %	Val. Ass.	Val. %	Val. Ass.	Val. %	Val. Ass.	Val. %
Residui disponibili	1.613,3	6,8	-	-	-	-	-	-	-	-
Rendite patrimoniali	525,1	2,2	318,7	0,9	498,6	0,9	1.765,9	3,1	1.788,5	8,1
Concorso di altri comuni	0,0	-	2,0	0,0	23,0	0,0	12,1	0,0	29,3	0,1
Proventi ordinari diversi	113,2	0,5	386,9	1,1	401,8	0,7	495,6	0,9	433,3	2,0
Tasse e diritti diversi	6.339,1	26,7	7.251,5	19,8	8.396,5	15,2	23.274,9	40,3	11.842,4	53,5
CONTABILITÀ SPECIALI ORDINARIE	-	-	91,2	0,2	8.475,8	15,4	92,4	0,2	98,1	0,4
Sovraimposte alle tasse dirette	-	-	2.659,9	7,3	2.415,1	4,4	-	-	-	-
Entrate ordinarie totale	8.590,7	36,2	10.710,1	29,3	20.210,8	36,7	25.640,9	44,4	14.151,9	63,9
Entrate diverse	66,3	0,3	19.161,5	52,4	28.033,7	50,9	19.581,0	33,9	7.369,9	33,3
Contabilità speciali straordinarie	15.042,2	63,5	6.681,5	18,3	6.883,1	12,5	12.500,0	21,7	620,0	2,8
Entrate straordinarie totale	15.108,5	63,8	25.843,0	70,7	34.916,9	63,3	32.081,0	55,6	7.989,9	36,1
<b>ENTRATE TOTALE</b>	<b>23.699,2</b>		<b>36.553,1</b>		<b>55.127,7</b>		<b>57.721,8</b>		<b>22.141,8</b>	
Oneri patrimoniali	2.620,5	11,1	3.141,3	8,6	3.145,6	5,7	4.334,7	7,5	6.805,5	30,7
Spese d'ufficio e di amministrazione	1.181,3	5,0	2.059,0	5,6	2.381,2	4,3	5.104,4	8,8	5.672,5	25,6
Spese a carico dei comuni	-	-	14,2	0,0	16,2	0,0	17,1	0,0	14,0	0,1
SPESE DI POLIZIA, IGIENE E BENEFICENZA	1.552,5	6,6	1.960,4	5,4	2.112,7	3,8	2.073,8	3,6	1.807,4	8,2
Spese per il servizio di Guardia Nazionale	149,7	0,6	135,1	0,4	93,0	0,2	89,8	0,2	-	-
Lavori pubblici	701,4	3,0	731,9	2,0	727,8	1,3	925,4	1,6	709,6	3,2
Istruzione pubblica	177,7	0,7	369,9	1,0	477,8	0,9	619,9	1,1	728,1	3,3
Culti e cimiteri	20,5	0,1	73,0	0,2	83,5	0,2	84,2	0,1	80,0	0,4
Spese diverse	1.137,0	4,8	3.078,2	8,4	3.155,0	5,7	13.367,3	23,2	272,9	1,2
Spese speciali	-	-	-	-	8.381,1	15,2	-	-	3,0	0,0
Spese ordinarie totale	7.542,4	31,8	11.562,9	31,6	20.573,9	37,3	26.616,6	46,1	-	72,7
Spese straordinarie totale	16.158,7	68,2	24.990,2	68,4	34.553,8	62,7	31.105,3	53,9	6.048,9	27,3
<b>SPESE TOTALE</b>	<b>23.701,1</b>		<b>36.553,1</b>		<b>55.127,7</b>		<b>57.721,8</b>		<b>22.141,8</b>	

Fonte: Bilancio preventivo della città di Firenze in Atti del consiglio comunale di Firenze, 1866-1876

#### 4. La crisi di fine secolo

Alla fine del XIX secolo il sistema tributario locale si basava principalmente sull'imposizione indiretta e sulle sovraimposte fondiari, mentre veniva esentata la ricchezza mobiliare dalla contribuzione al gettito locale e restavano poco produttive le altre fonti tributarie (le tasse sulle vetture pubbliche e private e sui domestici, le imposte di esercizio e di rivendita e di licenza e la tassa sul valore locativo).

Il sistema impositivo locale risultava quindi su più fronti iniquo. In primo luogo, poiché colpiva in misura maggiore le classi popolari attraverso l'imposizione sui consumi di prima necessità, mentre sgravava professionisti e industriali. La ricchezza mobiliare, infatti, sebbene fosse una fonte di reddito in crescita, godeva di un sistema di favore accordatogli dalla politica governativa e della strategia protezionista nei riguardi dell'industria italiana. Il legislatore, infatti, in virtù di tale politica, dal 1° gennaio 1895 sottrasse ai Comuni la compartecipazione al gettito delle imposte sulla ricchezza mobiliare. Secondo Marongiu l'esenzione concessa alla ricchezza mobiliare costituiva un evidente motivo di sperequazione non solo poiché tale fonte era in crescita, ma anche poiché “la graduale ma profonda trasformazione della ricchezza nazionale, specie nelle regioni industrialmente e commercialmente più progredite aveva accresciuto notevolmente l'entità di servizi che gli enti locali ormai prestavano, sotto molteplici forme, anche ai detentori di ricchezze mobiliari”<sup>83</sup>. Nel dibattito dell'epoca, più voci si alzarono di critica alla distribuzione del carico fiscale, che realizzava nel suo complesso un regime che si può definire di *progressività al rovescio*<sup>84</sup>. Tale regime veniva confermato anche sul piano locale, i cui enti, per di più, “nel concreto, non utilizzarono tutti gli strumenti che pure possedevano e mostrarono una avversione istintiva verso ogni imposta diretta che non si spiega se non con la paura di far ricadere sui redditi mobiliari, sui ceti professionisti abbienti una parte maggiore dei carichi cittadini”<sup>85</sup>.

In secondo luogo, il sistema tributario risultava sperequato sul piano nazionale, ossia nella distribuzione della pressione fiscale tra nord e sud. Anche in quest'ambito si esprimeva un acceso dibattito tra gli intellettuali (riportato nelle pagine del *Giornale degli economisti*); a tale proposito, scrive infatti De Viti De Marco, riferendosi al periodo 1884-1889, “In rapporto alla sua ricchezza, il Mezzogiorno paga più imposte del Nord. Secondo i calcoli fatti dal Prof. Pantaleoni [...] l'Alta Italia possiede il 48% della ricchezza totale e paga meno del 40% del totale carico tributario, l'Italia media possiede il 25% e paga il 28%, l'Italia meridionale possiede il 27% e paga il 32%”<sup>86</sup>.

Tabella 10  
DISTRIBUZIONE DELLA RICCHEZZA NAZIONALE (ESCLUSA LA SARDEGNA). 1884-1889

	Ricchezza	Distribuzione in % della ricchezza	Carico tributario	Distribuzione in % del carico tributario
Alta Italia	25.871.400.000	48	352.000.000	39
Italia Media	13.505.400.000	25	253.000.000	28
Italia Bassa	14.617.800.000	27	288.000.000	32
<b>TOTALE</b>	<b>53.994.600.000</b>	<b>100</b>	<b>893.000.000</b>	<b>100</b>

Fonte: De Viti De Marco, 1930

La pressione impositiva, come riportato nella tabella 11, variava notevolmente tra le differenti regioni, passando da un carico tributario medio per abitante del 2,5% ad un carico dell'1,2%. A dimostrazione dei disequilibri territoriali e del sistema di progressività al rovescio, le regioni con un maggior livello di ricchezza media, ad eccezione del Lazio, si ritrovano tra gli ultimi posti nella distribuzione del carico medio fiscale (caso emblematico quello del Piemonte e Liguria). La Toscana, al quarto posto per livello di ricchezza media per abitante, risultava tra le regioni con un maggior grado di pressione fiscale.

Le criticità del sistema fiscale divennero insostenibili nel biennio 1897-1899, allorquando la situazione economica del paese si aggravò a causa di una drammatica carestia agricola che si aggiunse all'abbassamento dei salari reali e del potere d'acquisto subito dalla popolazione nell'ultimo decennio. La politica tributaria non si può dire che contribuì al miglioramento di questo quadro, il continuo aumento dell'imposizione indiretta, ed in particolare sul grano e farinacei, non faceva che peggiorare le condizioni economiche della popolazione e lievitare così il malcontento.

<sup>83</sup> Marongiu, 2001.

<sup>84</sup> A tale proposito, Marongiu riporta la posizione di Einaudi “È la progressività a rovescio più assoluta quella che vi è tratteggiata [...] man mano che si ascende nella scala sociale, scema il gravame proporzionale delle imposte. I poverissimi che trattengono, in buona parte, dalla mendicizia 500 lire di entrata annua, pagano il 47 per mille; gli operai il 44 per mille; le classi medie inferiori dal 40 al 26 per mille; le classi medie superiori dal 26 all'11 per mille; le classi ricche dal 10 all'8 per mille e le classi opulente, situate al fastigio della piramide sociale, il 7 per mille” (Marongiu, 2001).

<sup>85</sup> Marongiu, 2001.

<sup>86</sup> De Viti De Marco, 1930.



Tabella 11  
RICCHEZZA E CARICO MEDIO PER ABITANTE. 1884-1889

	Ricchezza media per abitante		Rapporto percentuale	Carico medio per abitante
Lazio	3.333	Lazio	2,54	84,89
Piemonte e Liguria	2.746	Napoletano	2,12	28,30
Lombardia	2.400	TOSCANA	1,72	37,26
TOSCANA	2.164	Emilia	1,66	29,39
Veneto	1.935	Marche e Umbria	1,65	20,56
Emilia	1.762	Lombardia	1,57	37,83
Sicilia	1.471	Veneto	1,37	26,63
Napoletano	1.333	Sicilia	1,33	23,57
Marche e Umbria	1.227	Piemonte e Liguria	1,25	34,52

Fonte: De Viti De Marco, 1930

Il 1898, infatti, si ricorda come un anno di esplosione del disagio delle masse che diedero vita ad una stagione di scioperi e tumulti. La carestia dispiegava i suoi effetti negativi anche sulle condizioni di lavoro del proletariato industriale, in termini di peggioramento delle retribuzioni e dei ritmi di lavoro, a causa dell'aumento dell'offerta di lavoro e della disoccupazione. Seguendo il ritmo concitato degli eventi: "Il 25 aprile del 1898 si ebbero forti agitazioni popolari a Faenza, il 27 a Bari, il 30 a Minervino Murge, a Palermo, a Pescara, a Napoli, a Ferrara; il 1° maggio a Molfetta, a Benevento, a Rimini, a Ravenna. Con decreto del 5 maggio il governo sospese completamente il dazio sui cereali e sui loro derivati sino al 30 giugno e poi, con altro decreto del 29 maggio, sino al 15 luglio, mentre il 3 maggio, nello stesso giorno in cui i ministri della guerra e degli interni furono autorizzati a proclamare lo stato di assedio nelle singole città, fu sospeso anche il dazio comunale sulle farine. Ma era ormai tardi"<sup>87</sup>. La Toscana fu scenario di una forte opposizione popolare al rincaro del pane, all'alta imposizione sui consumi e alla disoccupazione, mentre reclamava l'intervento delle amministrazioni comunali affinché dessero il via ai lavori pubblici. Protagoniste del focolaio più vivo di protesta in Toscana furono le donne, le trecciaiole a Sesto Fiorentino a cui si aggiunsero gli operai delle Manifattura Ginori<sup>88</sup> e le cenciaiole di Livorno. Il malcontento popolare fu soffocato con le armi della repressione (morti nelle piazze, arresti, chiusura delle associazioni più attive) e con qualche concessione (soppressione temporanea del dazio comunale sui farinacei). Intanto furono presentati e discussi nelle aule parlamentari alcuni progetti di riforma fiscale.

Il sistema tributario locale, sebbene nella fase post-unitaria prevalse una linea di accentramento, presentava, alla vigilia del nuovo secolo, non poche differenze a livello regionale. Il riassunto per compartimenti delle entrate di tutti i comuni del regno, per l'anno 1899, distinte per categorie (Tab. 12), mette in luce, per l'appunto tali differenze. In primo luogo, si conferma la distinzione Nord/Sud del paese. Il Mezzogiorno presenta un sistema di finanziamento basato in misura maggiore sull'imposizione indiretta, il dazio di consumo costituisce, infatti, il 28% delle entrate, mentre nei comuni settentrionali rappresenta il 23%.

Al contrario, la sovraimposizione sui terreni e fabbricati è pari al 15% delle entrate totali nei comuni meridionali, a fronte del 26% dei comuni settentrionali. Dati che dimostrano il peso della differente esperienza storica locale (Volpi, 1962) e il diverso contesto economico e sociale. Inoltre, sullo stato della contabilità comunale emerge il maggior ricorso al debito dei comuni del sud, i quali presentano una percentuale di entrata per creazione di debito per mutui passivi del 15%, mentre per i comuni del nord tale percentuale è del 5%.

La Toscana risulta tra le regioni con un maggiore capacità di finanziamento tramite tasse e sovrimeposte, la quota di gettito percepito da tributi locali e sovraimposizione per i comuni toscani, infatti, è pari a 59% delle entrate totali, mentre complessivamente per i comuni del Regno è pari a 55%. Nel dettaglio, la fonte di entrata più cospicua è costituita dalla sovraimposizione su terreni e fabbricati pari al 27%, mentre il dazio di consumo rappresenta il 22% delle entrate. Non di poco conto è il dato relativo al ricorso al debito, il finanziamento tramite mutui passivi costituisce il 14% delle entrate dei comuni toscani, a fronte del 10% dei comuni italiani (vedi Tab. 12).

<sup>87</sup> Marongiu, 2001.

<sup>88</sup> Per la storia delle condizioni di vita e le proteste nel comune di Sesto Fiorentino si veda Ragionieri (1976).

Tabella 12  
**RIASSUNTO PER COMPARTIMENTI DELLE ENTRATE DI TUTTI I COMUNI PER L'ANNO 1899 DISTINTE PER CATEGORIE**  
 Valori in migliaia

	Rendite Patrimoniali	%	Proventi diversi	%	Dazio di consumo comunale	%	Sovraimposta sui terreni o sui fabbricati	%	Altre tasse o diritti	%	Totale entrate tributarie	%	Totale entrate ordinarie	%	Entrate straordinarie	%	Totale entrate effettive
Piemonte	6.647,3	15,41	1.607,6	3,7	13.966,1	32,4	13.850,0	32,1	5.276,0	12,2	33.092,1	76,7	41.347,0	95,9	1.780,0	4,13	43.127,1
Liguria	1.872,3	7,16	1.071,8	4,1	15.179,4	58,0	4.518,8	17,3	2.325,0	8,9	22.023,2	84,2	24.967,4	95,5	1.188,6	4,54	26.155,9
Lombardia	5.855,6	10,38	3.830,7	6,8	15.299,0	27,1	22.944,1	40,7	7.295,2	12,9	45.538,4	80,8	55.224,6	97,9	1.160,2	2,06	56.384,8
Veneto	5.732,2	14,72	1.001,4	2,6	10.593,9	27,2	17.227,2	44,2	3.303,2	8,5	31.124,2	79,9	37.857,9	97,2	1.090,4	2,8	38.948,3
Emilia	2.340,7	7,04	987,4	3,0	7.953,5	23,9	13.947,0	42,0	6.581,0	19,8	28.481,5	85,7	31.809,7	95,7	1.416,8	4,26	33.226,5
<b>TOSCANA</b>	<b>2.477,6</b>	<b>6,76</b>	<b>1.079,3</b>	<b>2,9</b>	<b>12.137,4</b>	<b>33,1</b>	<b>13.766,8</b>	<b>37,5</b>	<b>6.280,9</b>	<b>17,1</b>	<b>32.185,1</b>	<b>87,8</b>	<b>35.742,0</b>	<b>97,5</b>	<b>932,8</b>	<b>2,54</b>	<b>36.674,8</b>
Marche	744,7	5,23	462,0	3,2	3.086,6	21,7	4.093,9	28,7	4.999,1	35,1	12.179,6	85,5	13.386,3	93,9	865,1	6,07	14.251,4
Umbria	740,5	8,60	291,1	3,4	1.875,6	21,8	2.538,9	29,5	2.494,2	29,0	6.908,7	80,3	7.940,3	92,2	667,8	7,76	8.608,2
Lazio	3.295,7	8,94	1.032,1	2,8	16.355,2	44,4	7.279,2	19,8	5.579,2	15,1	29.213,7	79,3	33.541,5	91,0	3.311,4	8,99	36.852,9
Abruzzi e Molise	3.791,4	29,98	264,6	2,1	2.356,9	18,6	2.521,6	19,9	2.593,0	20,5	7.471,4	59,1	11.527,4	91,1	1.120,1	8,86	12.647,5
Campania	4.558,2	9,56	1.038,5	2,2	24.131,7	50,6	10.781,7	22,6	5.571,0	11,7	40.484,4	84,9	46.081,1	96,7	1.581,6	3,32	47.662,6
Puglie	3.235,4	14,11	713,0	3,1	9.408,1	41,0	6.628,2	28,9	2.004,5	8,7	18.040,9	78,7	21.989,3	95,9	935,9	4,08	22.925,2
Basilicata	1.361,9	32,46	98,4	2,3	696,7	16,6	955,3	22,8	809,6	19,3	2.461,6	58,7	3.922,0	93,5	273,3	6,51	4.195,2
Calabria	2.049,7	18,09	219,3	1,9	3.291,5	29,0	3.119,6	27,5	1.959,0	17,3	8.370,0	73,9	10.639,0	93,9	692,9	6,11	11.331,9
Sicilia	4.366,0	11,29	960,5	2,5	20.053,9	51,9	7.924,3	20,5	4.007,5	10,4	31.985,6	82,7	37.312,1	96,5	1.350,6	3,49	38.662,8
Sardegna	1.305,3	16,42	283,5	3,6	2.388,9	30,1	1.945,0	24,5	1.743,6	21,9	6.077,5	76,5	7.666,3	96,4	282,3	3,55	7.948,7
REGNO	50.374,4	11,46	14.941,5	3,4	158.774,4	36,1	134.041,5	30,5	62.822,0	14,3	355.637,9	80,9	420.953,8	95,8	18.649,9	4,24	439.603,7

Fonte: Bilanci comunali per l'anno 1899, Ministero di agricoltura, industria e commercio, Direzione generale della statistica

Le criticità strutturali sopradescritte della finanza locale e le trasformazioni economiche in atto nel paese portarono, se non ad una vera e propria riforma organica, ad una serie di interventi legislativi durante i primi anni del governo Giolitti che ne mutarono il quadro (1901-1906).

Gli interventi più importanti riguardarono:

- la progressiva abolizione del dazio comunale sui farinacei;
- l'introduzione di una tassazione locale sull'incremento di valore delle aree fabbricabili;
- la municipalizzazione dei servizi pubblici.

Per quanto riguarda il primo intervento, si trattava di un'operazione volta, in una qualche misura, a riequilibrare il carico tributario ed alleggerire l'imposizione sui consumi di prima necessità. Tale abolizione, decretata con la Legge 23 gennaio 1902, n. 25, veniva però, per stemperare l'effetto della riduzione delle entrate, distribuita in più anni. Secondo quanto scrive Marongiu in proposito: "Senonché ecco un primo limite del pure apprezzabile provvedimento, vi erano 67 Comuni (55 chiusi e 12 aperti) nei quali il provento del dazio sui farinacei superava il 40% del gettito daziario totale. Per essi (in gran parte del Mezzogiorno) nei quali sarebbe stato difficile trovare un compenso alle perdite di gettito, la legge ne graduava la cessazione in un numero maggiore di anni, con il che, si osservò, la riforma era rallentata proprio nei casi, fortunatamente non molti, in cui avrebbe dovuto essere accelerata"<sup>89</sup>.

L'introduzione della tassa sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili (Legge 8 luglio 1904, n. 320) rispondeva, invece, all'esigenza, di fronte allo sviluppo industriale ed urbano dell'epoca che determinò un aumento del prezzo delle aree fabbricabili, di contenere la speculazione dei proprietari terrieri.

Infine, la Legge 29 marzo 1903, n. 103 attribuiva ai comuni la facoltà di municipalizzare dei servizi pubblici, consentendone l'assunzione e la gestione diretta<sup>90</sup>.

Tra la fine del XIX e la prima guerra mondiale aumentarono considerevolmente le entrate e le spese effettive degli enti locali. Come riportato nelle tabelle 13 e 14, secondo quanto emerge dagli studi sulla finanza locale di Cavazzuti, in questo periodo aumentò, quindi, il peso delle entrate e delle spese locali rispetto a quelle statali. Entrate effettive che passarono dal 35,5% di quelle statali nel 1882 al 40,9% nel 1912-14 e spese effettive che passarono dal 34,9% al 44,9%.

Tabella 13  
ENTRATE EFFETTIVE DELLO STATO E DEGLI ALTRI ENTI PUBBLICI TERRITORIALI, IN MILIONI DI LIRE CORRENTI. 1882-1914

Anni	Stato	Province	% rispetto allo Stato	Comuni	% rispetto allo Stato	Comuni + Province	% rispetto allo Stato
1882	1.267	82	6,4	368	29,0	450	35,5
1889	1.390	92	6,6	421	30,2	513	36,8
1891	1.431	90	6,3	419	29,2	509	35,5
1895	1.459	92	6,3	427	29,2	519	35,5
1899	1.544	94	6,1	440	28,4	534	34,6
1912-14	2.287	159	6,9	776	33,5	925	40,4

Fonte: Cavazzuti, 1967

Tabella 14  
SPESE EFFETTIVE DELLO STATO E DEGLI ALTRI ENTI PUBBLICI TERRITORIALI, IN MILIONI DI LIRE CORRENTI. 1882-1914

Anni	Stato	Province	% rispetto allo Stato	Comuni	% rispetto allo Stato	Comuni + Province	% rispetto allo Stato
1882	1.366	97	7,1	380	27,8	477	34,9
1889	1.878	94	5,0	495	26,3	589	31,3
1891	1.637	97	5,9	468	28,5	565	34,5
1895	1.554	94	6,0	442	28,4	536	34,5
1899	1.531	97	6,3	467	30,5	565	36,9
1912-14	2.501	164	6,6	961	38,4	1.124	44,9

Fonte: Cavazzuti, 1967

Si può parlare quindi di *crisi del sistema finanziario locale* poiché sul volgere del secolo si acutizzano i suoi elementi di criticità, in quanto, nonostante ne fosse aumentato il suo peso

<sup>89</sup> Marongiu, 2001.

<sup>90</sup> Per una trattazione sulle municipalizzazioni si veda Pischel, 1965.

rispetto alla finanza pubblica, ne era diminuita la capacità di far fronte alle crescenti spese attraverso le entrate tributarie e aumentato parallelamente il ricorso all'indebitamento. L'ammontare dell'indebitamento residuo comunale, infatti, rispetto alle spese effettive passò dal 206% del 1882 al 274% del 1896, per poi ridursi tra il 1911-1915 (Tab. 15).

Durante il primo conflitto mondiale, oltre ad un incremento assoluto della spesa pubblica e dell'intervento statale, si assiste ad una ridefinizione della composizione della spesa, necessaria per fronteggiare le spese militari. Basti pensare che nel quadriennio 1910-1914 la spesa per la difesa nazionale costituiva il 27,2% della spesa pubblica, mentre nel quadriennio successivo raggiungeva quota 63,3%, subendo quindi l'aumento considerevole del 36,5%<sup>91</sup>. Il peso finanziario del primo conflitto mondiale fu affrontato dalla politica economica nazionale essenzialmente attraverso: l'indebitamento, la creazione di moneta (con pesanti conseguenze inflazionistiche) e l'incremento delle imposte (tributi straordinari e aumento delle aliquote). La politica tributaria statale si dimostrò inadeguata e iniqua dal punto di vista della distribuzione del carico fiscale e della ripartizione del costo della guerra. "Nonostante la creazione di un'imposta sui profitti dipendenti dalla guerra, realizzata insieme all'istituzione di tutta una serie di tributi straordinari minori, che andavano dall'imposta sulle esenzioni dal servizio militare a quella sui proventi degli amministratori di società per azioni, il gettito fiscale era aumentato in misura indubbiamente inadeguata all'espansione pubblica"<sup>92</sup>.

Tabella 15  
AMMONTARE DELL'INDEBITAMENTO RESIDUO COMUNALE E PROVINCIALE, IN MILIONI DI LIRE CORRENTI. 1877-1915

Anni	Comuni		Province	
	Debito residuo	In % spese effettive	Debito residuo	In % spese effettive
1877	757,4	206%	98,4	131
1882	763,8	200%	136,9	141
1888	990,6	206%	168,8	178
1891	1.139,6	243%	174,9	178
1896	1.214,1	274%	174,2	184
1911-1915	1.659,6	171%	304,0	147

Fonte: Cavazzuti, 1967

La finanza locale, allo stesso tempo, richiedeva un intervento poiché i comuni non riuscivano con gli strumenti tributari disponibili a far fronte all'aumento delle spese, per cui si ricorse a diversi provvedimenti legislativi volti a: inasprire le aliquote delle imposte esistenti, introdurre nuovi tributi, rendere obbligatori tributi prima di allora facoltativi, trasferire ai comuni alcune imposte prelevate precedentemente in comunione (Repaci, 1970).

In riferimento ai provvedimenti legislativi che decretavano inasprimenti sui tributi esistenti scrive Marongiu: "principale fra essi quello che sancì la diseguale sovrainposizione sui terreni e sui fabbricati per cui i comuni poterono applicare aliquote differenti ai terreni e ai fabbricati, e quello che aumentò dal 50% al 100% le aliquote esistenti, inasprimento che rimase sino a tutto il 1925. Riguardo alle sovrimposte, le loro aliquote furono portate ad altezze rilevanti e nel modo più disparato nei diversi comuni: in alcuni casi tra aliquota erariale e aliquote per sovrimposte locali si arrivò ad un totale del 300%, per cui su 100 lire d'imponibile se ne prelevavano 300, rese tollerabili sol perché i redditi erano spesso sottovalutati". I tributi introdotti furono: la contribuzione straordinaria per l'assistenza civile (giustificata dall'aumento delle spese sociali per soccorrere la popolazione prostrata dalla guerra), l'imposta sui vani di abitazione e sui locali, imposte sui biliardi e sui pianoforti e la sovrimposta sui redditi da ricchezza mobile, di cui da tempo se ne denunciava l'esenzione, sebbene fosse rivolta unicamente ai redditi di impresa e di lavoro, mentre restavano esentati i redditi di capitale.

## 5. La municipalizzazione dei servizi pubblici

Riteniamo, a questo punto, che sia opportuno interrompere l'exkursus storico per introdurre un approfondimento sulla tematica delle municipalizzazioni, per la rilevanza che essa ricopre nell'ambito dello sviluppo dell'attività locali, dell'entità e della composizione dell'intervento economico comunale. La facoltà di municipalizzare, ossia la facoltà per le amministrazioni co-

<sup>91</sup> Per una trattazione sulla politica economica e la finanza pubblica del primo conflitto mondiale si veda Frascani (1975).

<sup>92</sup> Frascani, 1975.

munali di poter assumere la gestione diretta nell'erogazione di alcuni servizi, venne attribuita ai comuni attraverso la Legge 29 marzo 1903, n. 103<sup>93</sup>.

Le municipalizzazioni rappresentavano un'alternativa alla concessione in appalto ai privati di taluni servizi, espressamente elencati all'art. 1 della suddetta legge (quali, a titolo esemplificativo: nettezza pubblica, costruzione di acquedotti e distribuzione di acqua potabile, costruzione ed esercizio di tramvie, impianto ed esercizio di farmacie, produzione e distribuzione di forza motrice, idraulica ed elettrica, ecc.).

Le ragioni d'essere, come mette in luce Pischel (1962), alla base dello sviluppo di tale fenomeno sono essenzialmente due: "i bisogni collettivi che vengono configurandosi nelle convivenze e nelle comunità urbane; i servizi pubblici che realizzano l'interesse pubblico o la pubblica utilità"<sup>94</sup>. Bisogni collettivi, quindi, e servizi pubblici costituirebbero gli elementi portanti della municipalizzazione. Tuttavia, la correlazione tra questi due fattori, la loro natura e composizione costituiscono un fenomeno necessariamente dinamico. Ossia: cosa sia un bisogno collettivo e se esso debba essere soddisfatto o meno attraverso l'intervento pubblico e in che modo questo debba avvenire dipenderà inevitabilmente dal contesto storico-sociale del momento.

Ebbene, questo preambolo era necessario per sottolineare che fu proprio lo sviluppo della *città moderna*, nell'ambito della rivoluzione industriale, a concorrere alla crescita dell'attività economica municipale. Come scrive Gaspari: "Le attività economiche dei comuni erano andate espandendosi dai tradizionali settori di intervento – dove esisteva il diritto dei privati dei comuni, ossia di monopolio – come quello dei mercati, dei macelli, dei trasporti funebri e delle pubbliche affissioni, a servizi dove l'iniziativa privata, per via dell'alta redditività, considerava estremamente interessante intervenire: acquedotti, gas, energia elettrica, trasporti telefoni. L'intervento dei comuni d'altra parte era conseguenza della straordinaria espansione delle città, trainata dallo sviluppo industriale, che si accompagnava, come del resto in tutta Europa, alla necessità di un miglioramento dei servizi pubblici a prezzi che fossero accessibili a tutta la popolazione"<sup>95</sup>. I profondi cambiamenti sociali e lo sviluppo urbano realizzatisi a cavallo tra i due secoli rappresentano, in buona sostanza, la premessa allo sviluppo dell'espansione delle municipalizzazioni.

La Legge del 1903 non faceva altro che disciplinare un fenomeno che era già in atto in alcune amministrazioni e che raccoglieva il consenso di ampi settori della società. Infatti, gli attori che concorsero allo sviluppo delle municipalizzazioni furono diversi: la classe dirigente delle amministrazioni locali che ben vedeva un'espansione dell'attività economiche da gestire, una parte della borghesia imprenditoriale, interessata all'erogazione di alcuni servizi indispensabili allo sviluppo industriale a prezzi contenuti, ed infine il movimento socialista che reclamava il carattere pubblico di servizi essenziali per la cittadinanza. Inoltre, motore di tale processo fu anche la volontà di superare una condizione di privilegio da parte delle aziende private che gestivano i settori servizi essenziali: "La municipalizzazione ebbe il merito di mobilitare vasti settori della società italiana profondamente difforni dal punto di vista sociale e politico, coagulandone gli interessi in funzione di un ampliamento del ruolo imprenditoriale dei Municipi. Il cemento che teneva insieme alleati così diversi era spesso l'ostilità maturata nei riguardi delle società private concessionarie dei servizi urbani e quasi ovunque detestate per i loro comportamenti arroganti e per nulla rispettosi dei bisogni dei cittadini"

L'intervento normativo, quindi del governo Giolitti, costituiva un tentativo di regolamentare un fenomeno già autonomamente in atto in alcuni comuni. In questo modo il legislatore, se da un lato riconosceva e legittimava l'espansione dell'attività economica municipale, dall'altro ne definiva tuttavia, i confini e le modalità di implementazione. A tale proposito scrive, infatti, Pischel: "Lecito ai Comuni municipalizzare: ma entro i limiti, sotto le condizioni, con le soluzioni strutturali, con la macchinosa procedura e soprattutto con i pesanti controlli che stabiliva la nuova legge. La Legge del 1903 sorgeva così con un carattere ambivalente di progresso e conservazione"<sup>96</sup>. Il carattere conservativo della normativa in esame si riscontra in una serie di disposizioni che rappresentarono dei limiti allo sviluppo delle municipalizzazioni; in particolare, tra i limiti della normativa individuati da Pischel:

a. la scelta del legislatore di non elaborare una definizione di "servizio pubblico municipalizzabile", bensì di fornire un elenco di categorie di servizi che assume di fatto un carattere

<sup>93</sup> Giuntini, 2011.

<sup>94</sup> Pischel, 1962.

<sup>95</sup> Gaspari, 1998.

<sup>96</sup> Pischel, 1962.

- normativo, sebbene, nel dibattito parlamentare, se ne fosse dichiarato il carattere meramente esemplificativo<sup>97</sup>;
- b. la definizione delle imprese municipali come imprese pubbliche in grado normalmente di produrre un utile economico, mentre una gestione onerosa per l'amministrazione comunale viene prevista in via eccezionale<sup>98</sup>;
  - c. la complessa procedura per l'assunzione dei servizi municipalizzati che si compone di tre passaggi (l'approvazione da parte del consiglio comunale, sentito il parere della Giunta provinciale e della Commissione reale, del piano tecnico e finanziario, l'approvazione degli elettori del comune tramite referendum popolare ed infine, a carattere esecutivo, la costituzione dell'azienda e l'approvazione del consiglio comunale del regolamento aziendale);
  - d. il controllo dello Stato sulle aziende municipali che si esplicava nell'approvazione da parte della Giunta provinciale amministrativa dei bilanci delle aziende municipali, nella facoltà del Prefetto di annullare le delibere dalla Commissione amministratrice dell'azienda e di predisporre un'inchiesta nei casi di passività o irregolarità di gestione e, nel caso, disporre la liquidazione forzata e coattiva dell'impresa municipalizzata.

La letteratura in materia chiama "età d'oro" delle municipalizzazioni il periodo che va dal 1903 al 1913. Il numero di aziende municipalizzate, infatti, in questo decennio aumentò sensibilmente passando da 26 a 149, come dimostrano i dati (Tab. 16), forniti dalla Commissione reale nella Relazione dei lavori del quinquennio 1908-1912, riportati nello studio sull'evoluzione delle municipalizzazioni di Pischel.

Tabella 16  
NUMERO DI AZIENDE MUNICIPALIZZARE PER ANNO. 1904-1913

Anno	N° aziende municipalizzate
1904	26
1906	53
1908	74
1910	105
1912	136
1913*	149

\* Dato preventivo  
Fonte: Pischel, 1962

Dallo studio sull'implementazione delle imprese municipalizzate in Italia, in seguito all'intervento normativo del 1903, emergono altri elementi interessanti oltre al dato quantitativo che ne dimostra l'espansione. In primo luogo, è opportuno precisare che tale fenomeno non interessò un'ampia fascia di realtà locali. I piccoli o piccolissimi comuni e i comuni delle regioni meridionali, infatti, non furono per nulla protagonisti, né tanto meno coinvolti in questo processo. Come è possibile desumere dalla tabella 17, nell'anno 1912, la quasi totalità delle aziende municipalizzate furono istituite dai comuni appartenenti a regioni centro-settentrionali. Soltanto 7 delle 136 aziende, infatti, erano distribuite tra la Sicilia, la Puglia e la Basilicata. La Toscana si colloca tra le regioni con un maggior numero di aziende municipali, preceduta soltanto dall'Emilia Romagna, la Lombardia e il Veneto (Tab. 17). Svariati i fattori che spiegano una così diversa distribuzione territoriale, e del divario nord-sud, per citarne alcuni: i limiti della finanza locale, le difficoltà economiche di molti municipi (per cui l'equilibrio di bilancio costituisce una priorità rispetto al rischio imprenditoriale di avviare una municipalizzazione) e le più forti resistenze delle borghesie locali.

In secondo luogo, è interessante riportare i dati relativi alla tipologia di servizio offerto dalle amministrazioni locali, per comprendere quali fossero i bisogni collettivi che si esprimevano con più forza nelle realtà territoriali. Ebbene, emerge che la classe più numerosa di aziende era rappresentata dalle aziende elettriche e per la fornitura di gas, ossia il 56% circa delle municipalizzate nel 1913, di seguito le aziende per l'edilizia popolare e le aziende tranviarie.

<sup>97</sup> "Mancò ai Comuni una precisa determinazione del concetto di servizio pubblico che rendessero loro possibile di valutare, alla luce ad alla sua stregua, quale altro, diverso e ammissibile sviluppo potessero avere loro iniziative economiche rivolte alla prestazione di servizi. La loro azione municipalizzatrice rimase per lo più limitata dal ventaglio, assai ampio per vero, ma pur sempre circoscritto, delle 19 categorie previste dalla legge" (Pischel, 1962).

<sup>98</sup> "Tale esigenza che, per essere municipalizzabile, il servizio doveva essere in grado di assicurare un profitto, costituiva già di per sé una vincolatrice specificazione del criterio interpretativo di pubblico servizio. E soprattutto inseriva nel concetto di impresa municipale un criterio essenzialmente privatistico di gestione e di limite all'azione economica" (Pischel, 1962).



Tabella 17  
DISTRIBUZIONE REGIONALE DELLE AZIENDE MUNICIPALIZZATE. 1912

Emilia Romagna	37	Liguria	8
Lombardia	24	Sicilia	2
Veneto	19	Lazio	3
TOSCANA	14	Puglia	3
Marche	13	Basilicata	1
Piemonte	10	Altre regioni	0

Fonte: Pischel, 1962

Sull'implementazione delle municipalizzazioni sarebbe, inoltre, interessante effettuare un'analisi sul beneficio economico che ne conseguì per le amministrazioni, in termini di utili pervenuti nelle entrate dei bilanci comunali, e per la cittadinanza, in termini di abbassamento dei prezzi dei servizi. Per quanto riguarda il primo decennio si può concludere che gli utili delle aziende municipalizzate non costituirono una fonte di entrata considerevole per le amministrazioni comunali, tuttavia furono rari i casi in cui le municipalizzazioni, al contrario, rappresentarono una voce in passivo. Tuttavia, evidentemente, i benefici maggiori si ebbero sotto il profilo di effetti economici diretti, tramite la riduzione dei prezzi per i servizi municipali (rispetto alla gestione di privati), e di effetti economici indiretti anche nei casi in cui il servizio rimase nell'orbita delle aziende private: "L'effetto economico indiretto, anche se ovviamente non commisurabile, si riverberò anche in quei comuni dove la municipalizzazione non si attuò e dove i servizi pubblici continuarono a restare in concessione ad imprese private. Proprio perché era stata legalizzata la possibilità di riscattare loro le concessioni, e proprio perché si sentivano soggette al controllo di una pubblica opinione propensa alla municipalizzazione, i concessionari furono costretti ad un comportamento più prudente, anche quando si trovavano in una situazione di monopolio"<sup>99</sup>.

La fase ascendente dell'attività economica municipale subì una battuta d'arresto tra le due guerre mondiali, ed in particolare durante il regime fascista che, sebbene si pose nei confronti delle municipalizzazioni in maniera contraddittoria, le contenne in linea con l'obiettivo, come vedremo, di delimitare l'autonomia locale.

## 6. Il regime fascista

Tra il primo conflitto mondiale e il dopoguerra, quindi, si aggravarono gli elementi sperequativi del sistema tributario italiano: aumentò il peso dell'imposizione indiretta che passò dal 70% del 1913-14 al 76% del 1921-22<sup>100</sup> e aumentò la disuguaglianza nella distribuzione della pressione fiscale tra le classi sociali, pressione fiscale che per i redditi fondiari e immobiliari si ridusse dal 42% al 11%, mentre sui redditi degli impiegati aumentò dal 28% al 51% (Frascani, 1975). La politica tributaria contribuiva al peggioramento della distribuzione individuale del reddito nazionale che si presentava, secondo quanto emergeva da un'analisi dell'epoca (sviluppata per una riforma generale delle imposte dirette da Filippo Meda a capo del Ministero delle finanze tra il 1916-1919), nettamente squilibrata dal momento che il 4% dei contribuenti disponeva nel 1919 di una quota del reddito nazionale accertato del 42% (Tab. 18).

L'immediato dopoguerra italiano si preannunciava gravido di tensioni: per la riconversione dell'economia di guerra, per la conflittualità sociale prodotta dalla disoccupazione, dal caro-vita dalle evidenti distorsioni sociali e per la difficile situazione finanziaria. Neanche l'abilità politica di mediazione di Giolitti, a cui venne affidato il suo quinto ed ultimo governo, fu in grado di sciogliere i nodi accumulatisi. Sebbene, il governo Giolitti fece passare alcuni provvedimenti importanti, quali, a titolo esemplificativo: l'abolizione del prezzo politico del pane e la obbli-

<sup>99</sup> Pischel, 1962.

<sup>100</sup> Distribuzione delle imposte ordinarie dirette ed indirette, in valori assoluti (milioni di lire) e in percentuali. 1913-1922:

	Imposte dirette ordinarie		Imposte indirette ordinarie		TOTALE	
	Val. assoluti	Val. %	Val. assoluti	Val. %	Val. assoluti	Val. %
1913-14	610	30	1.438	70	2.048	100
1918-19	992	22	3.484	78	4.476	100
1919-20	1.224	19	5.059	81	6.283	100
1920-21	1.682	18	7.338	82	9.020	100
1921-22	2.777	24	8.484	76	11.261	100

Fonte: Frascani, 1975



gatorietà della nominatività dei titoli azionari. Provvedimenti volti da un lato a intraprendere un'operazione di risanamento del bilancio statale, aprire al mercato e riportare l'intervento dello Stato entro i confini pre-bellici<sup>101</sup>; dall'altro la nominatività obbligatoria dei titoli, tuttavia senza troppa enfasi, si presentava come un tentativo di riequilibrare la pressione fiscale.

Tabella 18  
DISTRIBUZIONE DEL REDDITO NAZIONALE ACCERTATO PER CLASSI DI CONTRIBUENTI. 1919

Classi di reddito	Numero di contribuenti	Redditi accertati (migliaia di L.)	% dei contribuenti rispetto al totale	% del reddito nazionale rispetto al totale
Redditi netti accertati da L. 100 a L.1.200	1.508.329	726.899	76,7	28,1
Redditi netti accertati da L.1.200 a L. 4.000	373.629	755.486	19,0	29,2
Redditi netti accertati da L. 4.000 in su	84.510	1.104.976	4,3	42,7
<b>TOTALE</b>	<b>1.966.468</b>	<b>2.587.976</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Frascani, 1975 (da Meda, *La riforma generale delle imposte dirette*, 1919)

I primi provvedimenti del regime fascista in materia tributaria furono: l'abolizione della nominatività obbligatoria dei titoli azionari, l'abrogazione dell'imposta sui proventi degli amministratori di società per azioni e sui proventi dei dirigenti di società commerciali, la soppressione della tassa di successione e dell'imposta complementare sui redditi superiori a lire diecimila<sup>102</sup>. Provvedimenti che costituivano, quindi, uno sgravio fiscale per i redditi medio-alti, aumentando la regressività del sistema tributario, e si conformavano all'obiettivo dichiarato dal Ministro delle Finanze De' Stefani di favorire l'accumulazione di capitale.

Intanto il regime si proponeva di riformare complessivamente il sistema tributario. Con r.d. n. 3062 del 30 dicembre 1923 fu istituita l'imposta personale e progressiva sul reddito globale delle persone fisiche. Rispetto ai precedenti progetti di riforma (Meda e Soleri) ne fu attenuata la progressività e la rigidità nei controlli relativamente ai metodi di accertamento del reddito. Questo provvedimento veniva accompagnato, per quel che concerne la finanza locale, dalla soppressione di alcuni tributi comunali diretti, quali: *l'imposta sul valore locativo e l'imposta di famiglia*. La ratio di tale soppressione si trovava nella necessità di non duplicare la tassazione sulla stessa fonte di reddito, poiché tali imposte comunali avrebbero colpito il reddito già tassato appunto dall'imposta statale personale e progressiva. Inoltre, l'imposta sul valore locativo, considerata al momento della sua istituzione nel 1867, come una buona rappresentazione del reddito disponibile, poiché il fitto dei locali ad uso abitativo costituiva un indice della capacità contributiva, veniva criticata per motivi di equità sia orizzontale che verticale: "questo tributo, si obietto, è sperequato perché non esiste una proporzione costante tra fitto e reddito complessivo o spesa totale del contribuente; tale proporzione varia notevolmente non solo secondo la classe economica e sociale a cui appartiene il contribuente, ma anche tra contribuenti appartenenti alla stessa classe sociale. L'alloggio rappresenta una spesa per un bisogno assolutamente necessario alla vita; i contribuenti appartenenti a classi di reddito piccolo e medio debbono sopportare una quota di spesa per l'alloggio notevolmente superiore, proporzionalmente al reddito, a quella che debbono sopportare le classi di contribuenti a redditi alti, e perciò un carico differenziale di tributo a danno delle classi più povere"<sup>103</sup>.

Sia dal punto di vista dell'equità, orizzontale e verticale, che dell'efficienza, quindi, era valida tale soppressione. Tuttavia il governo fece marcia indietro su questo fronte in seguito alla netta opposizione delle amministrazioni comunali che lamentavano, in un contesto di difficoltà per i bilanci comunali, la conseguente perdita di gettito, nonostante l'abolizione dei tributi in questione fosse stata compensata dall'attribuzione di una sovrimposta sulla

<sup>101</sup> Sul nesso tra la congiuntura internazionale del mercato cerealicolo e la finanza pubblica si veda Frascani: "In questa situazione sarebbe stato necessario importare circa 30 milioni di cereali che, per la chiusura del mercato russo e di quelli dei paesi dell'Europa orientale e dell'Argentina, dovevano essere acquistati in Canada e negli Stati Uniti e comportavano per la finanza statale, a prezzi di cessione immutati, un onere di 6 miliardi e mezzo".

<sup>102</sup> A tale proposito, scrive Toniolo: "tra il 1922 e il 1925 il gettito globale delle imposte dirette aumentò a un tasso medio annuo del 3,1% equivalente a una diminuzione annua di circa 4% in termini reali, mentre la già elevata regressività del sistema fiscale italiano venne ulteriormente accresciuta: il rapporto tra il gettito delle imposte dirette e quello delle imposte indirette, che era pari a 0,94 nel 1922 si era ridotto a 0,72 nel 1925. Le sole imposte sui consumi, che più colpiscono le classi popolari, crebbero nel triennio a un saggio medio annuo composto del 12,2% equivalente grosso modo al 5% in termini reali, con un'elasticità in termini di prodotto nazionale lordo pari a circa 2. L'introduzione di un'imposta complementare progressiva sul reddito non attenuò tale tendenza alla crescente regressività del sistema: nell'anno fiscale conclusosi il 30 gennaio 1929, il rapporto tra le entrate per imposte dirette e quelle per imposte indirette si era ulteriormente ridotto a 0,61%".

<sup>103</sup> Repaci, 1970.

complementare sul reddito. Al contrario, come si vedrà più dettagliatamente in seguito (Tab. 19), il peso di questi tributi crebbe, nonostante il loro difetti originari.

Tabella 19  
COMPOSIZIONE % DELLE VOCI DI ENTRATA PER I COMUNI ITALIANI. 1912, 1925 E 1936

	Nord			Centro			Sud			TOSCANA			Regno		
	1912	1925	1936	1912	1925	1936	1912	1925	1936	1912	1925	1936	1912	1925	1936
Entrate tributarie rispetto alle entrate totali	39,8	43,4	42,8	37,8	50,3	37,4	35,0	38,9	55,2	43,6	58,7	55,5	38,1	43,8	43,5
Imposte di famiglia e sul valore locativo rispetto alle entrate tributarie	6,1	9,2	8,1	9,8	10,0	9,6	9,7	6,0	10,0	11,0	10,5	9,5	7,8	8,7	8,8
Imposte di consumo rispetto alle entrate tributarie	36,9	41,0	47,4	39,9	44,9	47,7	43,8	47,2	33,9	36,6	42,6	49,8	39,3	43,2	45,2
Sovrimposte su terreni e fabbricati rispetto alle entrate tributarie	42,5	29,4	21,5	34,2	26,4	23,1	32,5	29,6	37,0	42,0	27,8	21,2	28,1	28,8	24,5

Fonte: elaborazioni da Bilanci comunali e provinciali per l'anno 1912, Bilanci comunali e provinciali per l'anno 1925, Finanza delle amministrazioni comunali e provinciali: entrate, uscite, passività e vincoli di garanzia desunti dai conti consuntivi negli anni dal 1936 al 1939

Una riforma complessiva del sistema tributario locale si ebbe col il testo unico del 1931 che riformulò la ripartizione di oneri e l'attribuzione dei tributi. In primo luogo, in un ottica di accentramento delle funzioni, il regime avocò a sé alcuni servizi e quindi voci di spesa, anche al fine di alleggerire i bilanci comunali, quali: spese per l'istruzione, per il personale docente, spese per carceri mandamentali e custodia di detenuti, contributi per opere idrauliche e di bonifica, spese per il funzionamento dei seggi per le elezioni politiche e spese relative agli uffici giudiziari<sup>104</sup>. Per quanto riguarda le entrate tributarie, furono soppresse l'addizionale all'imposta complementare di stato, la tassa sulle bestie da tiro, da sella e da soma, quella sulle fotografie, e le imposte di consumo su birra e acque minerali e gassose; vengono inoltre abolite le compartecipazioni per comuni e province ai proventi dei tabacchi e i contributi a carico dello Stato per la manutenzione di strade e per la costruzione di fogne (art. 1). Secondo quanto scrive Marongiu: "i Comuni furono sgravati di 430 milioni (345 di stipendi ai maestri) e le Province di 117 ma, essendo stata tolta ai primi, la compartecipazione a al provento dei tabacchi (161 milioni) e alle seconde la compartecipazione alla tassa scambi (50 milioni), lo sgravio netto per i Comuni si ridusse a 269 milioni e per le Province a 52"<sup>105</sup>.

Analizzando l'evoluzione della composizione delle entrate dei bilanci comunali nel periodo fascista emerge che complessivamente per le amministrazioni comunali aumentò la capacità di autofinanziamento attraverso le entrate tributarie, le quali nel 1912 costituivano il 38% delle entrate totali e nel 1936 il 43% (Tab. 19). Per quanto riguarda il peso delle diverse forme impositive, durante il ventennio aumentò, anche nell'ambito delle finanza comunale, la quota di imposte indirette: le imposte di consumo passarono dal 39% delle entrate tributarie nel 1912, al 45% nel 1936. Allo stesso tempo, sebbene anche il legislatore in un primo momento ne avesse riconosciuto i limiti, aumentò anche il peso delle imposte sul valore locativo e sulla famiglia, che passò dal 7,8% del 1912 al 8,8% del 1936, e diminuì, invece, quello delle sovrainposte sui terreni e sui fabbricati.

In estrema sintesi quindi, per i comuni italiani non mutò il quadro delle fonti di finanziamento, come evidenzia Marongiu: "Lontanissimi erano ancora i gettiti dell'imposta sulle industrie e i commerci (410 milioni nel 1938, 471 nel 1939) onde già si può concludere che la riforma della finanza locale attuata nel 1931 non aveva inciso sul peso delle diverse voci e tanto meno sulla valorizzazione dei tributi personali e progressivi perché di gran lunga prevalente rimanevano le due tradizionali componenti, le sovrainposte e soprattutto le imposte di consumo"<sup>106</sup>.

La Toscana presentava un grado più elevato di autosufficienza finanziaria, le amministrazioni comunali qui coprivano nel 1936 coprivano le entrate totali con il 55,5% di entrate tributarie (vedi Tab. 19). Le differenze territoriali interregionali e tra macroaree emergono non solo nella percentuale di copertura delle entrate totali tramite il gettito delle imposte locali, ma anche nella composizione del gettito. In Toscana l'aumento del peso delle imposte sui consumi nel periodo 1912-1936 è stato del 13%, invece che del 6% registratosi complessivamente per i comuni italiani, e più netta la riduzione del peso delle sovrainposte, che per i comuni toscani si è dimezzato, passando dal 42% delle entrate tributarie al 21%. Per i comuni toscani

<sup>104</sup> Art. 2 R. d. 14 settembre 1931, n. 1175, testo unico per la finanza locale.

<sup>105</sup> Marongiu, 2001.

<sup>106</sup> Marongiu, 2001.

il periodo fascista ha comportato quindi un'inversione del peso della contribuzione delle imposte indirette, divenute la prima fonte di gettito, e delle sovrainposte che, al contrario, hanno ridimensionato la propria incidenza tra le entrate tributarie.

L'osservazione del carico tributario medio pro capite (calcolato dividendo le entrate tributarie per il numero di popolazione residente) per regione ci permette di far emergere la disomogenea distribuzione del carico fiscale tra i comuni italiani. Complessivamente, in Italia nel 1925, il carico medio per abitante per le diverse forme impositive è pari a 71 lire, sebbene come riportato nella tabella 20, esso varia passando da un minimo di 22 lire in Basilicata ad un massimo di 155 lire nel Lazio. La Toscana si posiziona al quinto posto tra le regioni con un maggior carico tributario per abitante, di 90 lire, superiore quindi al valore medio registrato nei comuni italiani.

Tabella 20  
CARICO TRIBUTARIO MEDIO PRO CAPITE PER REGIONI. 1925

Lazio	155,5	Piemonte	65,9
Liguria	122,6	Campania	55,8
Emilia Romagna	107,8	Puglie	55,7
Lombardia	97,0	Sardegna	45,0
<b>TOSCANA</b>	<b>90,0</b>	Sicilia	43,2
Marche	78,6	Abruzzi e Molise	25,4
Venezie Tridentina Giulia e Dalmazia	76,0	Calabria	24,1
Umbria	74,5	Basilicata	22,1
Veneto	69,9	Regno in media	71,1

Fonte: elaborazioni da Statistica della finanza locale: carico medio per abitante delle entrate Tributarie e delle spese effettive di ciascun comune e di ciascuna provincia nell'anno 1925. Ministero delle finanze. Direzione generale delle imposte dirette

Tabella 21  
ENTRATE TRIBUTARIE DELLO STATO E DEGLI ENTI LOCALI E PRESSIONE FISCALE. 1923-1938

Anni	Entrate tributarie dello Stato	Entrate tributarie degli Enti locali	Entrate tributarie in totale	Reddito nazionale in cifre approssimative a prezzi costanti	Pressione fiscale totale	Pressione fiscale erariale	Pressione fiscale locale
1923-24	15.124	3.175	18.229	95.000	19,3%	15,9%	3,3%
1924-25	15.998	3.565	19.563	95.000	20,6%	16,8%	3,8%
1928-29	17.735	4.732	22.467	90.000	25,0%	19,7%	5,3%
1929-30	17.174	4.732	21.906	90.000	24,3%	19,1%	5,3%
1933-34	16.007	4.908	20.915	74.500	28,1%	21,5%	6,6%
1938-39	23.218	5.465	28.683	117.500	24,4%	19,8%	4,7%

“In linea di massima dunque la pressione tributaria tra le due guerre e all'inizio della seconda guerra mondiale fu all'incirca doppia di quel che era alla vigilia della prima guerra mondiale. La gravità di questo aumento di pressione risulta più evidente se si tiene conto che tra i due periodi il reddito procapite espresso in lire di uguale potere d'acquisto non è aumentato. Infatti mentre le valutazioni”<sup>107</sup>.

Durante il regime fascista la finanza locale continuò ad essere tuttavia angustiata da un cronico squilibrio fra compiti assegnati e risorse a disposizione, nonostante il Testo Unico della finanza locale del 1931 avesse disposto la netta separazione della finanza locale da quella statale, attribuito agli enti locali un potere impositivo proprio, decretato l'obbligo dell'autosufficienza finanziaria e sancito il principio dell'equilibrio fra entrate e spese. Infatti, nonostante, come abbiamo riportato nella tabella 19, fosse di fatto aumentata la capacità di autofinanziamento tramite entrate tributarie, non ci fu un complessivo miglioramento nello stato dei bilanci degli enti locali, che continuarono a ricorrere a forme di indebitamento: “I comuni italiani già nel 1912 avevano contratto mutui passivi per un ammontare pari al 29,5% della spesa effettiva. Tale percentuale ulteriormente aumentata nel 1928 (32,2% della spesa effettiva). Da quest'anno, tuttavia, essa riprende a crescere”<sup>108</sup> e si chiude il periodo fascista con una percentuale del 17% registrata nel 1939 e nel 1947 (Tab. 22).

<sup>107</sup> Steve, 1947.

<sup>108</sup> Cavazzuti, 1967.

Tabella 22  
MUTUI PASSIVI CONTRATTI DA COMUNI E PROVINCE. 1886-1947  
Valori in milioni di lire correnti

Anni	Comuni		Province	
	Importo mutui	In % spese effettive	Importo mutui	In % spese effettive
1886	65,4	14,0	8,1	9,0
1891	66,6	14,2	11,3	11,5
1895	45,1	10,0	4,9	5,1
1899	66,8	14,3	7,4	7,6
1912	284,2	29,5	-	-
1928	2.038,0	32,1	163,5	12,8
1936	672,8	12,0	53,6	4,8
1939	1.128,2	17,0	194,4	13,7
1947	24.619,8	17,0	3.766,9	11,3

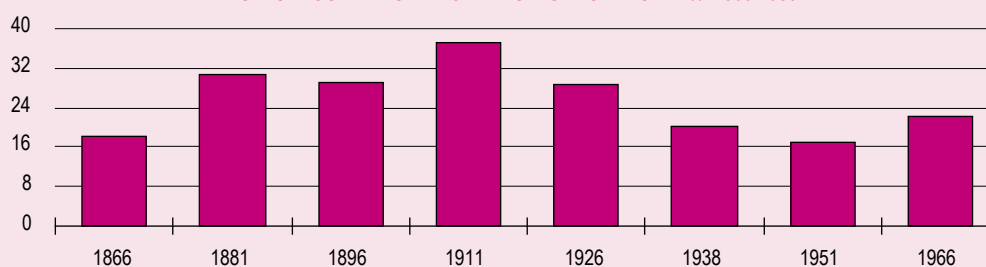
Fonte: Cavazzuti, 1967

Ma l'effetto più evidente dei provvedimenti in materia fiscale del regime fu la riduzione della capacità di spesa degli enti locali, poiché l'autonomia finanziaria sancita, vincolando la spesa alle entrate, determinò una riduzione dell'incidenza della spesa degli enti locale sul complesso della spesa pubblica, che infatti si ridusse fra il 1930 e il 1938 dal 30 al 20% dell'insieme della spesa delle amministrazioni pubbliche. Tale riduzione rispondeva alla volontà del regime di accentramento delle decisioni di intervento e di spesa. I settori dove gli interventi di spesa degli enti locali subirono le decurtazioni più significative riguardarono le opere pubbliche, dove la quota degli enti locali, che prima della prima guerra mondiale aveva spesso superato il 50%, nel 1939 si ridusse al 12%; e l'istruzione, dove, complice l'avocazione allo stato dell'istruzione elementare, la quota di spesa degli enti locali si ridusse dal 60 al 16% del 1939 (Carboni, 2006).

## 7. Dalla fase Costituente agli anni Settanta

Dalla prima guerra mondiale al fascismo si assiste quindi ad una riduzione dell'incidenza dell'intervento degli enti locali rispetto al livello nazionale, come viene evidenziato nel grafico 23. In questi decenni, infatti, si sovrappongono due fenomeni che spiegano tale riduzione, da un lato l'aumento in termini assoluti della spesa pubblica nazionale, dall'altro il progressivo trasferimento di funzioni da enti di grado inferiore ad enti di grado superiore (dal Comune allo Stato per quanto riguarda le spese per l'istruzione primaria e dell'assistenza sanitaria e economica, dal Comune alla Provincia per le spese relative alla viabilità). Allo stesso tempo, sul fronte delle entrate era in atto un'evoluzione del sistema tributario nazionale e dei rapporti tra livello centrale e livello territoriale. A tale proposito, scrive Steve: "Caratteristiche fondamentali dello sviluppo dei sistemi tributari (come a) l'espansione delle imposte personali sui redditi in luogo delle imposte reali; b) l'espansione delle imposte sulla società; c) l'espansione delle imposte generali sugli scambi) accrescono il peso delle imposte che per forti ragioni di carattere tecnico (relative ai modi di amministrazione dei tributi, e, in parte notevole, anche alle difficoltà di ripartizione degli imponibili tra i singoli enti locali) si prestano molto meglio a far parte del sistema tributario centrale, che non del sistema tributario locale: e correlativamente diminuiscono, in senso assoluto e relativo, il peso dei tributi che possono essere assegnati agli enti locali (come fonte autonoma, o anche in talune forme di partecipazione al gettito dei tributi erariali).

Grafico 23  
LA SPESA LOCALE RISPETTO ALLA SPESA PUBBLICA IN %. 1866-1966



Fonte: Carbone, 2006

Il livello di spesa locale rispetto alla spesa statale subisce, quindi, una battuta d'arresto tra i due conflitti mondiali, per poi aumentare nuovamente a partire dal secondo dopoguerra. Come dimostrano i dati, riportati nella tabella 24, la quota di spesa effettuata da Comuni e Province rispetto a quella statale era pari a 45% della spesa totale nel biennio 1912-14 e si riduce a 29% nel 1955, per poi aumentare progressivamente nel successivo decennio.

Tabella 24  
SPESE EFFETTIVE DELLO STATO E DEGLI ALTRI ENTI PUBBLICI TERRITORIALI, IN MILIONI DI LIRE CORRENTI. 1912-1964

Anni	Stato	Province	% rispetto allo Stato	Comuni	% rispetto allo Stato	Comuni + Province	% rispetto allo Stato
1912-14	2.501	164	6,6	961	38,4	1124	44,9
1955	2.622.821	136.495	5,2	615.052	23,4	751.547	28,6
1959	3.372.512	215.074	6,4	972.297	28,9	1.187.371	35,3
1960	4.004.752	259.091	6,5	1.112.968	27,7	1.372.059	34,2
1961	4.357.506	382.231	8,7	1.260.421	28,9	1.642.652	37,6
1962	4.847.626	389.343	8,0	1.515.693	31,2	1.905.036	39,2
1963	5.692.979	519.830	9,1	1.881.050	33,0	2.399.880	42,1
1964	6.354.683	548.320	8,6	2.028.020	31,9	2.576.340	40,5

Fonte: Cavazzuti, 1967

Mentre, la quota di entrate effettive degli enti pubblici territoriali rispetto allo stato si riduceva anch'essa drasticamente dal 1912-14 al 1955, passando dal 40% delle entrate complessive al 29%, per poi però mantenere all'incirca immutato tale livello negli anni successivi (Tab. 25).

Tabella 25  
ENTRATE EFFETTIVE DELLO STATO E DEGLI ALTRI ENTI PUBBLICI TERRITORIALI, IN MILIONI DI LIRE CORRENTI. 1912-1964

Anni	Stato	Province	% rispetto allo Stato	Comuni	% rispetto allo Stato	Comuni + Province	% rispetto allo Stato
1912-14	2.287	159	6,9	776	33,5	925	40,4
1955	2.314.529	121.424	5,2	489.593	21,1	611.017	29,5
1959	3.248.640	179.773	5,5	685.214	21,1	864.987	29,8
1960	3.683.656	212.900	5,7	739.633	20,0	952.533	28,7
1961	3.949.148	256.107	6,4	827.769	20,9	1.083.876	30,4
1962	4.548.222	260.844	5,7	962.730	21,1	1.223.574	30,4
1963	5.251.023	322.818	6,1	1.064.975	20,2	1.387.793	29,7
1964	5.942.796	349.630	5,8	1.187.520	19,9	1.537.150	29,1

Fonte: Cavazzuti, 1967

L'analisi sull'evoluzione del sistema finanziario nei suoi rapporti tra livello locale e livello nazionale fu effettuata nel Rapporto della Commissione Economica presentato all'Assemblea Costituente del 1946. Tale Commissione, in primo luogo, individuò come limiti della finanza locale: la molteplicità e la mancanza di coordinamento dei tributi, l'assoluta inefficienza delle entrate ordinarie a fronte delle spese obbligatorie con conseguente e inevitabile indebitamento e dissesto del bilancio ordinario, la sperequazione della pressione fiscale tra ente e ente, l'inefficienza dell'accentramento e dei controlli, la frequente predominanza negli enti locali di interessi di categoria se non personali<sup>109</sup>. Inoltre la Commissione fornì alcune indicazioni sulla possibile evoluzione della finanza locale, sintetizzabili in due linee di intervento essenziali:

1. aumentare la quota di finanziamento degli enti territoriali tramite trasferimenti statali;
2. riformulare il sistema tributario locale per quel che concerne la comunione dei cespiti tra stato e enti locali, sostituendo il regime della sovra-imposizione con quello della co-imposizione.

Per quanto riguarda il primo punto, diverse erano le considerazioni alla base di tale indicazione, tra cui: l'insufficienza delle risorse finanziarie per far fronte alle spese degli enti locali, la maggiore capacità impositiva dello Stato e la conseguente evoluzione dei sistemi tributari verso un più elevato grado di accentramento, per cui la Commissione citava l'esperienza dei maggiori paesi avanzati<sup>110</sup>. Ma su tutte, la Commissione Economica poneva l'accento sulla

<sup>109</sup> Rapporto della Commissione Economica presentato all'Assemblea Costituente del 1946.

<sup>110</sup> "In Inghilterra la percentuale del contributo dato dalla finanza centrale nella forma dei vari grants sul complesso delle entrate locali passava dal 24,5% nel 1913 al 36,5% nel 1925 e al 46,4% nel 1932. In Germania, nel decennio 1925-1934 - decennio che può ancora considerarsi sufficientemente normale - la percentuale delle entrate tributarie di enti autarchici (Stati e enti minori) oscillava tra il 39,5% e il 45,5%. Negli Stati Uniti [...] la percentuale delle entrate finanziarie degli enti autarchici minori tratta da tributi locali scende dal 87,1% del 1925 al 59% del 1935, mentre corrispondentemente cresce dal 12,9% al 41% la percentuale tratta da contributi (grants-in-aid) corrisposti dall'amministrazione centrale a carico della finanza generale" (Rapporto della Commissione Economica presentato all'Assemblea Costituente del 1946).



necessità, per l'interesse generale del paese, di incrementare i trasferimenti statali a fini perequativi, per poter garantire un'offerta di servizi pubblici locali e parallelamente una pressione tributaria più omogenea sul tutto il territorio nazionale. È da sottolineare quindi, almeno nelle dichiarazioni di intenti e nelle linee di intervento tracciate nei lavori per la Costituente, il cambiamento di impostazione nei confronti della finanza locale, e in particolar modo la maggiore sensibilità espressa in materia di distribuzione territoriale, per garantire il diritto di tutti i cittadini ad ottenere a parità di aggravio tributario una gamma di servizi. Per rimarcare tale concetto, si scrive: "Se si vuole circoscrivere entro l'ambito delle sole risorse finanziarie locali il carico di spesa dei pubblici servizi localmente amministrati ne viene che per fronteggiare una medesima spesa di pubblici servizi, a parità di popolazione, i singoli enti saranno costretti a ricorrere ad aliquote tanto più elevate quanto più povere saranno le risorse locali e più basso il livello di redditi individuali"<sup>111</sup>. Da qui l'indicazione per la politica tributaria nazionale di concorrere al finanziamento delle amministrazioni locali tramite trasferimenti statali (realizzabili attraverso diverse modalità: integrazioni di bilancio, compartecipazioni alle imposte erariali, contributi specifici, fondi di ripartizione). Occorrerà, quindi, trovare un equilibrio ed un coordinamento tra l'autonomia territoriale, vincoli posti dal livello centrale, l'obbligatorietà di alcuni servizi e la responsabilità di gestione delle amministrazioni locali.

Per quanto riguarda il secondo punto, relativo alla ripartizione dei cespiti tra stato ed enti, la Commissione esprime un parere favorevole affinché si mantenga un regime di comunione dei cespiti, tuttavia attraverso una formula differente da quella esistente della sovraimposizione, dal momento che si riconosce la necessità di una definizione più attenta delle diverse potestà tributarie. "Si tratta di sostituire alla sovra-imposizione la coi-imposizione; lasciando cioè coesistere l'imposta erariale e quella locale sui medesimi cespiti, ma l'una dall'altra svincolata; sicché alla variazione di aliquota di una non corrisponda necessariamente una variazione di gettito dell'altra"<sup>112</sup>. Gli enti locali, infatti, debitamente interpellati dalla Commissione su questo punto, espressero in maggioranza la loro contrarietà ad un sistema di separazione dei cespiti, temendo che lo Stato, evidentemente in una posizione di vantaggio, avrebbe avvocato a sé le fonti di gettito più rilevanti. La co-imposizione avrebbe dovuto sancire, invece, un'indipendenza giuridica e funzionale delle forme tributarie per evitare così la concorrenza impositiva tra i due livelli che aveva rappresentato dall'unità d'Italia uno dei principali limiti della finanza nazionale.

Tuttavia, al Rapporto della Commissione Economica non seguì, in materia di finanza locale alcuna riforma, come ricorda Marongiu: "i suggerimenti e i propositi non furono portati a esecuzione, ed è comprensibile che, nei primi anni successivi alla entrata in vigore della Carta Costituzionale, la finanza locale non fosse tra i primari obiettivi di riforma"<sup>113</sup>. Gli obiettivi primari, infatti, in tema tributario erano principalmente: l'attenuazione dell'evasione fiscale e la maggiore perequazione nella distribuzione del carico tributario. Premeva, in primo luogo, organizzare un adeguato sistema di imposizione personale sul reddito di cui il paese era privo e tale sistema non poteva che essere amministrato a livello centrale.

Vale la pena ricordare, però, i provvedimenti presi, quand'ancora non era terminato il conflitto mondiale, per far fronte all'emergenza finanziaria degli enti locali. Il d.l. 8 marzo 1945 n. 62, infatti, costituì un tentativo di aumentare il gettito delle amministrazioni locali, attraverso l'inasprimento delle aliquote delle sovrimposte su terreni e fabbricati e dell'imposta sul valore locativo. Inoltre, si estese a tutti i comuni la facoltà di applicare l'imposta di famiglia (mentre fino ad allora potevano ricorrervi esclusivamente i comuni con meno di 30.000 abitanti).

L'analisi della composizione delle entrate dei comuni conferma, come si è accennato, le preoccupazioni espresse dalla Commissione economica per l'Assemblea costituente. Nel dopoguerra, ed in particolare nel ventennio 1950-1970, la quota delle entrate tributarie rispetto al totale delle entrate delle amministrazioni comunali si riduce sensibilmente, passando dal 46,5% del 1950 al 27,5% del 1970. Il sistema tributario comunale italiano, agli albori degli anni Settanta, è in grado di fornire, quindi, un gettito che rappresenta soltanto  $\frac{1}{4}$  delle entrate, il che ci dà una qualche misura della sua inadeguatezza rispetto al volume di affari che ormai amministravano i comuni.

Tuttavia questa riduzione si declinava in modo profondamente diverso lungo il territorio nazionale. Nelle amministrazioni comunali delle regioni settentrionali, sebbene si confermi la tendenza ad una riduzione dell'incidenza delle entrate tributarie, tale quota si riduce soltanto di circa 7 punti percentuali, passando dal 48% del 1950 al 41% del 1970. Mentre nelle regioni

<sup>111</sup> Rapporto della Commissione Economica presentato all'Assemblea Costituente del 1946.

<sup>112</sup> Rapporto della Commissione Economica presentato all'Assemblea Costituente del 1946.

<sup>113</sup> Marongiu, 2001.

centro-meridionali si registra una riduzione nettamente maggiore (Tab. 26). La Toscana conferma, nell'arco del ventennio in esame, una più elevata capacità di finanziamento tramite il gettito dei tributi locali rispetto alle entrate complessive.

Tabella 26  
COMPOSIZIONE DELLE ENTRATE DEI COMUNI. 1950-1970  
% delle entrate tributarie rispetto al totale entrate

	1950	1960	1965	1970
Italia settentrionale	47,9	49,1	42,1	41,2
Italia centrale	40,0	33,0	27,5	16,2
Italia meridionale	50,5	31,3	27,0	21,1
ITALIA	46,5	42,1	34,0	27,5
<b>TOSCANA</b>	<b>62,0</b>	<b>47,1</b>	<b>35,5</b>	<b>33,0</b>

Fonte: elaborazioni dati Annuario statistico, Bilanci delle amministrazioni regionali, provinciali e comunali. Conti consuntivi, Istituto Centrale di Statistica. 1950, 1960, 1965, 1970

Sebbene, come si è detto, non fu avviata alcuna riforma della finanza locale volta ad affrontarne i nodi, di fatto aumentò il trasferimento di risorse da parte dello Stato nei confronti delle amministrazioni locali. La quota di entrate percepite dai comuni tramite contributi statali passò dal 7,7% al 10,1% delle entrate totali. Nella tabella 27, per l'appunto sono riportati i dati relativi alla distribuzione dei trasferimenti statali registrati nei bilanci dei comuni per gli anni 1954-1970, mentre la successiva tabella 28, riportando la quota di finanziamento dei comuni tramite accensione di debiti, ci mostra l'andamento crescente, nel decennio 1960-1970, dell'indebitamento delle amministrazioni comunali.

Tabella 27  
COMPOSIZIONE DELLE ENTRATE DEI COMUNI. 1954-1970<sup>114</sup>  
% delle entrate per contributi o trasferimenti dello stato

	1954	1960	1965	1970
Italia settentrionale	6,6	8,1	10,2	10,9
Italia centrale	7,0	9,1	9,1	6,0
Italia meridionale	10,0	9,8	15,5	15,2
ITALIA	7,7	8,8	11,2	10,1
<b>TOSCANA</b>	<b>8,3</b>	<b>9,1</b>	<b>9,3</b>	<b>11,3</b>

Fonte: elaborazioni dati da Annuario statistico, Bilanci delle amministrazioni regionali, provinciali e comunali. Conti consuntivi, Istituto Centrale di Statistica. 1950, 1960, 1965, 1970

Tabella 28  
COMPOSIZIONE DELLE ENTRATE DEI COMUNI. 1960-1970  
% delle entrate per accensione di debiti rispetto al totale delle entrate

	1960	1965	1970
Italia settentrionale	22,8	31,9	23,6
Italia centrale	39,4	56,8	71,1
Italia meridionale	46,9	46,4	53,3
ITALIA	32,9	42,0	47,7
<b>TOSCANA</b>	<b>30,3</b>	<b>45,0</b>	<b>43,2</b>

## 8. La fase della finanza derivata (1971-1990)

Il periodo 1971-1983: la fine dell'autonomia tributaria e il boom della finanza locale<sup>115</sup>.

Alla abolizione dei tributi locali si accompagnò, quindi, l'intervento dello Stato tramite i trasferimenti, erogati, nei confronti delle amministrazioni territoriali, sulla base del gettito da essi riscosso nei precedenti anni.

<sup>114</sup> Per l'anno 1954 il dato è riferito ai contributi complessivamente statali e altri enti pubblici e privati (sebbene la componente statale sia la quota principale), mentre per i successivi anni il dato si riferisce esclusivamente ai trasferimenti dello stato, in parte corrente rispetto al totale entrate (intese come entrate di parte corrente più entrate in conto capitale).

<sup>115</sup> Marongiu, 2001.



Come mette ben in luce Piperno (1998), questo costituisce un passaggio centrale nell'evoluzione della finanza locale, perché è proprio a partire dai primi anni Settanta che si edifica un sistema di finanza derivata e si comprime l'autonomia tributaria degli enti locali. Tale riforma era, infatti, contrassegnata da un'esplicita filosofia centralista: «al governo centrale doveva essere attribuita pressoché per esteso la «leva fiscale», lasciando agli enti locali una ridottissima possibilità di imporre tributi propri. Le giustificazioni erano essenzialmente di due ordini. Da un lato, le politiche di programmazione economica richiedevano una forte capacità di indirizzo e di controllo dell'economia da parte del centro; dall'altro, occorre una redistribuzione delle risorse tra le zone più ricche e più povere del paese, evitando le disuguaglianze dovute alle variabilità della distribuzione delle basi imponibili locali»<sup>116</sup>.

Inoltre, l'esigenza di riformare complessivamente il sistema tributario, nasce dalla constatazione, da parte della classe dirigente, dei limiti del sistema vigente. A tale proposito Amato (1975), rileva le seguenti criticità preesistenti alla riforma: la mancanza di coordinamento tra la finanza locale ed erariale, la mancanza di progressività e l'immanovrabilità delle imposte esistenti, l'esigenza di una programmazione economica centrale e lo strutturale squilibrio tra entrate e uscite per le amministrazioni locali. Per quanto riguarda la programmazione economica, l'impostazione allora dominante si riflette in queste parole: «da più parti è stato recentemente rilevato, giustamente, come la finanza locale, che va per la sua strada, con esigenze di spesa che aumentano, e possibilità di entrate che diminuiscono, essendo prevalentemente fondata sui redditi locali, abbia un effetto «perverso» sulla politica finanziaria statale intesa al contrario ad accrescere le spese più di quanto diminuiscono le entrate per incentivare la ripresa»<sup>117</sup>. Inoltre, secondo Amato, diventava necessario intervenire sul finanziamento locale attraverso trasferimenti statali con un intento perequativo, dal momento che il deficit era da considerarsi strutturale, in particolar modo per le regioni più povere; strutturale poiché attribuibile al fatto che le entrate anziché essere commisurate alla popolazione residente (come le spese) erano commisurate al reddito locale.

Una delle più evidenti trasformazioni nell'assetto della finanza locale fu quindi l'evoluzione dell'incidenza delle entrate tributarie sul totale delle entrate comunali. Come riportato nella tabella 29, infatti, le entrate tributarie passarono in Italia complessivamente dal 15% al 5% tra il 1971 al 1981, con una riduzione quindi del 10%. Allo stesso modo, in Toscana, dove i comuni avevano sistema finanziario in cui il gettito da tributi locali pesava di più sulle entrate, la riduzione dell'incidenza delle entrate tributarie sulle entrate totali fu pressappoco pari a quella nazionale, ovvero del 9% circa. Per i comuni toscani le entrate tributarie, infatti, passarono dal 17% al 8% delle entrate totali.

Tabella 29  
INCIDENZA % DELLE ENTRATE TRIBUTARIE SULLE ENTRATE CORRENTI E TOTALI  
DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI. 1971-1981

	1971		1975		1977		1981	
	Entrate tributarie sulle entrate correnti	Entrate tributarie sulle entrate totali	Entrate tributarie sulle entrate correnti	Entrate tributarie sulle entrate totali	Entrate tributarie sulle entrate correnti	Entrate tributarie sulle entrate totali	Entrate tributarie sulle entrate correnti	Entrate tributarie sulle entrate totali
Italia settentrionale	60	21	15	4	16	4	16	7
Italia centrale	55	9	14	3	15	3	12	3
Italia meridionale	44	11	15	2	11	2	7	3
ITALIA	55	15	17	3	15	3	12	5
TOSCANA	59	17	10	3	17	4	16	8

Parallelamente, aumentò l'incidenza del finanziamento per i comuni tramite trasferimenti erariali che passarono dal 7% delle entrate totali del 1971 al 38% del 1981 (Tab. 30).

A questo punto, è interessante osservare come siano stati distribuiti i trasferimenti statali alle amministrazioni comunali sul territorio nazionale, dal momento che una delle motivazioni che animò il dibattito sulla necessità di riformare il sistema della finanza locale, come si è detto, era stata proprio la necessità di livellare il carico tributario, la pressione fiscale e i livelli di spesa procapite, riducendo quindi le disparità inter-regionali. Occorre valutare, quindi, se la riforma tributaria fu efficace dal punto di vista perequativo. Ebbene i trasferimenti,

<sup>116</sup> Piperno, 1998.

<sup>117</sup> Amato, 1975.

dal momento che furono erogati sulla base del “gettito storico” dei comuni (per compensare la soppressione dei tributi locali) riprodussero sostanzialmente le precedenti disparità. Per mettere in luce, in particolare, l’inefficacia del meccanismo di distribuzione dei trasferimenti in termini di equità orizzontale (ossia tra comuni con le stesse caratteristiche demografiche) è possibile osservare i trasferimenti erariali pro capite nei confronti dei comuni con popolazione compresa tra i 7.500 e i 10.000 abitanti, relativamente all’anno 1978 (Giarda, 1982). Come riportato nella tabella 31, esiste tra le regioni un ampio intervallo di valori: si va da regioni, come la Toscana, i cui comuni percepiscono 105.976 lire per abitante, a regioni come il Veneto che ne percepiscono circa la metà, ossia 58.299 lire.

Tabella 30  
INCIDENZA DEI TRASFERIMENTI STATALI AI COMUNI SULLE ENTRATE TOTALI  
DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI. 1971-1981  
Valori %

	1971	1975	1977	1981
Italia settentrionale	8	18	17	35
Italia centrale	5	9	10	34
Italia meridionale	10	15	13	47
ITALIA	7	14	14	38
<b>TOSCANA</b>	<b>7</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>39</b>

Tabella 31  
TRASFERIMENTI STATALI COMPLESSIVI AI COMUNI CON POPOLAZIONE COMPRESA TRA I 7.500  
E I 10.000 ABITANTI NELLE VARIE REGIONI ITALIANE NEL 1978 (DATI IN LIRE PER ABITANTE)  
Valori medi

Piemonte	58.299
Lombardia	62.896
Trentino Alto Adige	63.687
Veneto	58.743
Friuli Venezia Giulia	85.922
Liguria	75.382
Emilia Romagna	89.170
<b>TOSCANA</b>	<b>105.796</b>
Umbria	95.852
Marche	103.590
Lazio	84.950
Abruzzi	69.362
Molise	61.602
Campania	63.231
Puglia	76.689
Basilicata	100.026
Calabria	102.614
Sicilia	69.996
Sardegna	62.814
ITALIA	73.843

Fonte: Giarda, 1982

Inoltre, è interessante sottolineare come queste disparità nell’ammontare di trasferimenti statali pro capite nei confronti delle amministrazioni comunali ricalchino sostanzialmente le differenze economiche regionali (Tab. 32). Come sottolinea Giarda: “Si può verificare che i differenziali regionali nel livello di questi trasferimenti ripetono, con buona approssimazione, i differenziali prevalenti nei livelli di reddito regionale prevalenti nel 1973”<sup>118</sup>.

L’analisi dell’evoluzione storica delle modalità di finanziamento delle amministrazioni locali dimostra che il periodo 1978-1993 si caratterizza come una fase espansiva dei trasferimenti statali nei confronti delle comunità locali (IRPET, 2006). Per quanto riguarda i comuni toscani si registra, in quest’arco temporale, una dinamica coerente con gli sviluppi nazionali e se si osserva, in chiave comparativa, l’evoluzione dei trasferimenti statali pro capite in favore dei comuni emerge che la Toscana presenta valori costantemente superiori alla media per tutto il ventennio 1978-1998. Anche analizzando l’incidenza dei trasferimenti statali ai comuni

<sup>118</sup> Giarda, 1982.

toscani rispetto alla media nazionale rapportata all'incidenza della popolazione residente si evidenzia la posizione di privilegio dei comuni toscani rispetto al livello nazionale<sup>119</sup>.

Tabella 32  
ENTRATE SOSTITUTIVE DEI TRIBUTI SOPPRESSI PER LA RIFORMA TRIBUTARIA IN RAPPORTO AL REDDITO  
Dati regionali (in lire per abitante)

	Entrate sostitutive nel 1978	Reddito regionale nel 1973	Rapporto tra entrate sostitutive e reddito regionale
Piemonte	67.634	1.898.000	3,56%
Valle d'Aosta	68.136	2.075.000	3,28%
Lombardia	78.928	2.039.000	3,87%
Trentino Alto Adige	64.791	1.641.000	3,95%
Veneto	57.082	1.525.000	3,74%
Friuli Venezia Giulia	63.553	1.753.000	3,62%
Liguria	84.400	2.075.000	4,07%
Emilia Romagna	65.931	1.769.000	3,73%
<b>TOSCANA</b>	<b>63.622</b>	<b>1.579.000</b>	<b>4,02%</b>
Umbria	49.287	1.298.000	3,80%
Marche	47.539	1.335.000	3,55%
Lazio	62.875	1.579.000	3,98%
Abruzzi	43.520	1.092.000	3,98%
Molise	38.064	839.000	4,54%
Campania	37.755	1.009.000	3,74%
Puglia	37.469	1.555.000	2,41%
Basilicata	35.435	873.000	4,05%
Calabria	33.394	820.000	4,07%
Sicilia	34.659	1.048.000	3,31%
Sardegna	45.943	1.016.000	4,51%
ITALIA	56.802	1.502.000	3,78%

Fonte: Giarda, 1982

Tuttavia, i trasferimenti a favore delle amministrazioni comunali, oltre a non essere efficaci dal punto di vista perequativo, risultarono insufficienti rispetto alle esigenze finanziarie dei comuni e al ritmo di crescita della spesa locale. Infatti, aumentò sensibilmente l'indebitamento; come riportato nella tabella 33, in cui è possibile constatare l'aumento dell'incidenza delle entrate per accensioni di debiti sul totale entrate nella seconda metà degli anni Settanta.

Tabella 33  
INCIDENZA % DELLE ENTRATE PER ACCENSIONI DI DEBITI SUL TOTALE ENTRATE DEI COMUNI. 1971-1981

	1971	1973	1975	1977	1979	1980	1981
Italia Settentrionale	20	28	28	27		13	13
Italia Centrale	50	71	67	63		21	13
Italia Meridionale	29	59	59	48		35	15
ITALIA	32	48	47	41	26	19	14
<b>TOSCANA</b>	<b>27</b>	<b>53</b>	<b>49</b>	<b>42</b>	<b>-</b>	<b>21</b>	<b>12</b>

Fonte: ISTAT, I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali

Questo squilibrio tra entrate e spese comunali costrinse il legislatore ad intervenire con due provvedimenti:

1. l'attribuzione alla finanza statale dell'onere di ammortamento dei mutui decennali per consolidare a breve i debiti pregressi delle amministrazioni comunali (Legge 32/1977);
2. il finanziamento statale di una quota della spesa (Legge 43/1978), come tentativo di far fronte ai dissesti finanziari e di, in qualche misura, programmare centralmente la crescita delle spese locali.

Su quest'ultimo provvedimento, scrive Piperno: "Si stabiliva un tetto all'incremento delle spese correnti, differenziato territorialmente, pensando in questa maniera di garantire un controllo aggregato di della spesa pubblica. In realtà l'esclusione di molte voci di spesa dal tetto

<sup>119</sup> A tale proposito si veda "I trasferimenti erariali ai comuni toscani" in *La finanza locale, 2006* (IRPET), in cui si scrive in riferimento al periodo 1978-1998: "Questo diverso ruolo riconosciuto ai Comuni della Toscana nell'ambito della distribuzione dei trasferimenti è confermato anche dal semplice calcolo dell'incidenza percentuale delle loro spettanze sul totale. Infatti, nel periodo osservato, le risorse trasferite ai Comuni toscani rispetto alla media nazionale passano da un'incidenza del 7,3% ad una del 5,7%. Sembra quindi emergere una distribuzione delle spettanze più che proporzionale rispetto ai residenti, che nel periodo 1978-1998 ha premiato i Comuni toscani".

consentì dinamiche assai più elevate di quelle programmate. Il criterio di ripartizione dei fondi statali diventò, di fatto, quello della spesa storica<sup>120</sup>.

Entrambi gli interventi rimarcavano, quindi, la volontà di realizzare un maggior accentramento nel sistema di finanziamento degli enti locali, accentramento che, tuttavia, non giovò, come dimostrano gli studi a riguardo, né in termini di equità né di efficienza. Giarda (1982), analizzando la distribuzione della spesa pro capite corrente delle amministrazioni comunali, infatti, ne conclude che l'accentramento non si tradusse in una maggiore armonizzazione dei sistemi finanziari locali: "ci si aspetterebbe che l'attività complessiva degli enti locali fosse caratterizzata dall'uniformità e dall'appiattimento delle prestazioni e dei livelli di spesa. In effetti il risultato è esattamente l'opposto. La gestione dei servizi degli enti locali in Italia è caratterizzata infatti dalle diversità e dalle disuguaglianze che si esprimono nei livelli di spesa, nei livelli di servizi offerti e, in definitiva, nella qualità della vita sociale a livello delle singole comunità"<sup>121</sup>. Se osserviamo i livelli di spesa corrente pro capite, relativamente all'anno 1981, viene fuori appunto l'ampia disomogeneità territoriale. Si va da regioni come la Liguria, dove i comuni spendono 477.728 lire pro capite a regioni come la Sicilia in cui la spesa pro capite è di 120.723 lire (Tab. 34). La Toscana risulta tra le regioni con una maggiore spesa comunale pro capite, pari a 432.784 lire, al di sopra della media nazionale.

Tabella 34  
SPESA CORRENTE PRO CAPITE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI, PER REGIONI. 1981

	Spesa corrente pro capite
Piemonte	334.184,0
Valle d'Aosta	277.035,8
Lombardia	379.815,1
Trentino Alto Adige	322.856,8
Veneto	306.440,8
Friuli Venezia Giulia	308.779,7
Liguria	477.728,2
Emilia Romagna	417.380,7
<b>TOSCANA</b>	<b>432.784,9</b>
Umbria	338.087,8
Marche	362.747,6
Lazio	449.315,3
Abruzzi	269.880,7
Molise	250.436,2
Campania	334.767,5
Puglia	281.304,0
Basilicata	290.654,0
Calabria	287.396,9
Sicilia	120.723,9
Sardegna	300.358,9
ITALIA	338.905,6

Fonte: ISTAT, I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali

Riassumendo, quindi, i principali limiti del sistema finanziario locale e dei suoi rapporti con la finanza erariale nel periodo della cosiddetta "finanza derivata" tra il 1978 e il 1984 furono:

- la deresponsabilizzazione delle amministrazioni locali dovuta alla separazione tra il soggetto responsabile della quota più rilevante del finanziamento comunale (lo Stato) e il soggetto responsabile della spesa (i comuni) e la mancanza di un adeguato meccanismo di controllo e di coordinamento tra i due livelli;
- l'assenza di un criterio perequativo nella distribuzione dei trasferimenti; il criterio della "spesa storica" nell'assegnazione delle risorse erariali, al contrario, ha assecondato le disuguaglianze territoriali.

## 9.

### Il periodo 1984-1989: razionalizzazione e consolidamento

I limiti sopradescritti erano noti al legislatore che intese realizzare, a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, una serie di interventi correttivi volti in primo luogo ad incoraggiare lo sforzo fiscale locale inserendo un legame tra il tasso di crescita della spesa locale, i trasfe-

<sup>120</sup> Piperno, 1998.

<sup>121</sup> Giarda, 1982.

rimenti e le entrate tributarie locali (Piperno, 1998). Potevano accedere a finanziamenti statali per il pareggio di bilancio solo quegli enti che erano in grado di coprire i costi di alcuni servizi (i servizi a domanda individuale) tramite entrate tributarie o tariffarie. In riferimento all'obiettivo, appunto, di aumentare l'incidenza delle entrate tributarie locali vennero potenziati i tributi comunali attraverso l'introduzione di nuove forme impositive, come la sovrainposta comunale sul reddito dei fabbricati (Socof) che rappresenta la formula embrionale dell'attuale ICI.

In secondo luogo, con la Legge 131/83 fu istituito un fondo perequativo per il biennio 1984-1985 basato su parametri "oggettivi". Tale intervento costituì un passaggio importante nell'ambito dell'evoluzione del rapporto tra Stato e amministrazioni comunali dal momento che la finanza erariale si pose l'obiettivo di far fronte agli squilibri territoriali. La ripartizione di tali fondi avveniva in riferimento a criteri demografici (popolazione residente) e criteri economico-finanziari (reddito medio pro capite della provincia di appartenenza e spesa corrente comunale pro capite).

In questa fase, definita appunto di razionalizzazione e consolidamento (secondo la periodizzazione proposta da Piperno), si registra un aumento delle entrate tributarie per i comuni che complessivamente in Italia passano dal 6,4% del 1984 al 11,6% del 1990 (Tab. 35). La Toscana in questo stesso intervallo di tempo conferma una capacità di finanziamento tramite gettito dei tributi locali maggiore del livello nazionale e dell'Italia meridionale e centrale: le entrate tributarie incidono sul totale entrate l'8,2% nel 1984 e raggiungono il 14,8% nel 1990.

Tabella 35  
INCIDENZA % DELLE ENTRATE TRIBUTARIE COMUNALI RISPETTO ALLE ENTRATE COMPLESSIVE. 1984-1990

	1984	1986	1988	1990
Italia settentrionale	9,6	9,2	10,1	14,0
Italia centrale	4,2	7,3	9,0	13,7
Italia meridionale	4,3	4,4	4,7	7,5
ITALIA	6,4	7,2	7,2	11,6
<b>TOSCANA</b>	<b>8,2</b>	<b>9,7</b>	<b>9,7</b>	<b>14,8</b>

Fonte: ISTAT, I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali

Tuttavia, non si riduce il peso dei trasferimenti erariali nei confronti delle amministrazioni comunali che, al contrario, mentre nel quinquennio 1980-85 in media incidevano circa 28% sul totale entrate, nel quinquennio successivo passano al 37%. Come riportato nella tabella 36 per i comuni italiani i trasferimenti erariali passarono a pesare dal 26,6% al 38,5%.

Tabella 36  
INCIDENZA % TRASFERIMENTI STATALI NEI CONFRONTI DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI RISPETTO ALLE ENTRATE COMPLESSIVE. 1984-1990

	1984	1986	1988	1990
Italia settentrionale	27,0	31,6	37,1	36,0
Italia centrale	19,9	33,6	44,1	41,9
Italia meridionale	34,3	34,9	36,5	39,9
ITALIA	26,6	33,1	38,5	38,5
<b>TOSCANA</b>	<b>28,6</b>	<b>34,5</b>	<b>39,7</b>	<b>39,9</b>

Fonte: ISTAT, I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali

È interessante però osservare a questo punto, alla luce dei sopracitati interventi legislativi per fini perequativi, come mutò la composizione dei trasferimenti, ossia quale fu il peso dei diversi parametri di riferimento. Ebbene, come mette in evidenza Piperno (1998) mentre nel 1982 il criterio della spesa storica era alla base della quasi totalità dei trasferimenti (95,8%), nel 1992, esso rappresentava il 46%, mentre il 39,8% dei trasferimenti correnti erano erogati sulla base di criteri perequativi e il restante 14,1% per contributi speciali (Tab. 37).

In questa fase, come abbiamo detto, in cui aumentò lo sforzo fiscale dei comuni si ridusse l'incidenza del ricorso al debito. Le accensioni di prestiti come modalità di finanziamento della spesa comunale furono portati su livelli inferiori a quelli registrati nel decennio precedente (vedi Tab. 33). Nel 1984 esse costituivano il 17,3% e ridussero al 10,1% nel 1990, ciò a conferma dello sforzo attuato di ripristinare lo stato di salute delle contabilità locali (Tab. 38).

Tabella 37  
 COMPOSIZIONE IN PERCENTUALE DEI TRASFERIMENTI CORRENTI NEI CONFRONTI  
 DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI. 1982-1992

	1982	1984	1986	1988	1990	1992
Spesa storica	95,8	82,0	68,9	58,1	45,6	46,0
Contributi speciali	-	2,1	3,2	6,6	16,0	14,1
Contributi perequativi	42,0	15,9	27,9	27,9	38,4	39,8

Fonte: Piperno, 1998

Tabella 38  
 INCIDENZA % DELLE ACCENSIONI DI PRESTITI RISPETTO ALLE ENTRATE COMPLESSIVE  
 DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI. 1984-1990

	1984	1986	1988	1990
Italia settentrionale	11,2	15,2	15,9	9,6
Italia centrale	22,0	15,0	18,2	9,8
Italia meridionale	20,4	20,0	18,0	11,0
ITALIA	17,3	16,8	17,1	10,1
TOSCANA	17,6	15,7	16,5	9,70

Fonte: ISTAT, I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali

## 10.

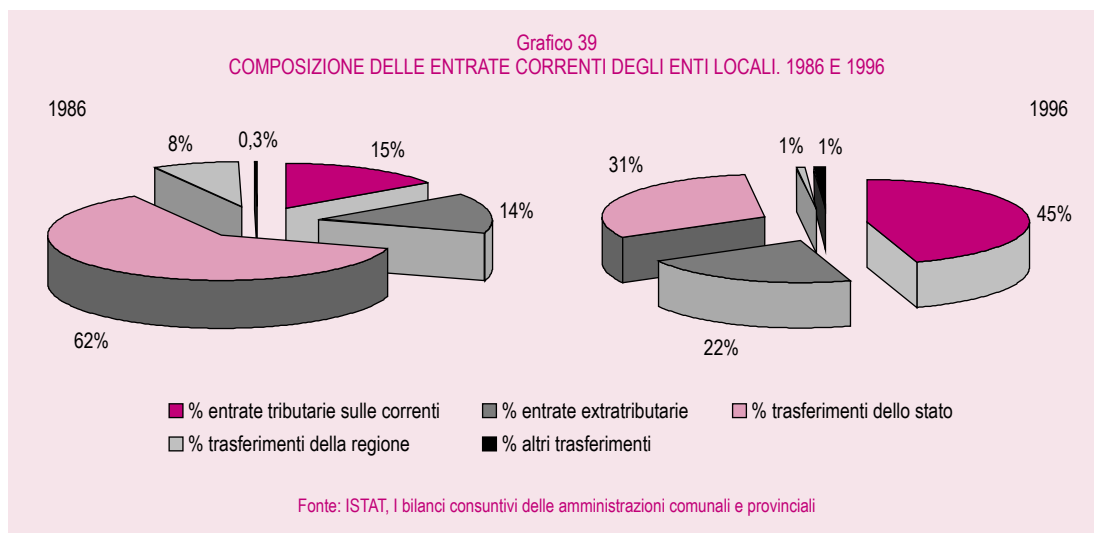
### La fase del ritorno all'autonomia (1990-2009)

- *Il periodo 1990-1996: la stagione delle riforme*

Durante i primi anni Novanta furono messe appunto una serie di riforme che modificarono l'assetto finanziario degli enti locali; punto nevralgico di tali interventi fu l'ampliamento dell'autonomia tributaria e finanziaria dei comuni e delle province e, parallelamente, il ridimensionamento della dipendenza erariale di tali enti. La Legge 142/90, infatti, ridefiniva il peso delle entrate tributarie e dei trasferimenti statali a favore di un maggiore decentramento. La finanza derivata veniva, così, delimitata, attribuendo allo Stato la copertura unicamente dei servizi essenziali, come recita la legge sopracitata: "I trasferimenti erariali devono garantire i servizi locali indispensabili e sono ripartiti in base a criteri obiettivi che tengano conto della popolazione, del territorio e delle condizioni socio-economiche, nonché in base ad una perequata distribuzione delle risorse che tenga conto degli squilibri di fiscalità locale" (comma 5, art. 54). La Legge 142/90 stabiliva i principi generali, indicando le linee guida per una maggiore responsabilizzazione fiscale delle realtà territoriali. Tuttavia, il periodo 1990-1993 rappresentò una fase di passaggio, poiché soltanto nel 1993 entrò in vigore il decreto legislativo 504 del dicembre 1992 (sulla base della Legge delega 23 ottobre 1992 n. 421), che intervenne per riformare la finanza locale in attuazione dei principi generali contenuti nella l. 142/90. Sebbene nel 1990 fosse ormai chiara la necessità di ridurre la dipendenza erariale degli enti locali, per realizzare ciò occorreva evidentemente una riformulazione dei tributi locali esistenti, per aumentarne il gettito e il peso all'interno delle fonti di finanziamento. La chiave di volta, infatti, del passaggio verso una maggiore autonomia impositiva fu l'introduzione dell'ICI, che divenne, come vedremo, il principale strumento tributario nell'ambito della finanza comunale. All'art.1 del decreto 504/92, tale tributo viene così definito: "Presupposto dell'imposta è il possesso di fabbricati, di aree fabbricabili e di terreni agricoli, siti nel territorio dello Stato, a qualsiasi uso destinati, ivi compresi quelli strumentali o alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa".

L'ampliamento dell'autonomia impositiva degli enti locali è immediatamente riscontrabile nell'osservazione dell'evoluzione delle principali fonti di finanziamento, mettendo cioè a confronto la composizione delle entrate correnti degli enti locali (Comuni e Province) del 1996 (anno in cui si può considerare matura l'entrata a regime della riforma della finanza locale) con quella del 1986, quando vigeva, al contrario, un sistema imperniato sulla finanza derivata. Nel seguente grafico si può visualizzare a colpo d'occhio, appunto, la trasformazione in atto in questo decennio.





La prima metà degli anni Novanta oltre a caratterizzarsi, come si è visto, per un aumento del livello di decentramento finanziario degli enti locali, si evidenzia per una sensibile contrazione della risorse proprie della finanza locale, come mette ben in luce Guerrieri: “tra il 1990 e il 1995 si assiste ad una riduzione netta delle spese e delle entrate in termini reali. A ciò contribuisce sia l’ancora forte pressione inflattiva, sia la politica di contenimento delle spese per il riaggiustamento dei conti pubblici, seguita alla crisi del 1992”<sup>122</sup>. In questo quinquennio, infatti, si assiste ad una riduzione della spesa corrente (di Comuni e Province) a prezzi costanti di circa il 5%<sup>123</sup>.

Entrando nel dettaglio di tale processo di trasformazione, per quanto riguarda i Comuni, osservando quindi il grado di autonomia impositiva, inteso come rapporto tra le entrate tributarie e le entrate correnti, anno per anno (1992-1996), emerge appunto il progressivo aumento dell’incidenza delle fonti impositive che passano complessivamente dal 23% al 39% (Tab. 40). Anche in questo caso i comuni toscani registrano un’incidenza del gettito tributario maggiore del livello nazionale, nel 1996 si registra un’incidenza delle entrate impositive del 45% contro il 39% dei comuni italiani.

**Tabella 40**  
**GRADO DI AUTONOMIA IMPOSITIVA. 1992-1996**  
Incidenza % delle entrate tributarie comunali rispetto alle entrate correnti

	1992	1993	1994	1995	1996
Italia settentrionale	25,5	30,5	41,4	41,1	43,1
Italia centrale	24,6	34,2	41,7	43,2	43,9
Italia meridionale	19,3	20,4	28,2	28,6	29,1
ITALIA	23,4	28,4	37,5	37,8	39,0
<b>TOSCANA</b>	<b>25,5</b>	<b>29,8</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>44,7</b>

Fonte: ISTAT, I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali

Allo stesso modo si riscontra un aumento complessivo del grado di autonomia finanziaria dei comuni italiani, ossia dell’incidenza delle entrate extratributarie e tributarie rispetto alle entrate correnti (Tab. 41) e, di contro, una riduzione del grado di dipendenza istituzionale, ossia il rapporto tra i trasferimenti e le entrate correnti (Tab. 42). I trasferimenti da parte degli enti pubblici nei confronti dei comuni passarono dal 55% al 12% delle entrate correnti.

Utilizzando i dati aggregati emerge, quindi, che i comuni toscani, presi complessivamente, esprimono:

- sul fronte delle entrate, ancora una volta, una più elevata capacità di autofinanziamento rispetto ai comuni italiani (Tab. 43);
- sul fronte della spesa, una maggiore propensione agli interventi in campo sociale e culturale piuttosto che in materia di trasporti e viabilità, come riportato nella tabella 43 (IRPET, 1999).

<sup>122</sup> Guerrieri, 2004,

<sup>123</sup> A tale proposito si veda, appunto, l’andamento delle entrate e spese correnti riportato da Guerrieri (2004).



Tabella 41  
GRADO DI AUTONOMIA FINANZIARIA. 1992-1996  
Entrate tributarie e extratributarie rispetto alle entrate correnti. Valori %

	1992	1993	1994	1995	1996
Italia settentrionale	47,7	51,9	63,5	64,6	67,6
Italia centrale	43,6	50,9	60,7	63,0	64,4
Italia meridionale	28,1	28,9	37,8	38,6	39,3
ITALIA	40,9	44,9	55,1	56,3	58,3
<b>TOSCANA</b>	<b>46,5</b>	<b>49,6</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>66,8</b>

Fonte: ISTAT, I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali

Tabella 42  
GRADO DI DIPENDENZA ISTITUZIONALE<sup>124</sup>. 1992-1996  
Incidenza % delle entrate per trasferimenti dallo Stato rispetto alle entrate correnti

	1992	1993	1994	1995	1996
Italia settentrionale	46,8	42,9	30,0	35,0	26,0
Italia centrale	55,9	47,7	37,7	37,0	13,7
Italia meridionale	67,9	65,1	51,3	61,4	7,5
ITALIA	55,1	50,4	37,2	43,7	11,6
<b>TOSCANA</b>	<b>51,8</b>	<b>49,0</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>31,2</b>

Fonte: ISTAT, I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali

Tabella 43  
SPESA DEI COMUNI SECONDO LA CLASSIFICAZIONE FUNZIONALE IN TOSCANA ED IN ITALIA. 1995  
Valori assoluti in miliardi di lire e in %

	Toscana	%	Italia	%
<i>Spese correnti</i>				
Amm.ne generale	1.030	21,8	14.980	22,1
Giustizia	32	0,7	399	0,6
Sicurezza pubblica e difesa	217	4,6	3.123	4,6
Istruzione e cultura	820	17,4	11.204	16,5
Abitazioni	35	0,7	559	0,8
Campo sociale	1.836	38,9	22.410	33,0
Trasporti e comunicazione	326	6,9	8.298	12,2
Campo economico	171	3,6	2.766	4,1
Oneri non ripartibili	249	5,3	4.126	6,1
<b>TOTALE</b>	<b>4.716</b>	<b>100,0</b>	<b>67.865</b>	<b>100,0</b>
<i>Spese in c/capitale</i>				
Amm.ne generale	95	6,6	2.076	6,6
Giustizia	7	0,5	267	0,8
Sicurezza pubblica e difesa	7	0,5	88	0,3
Istruzione e cultura	120	8,3	2.091	6,6
Abitazioni	104	7,2	2.083	6,6
Campo sociale	397	27,5	6.681	21,2
Trasporti e comunicazione	229	15,8	5.711	18,2
Campo economico	73	5,0	1.628	5,2
Oneri non ripartibili	414	28,6	10.825	34,5
<b>TOTALE</b>	<b>1.446</b>	<b>100,0</b>	<b>31.450</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IRPET, 1999

Tuttavia, approfondendo l'analisi, è interessante scorporare il dato aggregato dei comuni toscani per mettere in luce le differenze intra-regionali, provando a rintracciarne le cause. Se è vero quindi che i comuni in Toscana, complessivamente, presentano un buon grado di autonomia tributaria e finanziaria, emerge allo stesso tempo che tali indici assumono valori divergenti nelle differenti amministrazioni locali toscane. Infatti, il valore medio assunto dai comuni toscani per quanto riguarda il grado di autonomia tributaria (in riferimento all'anno 1996) è del 45% circa; tuttavia tale indice oscilla dal 75% in media per i cinque comuni con valori massimi al

<sup>124</sup> Per gli anni 1992-1994 si fa riferimento con tale dati ai trasferimenti erariali, mentre per gli anni 1995-96 il dato fa riferimento alla voce "contributi e trasferimenti".

15% in media per i cinque comuni con valori minimi<sup>125</sup>. L'analisi comparata della finanza comunale dimostra che in Toscana (e così pure per i comuni italiani), la variabilità dell'indice di autonomia tributaria, e più in generale dell'autonomia finanziaria, ha più ragioni: "la capacità di autofinanziamento dei governi locali dipende da una molteplicità di fattori sia strutturali che gestionali: ad esempio, nel 1996 l'autonomia e la pressione impositiva raggiungono i valori più elevati nei piccoli comuni a forte attrattività turistica e in quelli intensamente industrializzati"<sup>126</sup> (vedi nota n. 125). Ma la caratteristica che spiega, in modo più regolare, la differente modalità di finanziamento tra comuni è la dimensione demografica. Come si può riscontrare nella tabella 44, in cui sono stati riportati gli indici riguardanti l'autonomia tributaria e finanziaria dei comuni toscani distribuiti per classe dimensionale, per l'anno 1996, le amministrazioni comunali con una maggiore capacità di autofinanziamento sono quelle di media dimensione. I valori più elevati si registrano infatti tra i comuni con 5.001-60.000 abitanti, mentre quelli di piccola o grande dimensione presentano valori al di sotto della media regionale.

Tabella 44  
AUTONOMIA TRIBUTARIA E FINANZIARIA NEI COMUNI TOSCANI PER CLASSE DIMENSIONALE. 1996  
Valori %

	Autonomia tributaria	Autonomia finanziaria
Fino a 500 ab.	37,1	63,8
Da 501 a 1.000 ab.	35,2	58,8
Da 1.001 a 2.000 ab.	33,2	57,4
Da 2.001 a 3.000 ab.	42,7	61,4
Da 3.001 a 5.000 ab.	34,8	64,1
Da 5.001 a 10.000 ab.	47,5	67,9
Da 1.001 a 20.000 ab.	46,6	69,0
Da 20.001 a 60.000 ab.	47,9	71,7
Da 60.001 a 100.000 ab.	44,5	63,7
Oltre i 100.000 ab.	43,2	65,2
<b>TOSCANA</b>	<b>44,7</b>	<b>66,8</b>

Fonte: IRPET, 1999

Così, pure l'ammontare dei trasferimenti da parte di enti pubblici nei confronti dei comuni toscani diverge a seconda della dimensione demografica territoriale. Le classi dimensionali con minori finanziamenti pubblici sono quelle medie (5.001-20.000 abitanti); come si può visualizzare, infatti, nel grafico 45 la distribuzione delle risorse da parte di Stato e Regione in favore delle amministrazioni comunali segue una curva a U, con i valori più elevati per le classi dimensionali piccole e grandi. Questo tipo di distribuzione conferma che l'erogazione dei trasferimenti, in questo periodo, è stata conforme all'andamento delle spese comunali che generalmente sono più elevate nei comuni piccoli e in quelli grandi; vale a dire che ha pesato ancora nell'allocazione delle risorse il criterio della "spesa storica". D'altronde questo tipo di distribuzione dei trasferimenti pubblici sulla base della dimensione demografica è riscontrabile anche nell'analisi dei dati sui comuni italiani (Tabb. 46 e 53), come si legge appunto nel rapporto annuale ISTAT sui bilanci consuntivi dei comuni: "le entrate correnti nei comuni dipendono per il 35% dai trasferimenti effettuati dallo Stato. Tale grado di dipendenza raggiunge il 50,1% nei comuni del meridione e delle isole, mentre scende di oltre 19 punti percentuali nei comuni delle altre ripartizioni geografiche., con una differenza massima nei

<sup>125</sup> Nella seguente tabella i valori massimi e minimi dei Comuni toscani in termini di autonomia tributaria e pressione fiscale:

	Autonomia tributaria	Pressione fiscale
<i>Valori massimi</i>		
Capoliveri	80,1	2.802
Marciana	76,4	1.987
Rio nell'Elba	74,5	1.948
Rio Marina	73,6	1.811
S. Croce sull'Arno	72,4	1.734
VALORE MEDIO REGIONALE	44,7	669
<i>Valori minimi</i>		
S. Romano in G.	16,4	263
Sillano	16,3	263
Vagli di Sotto	15,5	262
Sorano	13,8	235
Chianni	11,3	206

Fonte: IRPET, 1999

<sup>126</sup> Lorenzini, 1999.

comuni dell'Italia nord-orientale (25,9 punti percentuali). La variabilità di tale indicatore è minore, se si considerano i valori per classi di ampiezza demografica. In questo caso si osserva un andamento a parabola, con il minimo in corrispondenza delle classi centrali, riflettendo un andamento inverso a quello del grado di autonomia finanziaria" (ISTAT, 1996).

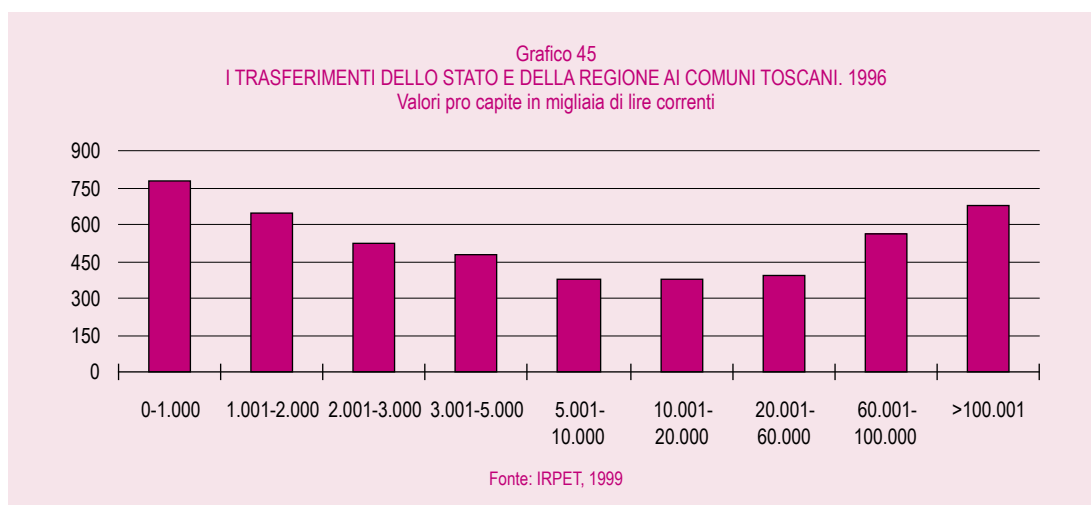


Tabella 46  
INDICATORI ECONOMICO-STRUTTURALI DEI COMUNI ITALIANI PER CLASSI DI AMPIEZZA DEMOGRAFICA. 1996

	Fino a 5.000	Da 5.001 a 10.000	Da 10.001 a 20.000	Da 20.001 a 60.000	Oltre 60.000
Grado di autonomia tributaria	33,1%	39,9%	40,1%	40,0%	40,4%
Grado di autonomia finanziaria	53,4%	60,0%	61,0%	60,1%	58,1%
Grado di dipendenza erariale	36,8%	33,3%	32,7%	33,5%	36,2%
Trasferimenti erariali pro capite	422	346	363	396	631
Spese correnti pro capite	1.053	970	1.042	1111	1.676

Fonte: ISTAT, I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali

Mettendo ora a confronto i dati riguardanti la composizione delle principali entrate tributarie dei comuni italiani per il periodo 1993-1996 si nota innanzitutto la crescita dell'incidenza dell'ICI e la riduzione del peso dell'ICIAP e della TARSU (Tab. 47) ed inoltre la diversa distribuzione del peso delle imposte in base alla ripartizione geografica. Generalmente, l'Italia settentrionale presenta un'incidenza maggiore dell'ICI, mentre per il meridione si rileva una più alta incidenza della TARSU rispetto al dato nazionale per la differente composizione della base impositiva<sup>127</sup>.

Tabella 47  
INCIDENZA DELLE PRINCIPALI IMPOSTE COMUNALI SULLE ENTRATE TRIBUTARIE. 1996  
Valori %

	Italia settentrionale		Italia centrale		Italia meridionale		ITALIA		TOSCANA	
	1993	1996	1993	1996	1993	1996	1993	1996	1993	1996
ICIAP	14	9	9	7	11	7	12	8	13	8
ICI	36	52	44	53	27	48	36	52	31	52
TOSAP	2	2	2	3	3	2	2	2	2	3
TARSU	26	22	22	22	33	27	27	23	27	22

Fonte: ISTAT, I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali

Tuttavia, un'analisi più approfondita sui comuni toscani, dimostra che il dato aggregato regionale "nasconde" una realtà differenziata territorialmente. Infatti, osservando il peso dei principali tributi comunali pro capite per aggregazioni provinciali, si rileva un'ampia variabi-

<sup>127</sup> A tale proposito per approfondirne le ragioni: "il gettito pro capite di questi tributi si distribuisce tra le varie regioni italiane in modo non uniforme: il carico fiscale sostenuto dagli abitanti del centro-nord, infatti è molto più elevato rispetto a quelli del sud, sia perché diversa è la base impositiva sia perché diversa è l'intensità dell'evasione fiscale (ad esempio, in media l'ammontare di ICI per abitante pagato nelle regioni meridionali è all'incirca la metà di quello versato a nord)" (Lorenzini, 1999).

lità dell'incidenza dei tributi sulla popolazione, in particolar modo dei valori assunti dall'ICI e della TARSU: i valori più elevati si registrano, in media, nei comuni della provincia di Firenze e di Livorno, mentre Arezzo e Pistoia presentano valori più bassi (Tab. 48).

Tabella 48  
LE PRINCIPALI ENTRATE TRIBUTARIE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI TOSCANE SECONDO  
L'AGGREGAZIONE PROVINCIALE. 1996  
Valori pro capite in migliaia di lire correnti

	TARSU	TOSAP	ICIAP	ICI
Arezzo	100	11	49	239
Firenze	163	26	58	407
Grosseto	124	15	51	353
Livorno	202	20	56	433
Lucca	166	18	58	332
Massa Carrara	133	18	42	303
Pisa	115	15	51	330
Pistoia	128	15	62	252
Prato	161	18	75	308
Siena	119	14	56	350
<b>TOSCANA</b>	<b>146</b>	<b>19</b>	<b>56</b>	<b>347</b>

Fonte: IRPET, 1999

I fattori che spiegano tale variabilità, anche in questo caso sono diversi. In primo luogo è importante sottolineare come l'incidenza sulla popolazione di imposte come l'ICI o la TARSU siano determinate dalle dimensioni demografiche e dall'attrattività turistica della zona, dalle diverse condizioni di rendita immobiliare della zona. Il gettito dell'ICI è evidentemente condizionato dai valori immobiliari che si registrano nel territorio, che si differenzierà a seconda se si tratti di un'area urbana o extra urbana, turistica o meno, soprattutto se si considera che nei comuni turistici il maggior gettito è dato dalla presenza di proprietà di seconda casa (IRPET, 1999)<sup>128</sup>.

Infine, entrando nel dettaglio sul fronte della spesa, se come si è detto la Toscana complessivamente registra una maggiore propensione alla spesa in favore di interventi in campo sociale e in materia di istruzione e cultura, è interessante riportare le osservazioni riguardanti un'analisi infra-regionale.

Dal punto di vista della composizione della spesa, ancora una volta, occorre rilevare il peso della dimensione demografica comunale per cui esiste una relazione decrescente per le spese di amministrazione e per il settore dei trasporti e delle comunicazioni (vale a dire che all'aumentare dell'ampiezza demografica si riduce la spesa corrente pro capite) e una relazione crescente per la spesa scolastica e culturale, mentre si riscontra un andamento a "U" per la spesa sociale e per la sicurezza (IRPET, 1999).

Un altro indicatore rilevante sul versante della spesa è il cosiddetto grado di rigidità strutturale della spesa corrente comunale, ossia la quota di spesa che viene assorbita per il personale e per gli interessi sui mutui passivi. Un'altra indicazione che emerge per il periodo che stiamo osservando (1992-1996), nell'ambito della riduzione della risorse della finanza locale, è appunto il ridimensionamento della spesa per il personale e per il rimborso mutui che passa per i comuni italiani dal 47% al 41% circa, tuttavia con rilevanti differenziazioni che si possono riscontrare osservando la distribuzione per macroaree (Tab. 49).

<sup>128</sup> Nella seguente tabella è possibile riscontrare la variabilità dell'incidenza del gettito dell'ICI sulla popolazione residente in alcuni Comuni toscani, riportando i valori massimi e minimi rispetto alla media regionale:

<i>Valori massimi</i>	
Abetone	1.676
Castiglione della Pescaia	1.379
Capoliveri	1.232
Marciana Marina	1.146
Forte dei marmi	1.122
VALORE MEDIO REGIONALE	347
<i>Valori minimi</i>	
Fiosciandora	105
Pieve Fosciana	102
Stazzema	95
Vergemoli	94
Vagli di sotto	67

Fonte: IRPET, 1999

Tabella 49  
GRADO DI RIGIDITÀ STRUTTURALE. 1992-1996  
Incidenza % delle spese per il personale e per il rimborso mutui rispetto alle entrate correnti

	1992	1993	1994	1995	1996
Italia settentrionale	40,7	37,6	36,9	37,4	37,1
Italia centrale	48,1	41,6	41,6	40,7	40,3
Italia meridionale	54,9	51,0	49,0	46,9	47,4
<b>ITALIA</b>	<b>46,6</b>	<b>42,4</b>	<b>41,5</b>	<b>40,8</b>	<b>40,9</b>

Fonte: ISTAT, I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali

Le amministrazioni toscane presentano un dato, per l'anno 1996, superiore alla media nazionale (e della stessa Italia centrale), sebbene con importanti scostamenti rispetto al valore regionale, con un valore massimo in cui il grado di rigidità strutturale raggiunge il 48% circa nei comuni appartenenti alla provincia di Pistoia, ad un valore minimo del 40% per i comuni della provincia di Massa Carrara (Tab. 50). tuttavia, anche in questo caso più che la provincia di appartenenza le differenziazioni infra-regionali sembrerebbero essere spiegate nuovamente dall'ampiezza demografica comunale<sup>129</sup>.

Tabella 50  
GRADO DI RIGIDITÀ STRUTTURALE DELLA SPESA CORRENTE COMUNALE PER AGGREGAZIONE PROVINCIALE:  
SPESA PER IL PERSONALE PIÙ SPESA PER GLI INTERESSI SUI MUTUI RISPETTO ALLE ENTRATE CORRENTI. 1996

Arezzo	45,8
Firenze	42,2
Grosseto	44,7
Livorno	43,9
Lucca	40,4
Massa Carrara	39,7
Pisa	41,5
Pistoia	47,6
Prato	40,0
Siena	45,0
<b>TOSCANA</b>	<b>42,8</b>

Fonte: IRPET, 1999

Il dato più rilevante sul fronte delle uscite delle amministrazioni comunali riguarda la distribuzione pro capite della spesa corrente, poiché ci dà una misura dell'entità dell'intervento comunale nei confronti della comunità locale. Ebbene, si registra un forte divario tra i valori massimi e minimi, come riportato nella tabella 51; rispetto al valore medio regionale di spesa corrente comunale pro capite di circa 1 milione e mezzo di lire, si passa da un valore massimo di circa 4 milioni pro capite per il comune dell'Abetone a circa 750 mila lire per il comune di Calci. Quest'ampio divario è evidentemente conseguenza innanzitutto delle differenziazioni, che abbiamo presentato, riguardanti la capacità di autofinanziamento dei comuni (grado di autonomia tributaria e finanziaria) e della variabilità nell'entità di trasferimenti pubblici in favore delle amministrazioni locali. Inoltre, è possibile spiegare tale divario andando ad osservare la distribuzione delle uscite tra spesa corrente e spesa in conto capitale. La spesa corrente rispetto alla spesa totale complessivamente in Toscana è pari al 62,5%, ma tale percentuale varia passando dal 21% circa per i comuni molto piccoli (fino a 500 abitanti) al 67% dei comuni molto grandi (oltre i 100.000 abitanti).

Se, come abbiamo visto, l'ampliamento dell'autonomia tributaria e finanziaria riguardò complessivamente gli enti locali (si veda Graf. 39), le province, sebbene anche per esse aumentò la capacità di autofinanziamento, furono coinvolte in misura minore nel processo di riduzione della dipendenza erariale rispetto ai comuni. Infatti, come riportato nella tabella 52 e 53, dal 1992 al 1996 l'incidenza delle entrate tributarie sulle entrate correnti passò dall'8% al 20% circa per le province italiane, con valori percentuali più elevati per l'area settentrionale, e l'incidenza delle entrate proprie (tributarie e extratributarie) passò dal 15 al 29% (Tab. 53).

<sup>129</sup> "L'ampiezza dimensionale del comune sembra condizionare il grado di rigidità strutturale della spesa corrente, dal momento che i valori più elevati di questo indicatore – in media – possono essere associati ai Comuni più piccoli. Infatti, al 1996 soltanto i Comuni di media oppure grandissima dimensione presentano un livello di rigidità della spesa inferiore alla media regionale (circa 43%)" (IRPET, 1999).

Tabella 51  
LA SPESA CORRENTE IN ALCUNI COMUNI TOSCANI. 1996  
Valori pro capite in migliaia di lire correnti

<i>Valori massimi</i>	
Abetone	3.940
Montaione	3.399
Capraia isola	3.327
Forte dei marmi	2.693
Capoliveri	2.427
VALORE MEDIO REGIONALE	1.414
<i>Valori minimi</i>	
Fosdinovo	797
Capannoli	796
Calcinaia	782
Buggiano	776
Calci	759

Fonte: IRPET, 1999

Tabella 52  
GRADO DI AUTONOMIA IMPOSITIVA DELLE PROVINCE. 1992-1996  
Incidenza % delle entrate tributarie rispetto alle entrate correnti

	1992	1993	1994	1995	1996
Italia settentrionale	11,3	15,4	17,3	18,0	24,7
Italia centrale	7,9	12,1	13,0	13,4	18,7
Italia meridionale	5,1	7,1	7,1	8,7	10,9
ITALIA	8,2	11,5	12,3	14,5	19,7
<b>TOSCANA</b>	<b>8,9</b>	<b>12,7</b>	<b>13,2</b>	<b>13,1</b>	<b>18,1</b>

Fonte: ISTAT, I bilanci consuntivi delle amministrazioni provinciali

Tabella 53  
GRADO DI AUTONOMIA FINANZIARIA DELLE PROVINCE. 1992-1996  
Entrate tributarie e extratributarie rispetto alle entrate correnti. Valori %

	1992	1993	1994	1995	1996
Italia settentrionale	19,4	24,6	26,7	27,3	34,1
Italia centrale	15,2	19,3	20,8	21,2	25,8
Italia meridionale	10,9	13,4	12,1	14,6	17,3
ITALIA	15,3	19,2	20,4	22,6	27,8
<b>TOSCANA</b>	<b>16,5</b>	<b>20,2</b>	<b>21,6</b>	<b>20,1</b>	<b>24,6</b>

Fonte: ISTAT, I bilanci consuntivi delle amministrazioni provinciali

Parallelamente, si ridusse di circa 12 punti percentuali il grado di dipendenza istituzionale, ossia il peso dei trasferimenti da parte di enti pubblici e privati, ma principalmente statali, nei confronti delle province italiane passò dal 85% al 72% circa (Tab. 54).

Tabella 54  
GRADO DI DIPENDENZA ISTITUZIONALE<sup>130</sup> DELLE PROVINCE. 1992-1996  
Incidenza % delle entrate per trasferimenti in favore delle province rispetto alle entrate correnti

	1992	1993	1994	1995	1996
Italia settentrionale	80,6	75,4	73,3	72,7	65,9
Italia centrale	84,8	80,7	79,2	78,8	74,2
Italia meridionale	89,10	86,6	86,7	85,4	82,7
ITALIA	84,7	80,8	79,6	77,4	72,2
<b>TOSCANA</b>	<b>83,5</b>	<b>79,8</b>	<b>78,4</b>	<b>79,9</b>	<b>75,4</b>

Fonte: ISTAT, I bilanci consuntivi delle amministrazioni provinciali

Le province toscane risultano, invece, maggiormente legate ai trasferimenti da parte degli enti pubblici, presentando nel 1996 un grado di dipendenza del 75%, più alto quindi del dato

<sup>130</sup> Per gli anni 1992-1994 si fa riferimento con tale dati ai trasferimenti erariali, mentre per gli anni 1995-96 il dato fa riferimento alla voce "contributi e trasferimenti".

nazionale e dell'Italia centrale, sebbene non raggiunga i livelli di dipendenza assunti dalle province meridionali. Entrando nel dettaglio dell'analisi infra-regionale delle province toscane, è possibile riportare la differente composizione delle voci di entrata (Tab. 55). Il peso delle entrate tributarie rispetto al totale entrate (entrate correnti più entrate in conto capitale) varia significativamente: se il valore per le province toscane complessivamente è del 13,5% nel 1996, si registrano valori massimi per la provincia di Prato (21,0%) e di Firenze (17,2%) e valori minimi per la provincia di Grosseto (8,9%) e di Siena (9,2%).

Tabella 55  
INCIDENZA % DELLE VARIE VOCI DI ENTRATE DELLE PROVINCE TOSCANE RISPETTO ALLE ENTRATE TOTALI. 1996

	Entrate tributarie	Trasferimenti statali	Trasferimenti regionali	Altri trasferimenti	Entrate extra-tributarie	Entrate patrimoniali	Accensioni di prestiti	TOTALE
Arezzo	11,9	33,4	25,9	1,8	7,2	12,1	7,7	100,0
Firenze	17,2	31,8	17,4	2,8	4,3	1,4	25,1	100,0
Grosseto	8,9	43,8	23,5	1,4	12,2	1,4	8,8	100,0
Livorno	13,8	34,8	30,4	2,5	3,5	14,0	1,0	100,0
Lucca	12,5	27,8	27,2	2,9	3,2	11,0	15,4	100,0
Massa Carrara	12,8	44,3	26,9	1,8	2,7	3,7	7,9	100,0
Pisa	11,6	28,3	23,6	1,6	4,4	3,4	27,1	100,0
Pistoia	17,1	30,5	14,3	2,6	3,9	22,0	9,6	100,0
Prato	21,0	32,4	23,0	3,8	1,0	18,8	0,0	100,0
Siena	9,2	22,8	18,0	2,9	5,4	27,2	14,5	100,0
<b>TOTALE</b>	<b>13,5</b>	<b>31,7</b>	<b>20,1</b>	<b>4,5</b>	<b>4,8</b>	<b>10,5</b>	<b>14,8</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IRPET, 1999

Il grado di autonomia impositiva e finanziaria presenta, infatti, valori differenti tra le province toscane (Tab. 56); tuttavia, sebbene con le differenti specificità locali, si può concludere che tra il 1992 e il 1996 le amministrazioni provinciali hanno comunque significativamente ampliato la capacità di autofinanziamento e, conseguentemente, si registra un inasprimento della pressione fiscale pro capite (Tab. 56).

Tabella 56  
L'AUTONOMIA TRIBUTARIA E FINANZIARIA (VALORI IN %) E LA PRESSIONE FISCALE (VALORI IN MIGLIAIA DI LIRE) NELLE PROVINCE TOSCANE. 1996

	Autonomia tributaria		Autonomia finanziaria		Pressione fiscale	
	1992	1996	1992	1996	1992	1996
Arezzo	6,5	14,9	13,2	23,9	12,2	34,4
Firenze	14,5	23,5	18,9	29,3	17,4	37,6
Grosseto	4,0	9,9	9,2	23,5	12,1	31,4
Livorno	7,6	16,2	11,8	20,3	11,7	33,7
Lucca	7,6	17	11,7	21,3	13,4	37,8
Massa Carrara	5,8	14,4	8,5	17,5	10,7	32,8
Pisa	9,1	16,6	12,9	23,0	15,2	39,8
Pistoia	9,0	24,9	14,9	30,6	16,3	51,5
Prato	-	25,9	-	27,1	-	47,2
Siena	7,7	15,7	14,2	25,0	16,1	44,8
<b>TOTALE</b>	<b>7,2</b>	<b>17,9</b>	<b>16,5</b>	<b>24,6</b>	<b>14,8</b>	<b>38,7</b>

Fonte: IRPET, 1999

Un altro aspetto degno di nota, nell'ambito dell'osservazione della finanza provinciale toscana, è l'evoluzione della composizione della spesa, ed in particolare della distribuzione tra spesa corrente e spesa in conto capitale. Ebbene, le province toscane tra il 1992 e il 1996 hanno aumentato considerevolmente la quota di spesa in conto capitale che è passata dal 15% al 26% circa (Tab. 57).

Se sul versante del reperimento delle risorse finanziarie, quindi, le province toscane non emergevano con un comportamento particolarmente virtuoso (in termini di capacità di autofinanziamento), sul versante della spesa, al contrario dei comuni toscani, si registra una distribuzione tra spesa corrente e spesa in conto capitale quantomeno conforme al livello medio nazionale (Tab. 58). La struttura della spesa degli enti locali toscani sembra quindi imperniata su una sorta di "divisione dei compiti" tra comuni e province: "i primi maggiormente attenti a soddisfare le esigenze di spesa corrente i secondi maggiormente impegnati sul lato degli investimenti"<sup>131</sup>. Nel prosieguo quindi di quest'exkursus sulla finanza locale toscana vedremo

<sup>131</sup> IRPET, 1999.



come si svilupperà la spesa locale, monitorando la composizione strutturale, per verificare se esiste, in questo ambito, una specificità toscana.

Tabella 57  
DISTRIBUZIONE DELLA SPESA PROVINCIALE: INCIDENZA SUL TOTALE DELLA SPESA CORRENTE  
E IN CONTO CAPITALE. 1992 E 1996

	Spesa corrente		Spesa in c/capitale	
	1992	1996	1992	1996
Arezzo	61,3	52,6	13,2	19,3
Firenze	69,4	56,0	14,7	29,5
Grosseto	74,6	76,4	5,4	13,1
Livorno	66,5	78,9	21,9	10
Lucca	77,9	71,5	8,2	18,2
Massa Carrara	76,6	72,6	8,9	13,1
Pisa	69,8	57,6	11,2	34,1
Pistoia	68,4	60,6	19,4	28,3
Prato	-	53,8	-	41,9
Siena	57,8	52,5	27,4	41,2
<b>TOTALE</b>	<b>68,7</b>	<b>61,6</b>	<b>14,6</b>	<b>25,8</b>

Fonte: IRPET, 1999

Tabella 58  
STRUTTURA DELLE SPESE DELLE PROVINCE IN ALCUNE REGIONI ITALIANE. 1996  
Composizione %

	Piemonte	Lombardia	Veneto	Emilia Romagna	TOSCANA	Lazio	Campania	ITALIA
Spese correnti	73,4	63,8	62,1	66,8	68,3	68,7	80,1	67,4
Spese c/capitale	22,2	30,7	33,6	27,7	28,6	15,3	15,3	28,4
Rimborso prestiti	4,3	5,5	4,3	5,5	3,1	4,2	4,2	4,2

Fonte: IRPET, 1999

## 11.

### Prove di federalismo: 1997-2009

Per quest'ultimo paragrafo sugli sviluppi della finanza locale toscana dalla stagione delle riforme fino ai giorni nostri, che abbiamo definito come una fase di "prove di federalismo", si rimanda alle pubblicazioni IRPET che affrontano dettagliatamente tale tematica<sup>132</sup>. Qui ci limiteremo a presentare una sintesi degli aspetti più rilevanti delle trasformazioni di quest'ultimo decennio e delle conseguenti implicazioni nella specificità territoriale toscana.

Per ripercorrere i recenti sviluppi dell'assetto amministrativo e finanziario degli enti locali e del rapporto con lo Stato, è possibile indicare, sinteticamente, i punti centrali.

- *Decentramento e trasferimento delle competenze*

Indubbiamente la legislazione in materia di enti locali dell'ultimo decennio ha rafforzato il grado di decentramento, redistribuendo le competenze fra i diversi livelli di governo. Le riforme Basanini (leggi 59/1997, 127/1997) prima, e la riforma del titolo V della Costituzione poi (L. Cost. 3/2001), hanno ridisegnato, infatti, il quadro delle autonomie locali, stabilendo il principio di sussidiarietà, valorizzando, quindi, il ruolo delle regioni e delle amministrazioni locali.

- *Autonomia tributaria e riduzione dei trasferimenti erariali*

Nell'arco di questo decennio si conferma la tendenza all'aumento dell'incidenza delle entrate proprie (tributarie e extratributarie) degli enti locali e alla riduzione del peso dei trasferimenti (in particolar modo statali). Tuttavia, parlare propriamente di ampliamento dell'autonomia tributaria risulta inappropriato se per esso si intende ampliamento della capacità per gli enti locali di autodeterminare i propri strumenti impositivi, dal momento che risulta ancora inadeguata e insufficiente, rispetto alle esigenze di spesa, come vedremo, la potestà di definire e disporre di imposte locali. Per cui rimane una problematica aperta nell'ambito della definizione del federalismo nel nostro paese l'attribuzione degli strumenti impositivi.

<sup>132</sup> Con cadenza biennale l'IRPET presenta il quadro della finanza locale in Toscana a partire dal periodo 1992-1997, affrontato in "La finanza e i servizi degli enti locali in Toscana" (1999).

- *Indebitamento e contenimento della spesa*

Un'altra tematica centrale di questo decennio riguarda il livello di indebitamento degli enti locali, il peso di quest'ultimo sull'indebitamento complessivo della pubblica amministrazione, e i conseguenti vincoli posti dal governo attraverso la definizione dei tetti di spesa, tramite i Patti di Stabilità e i limiti alla politica delle amministrazioni in materia di personale e di indebitamento.

Tuttavia, per approfondire gli aspetti sopradescritti e visualizzare gli sviluppi della finanza locale in toscana è bene dividere il decennio in esame in tre fasi, individuandone le caratteristiche portanti:

- *1997-2000*

In questo triennio si conferma in coerenza con le riforme intraprese negli anni novanta, il processo di ampliamento dell'autonomia finanziaria, intesa come incidenza delle entrate proprie rispetto alle entrate correnti e, parallelamente, la riduzione dei trasferimenti erariali e del grado di dipendenza istituzionale.

Come riportato nella tabella 59 l'incidenza delle entrate tributarie e extratributarie delle amministrazioni comunali è passato dal 67% al 56%

Tabella 59  
COMPOSIZIONE % DELLE ENTRATE DEI COMUNI IN ITALIA E IN TOSCANA. 1997 E 2000

	1997		2000	
	Italia	TOSCANA	Italia	TOSCANA
Grado di autonomia tributaria	35,2	47,1	37,2	48,4
Grado di autonomia finanziaria	67,1	69,1	56,4	72,0
Grado di dipendenza istituzionale	31,9	29,9	49,3	27,9

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

L'ampliamento registrato del peso delle entrate tributarie comunali è da attribuire all'introduzione di due strumenti impositivi: una compartecipazione all'Irap (Imposta regionale sulle attività produttive introdotta a partire dal 1998) e l'addizionale IRPEF. La prima, essendo una compartecipazione prefissata, non rappresenta un'imposta manovrabile da parte dei comuni, mentre la seconda può considerarsi a pieno titolo uno strumento impositivo, poiché le amministrazioni possono definirne le aliquote.

I comuni toscani si inseriscono in questo processo di ampliamento dell'autonomia locale, come si riscontra osservando i livelli più elevati di incidenza delle entrate proprie registrati in Toscana (vedi Tab. 59) e, inoltre, se osserviamo le scelte fiscali operate, emerge che la maggioranza delle amministrazioni hanno sfruttato i margini di manovrabilità disponibili, in termini di inasprimento di aliquote e di introduzione ex novo di strumenti tributari (addizionale IRPEF), come riportato nella tabella 60.

Tabella 60  
SCELTE FISCALI DEI COMUNI TOSCANI: VARIAZIONI 2000 RISPETTO AL 1999

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

Fonte: IRPET, 2002

- *2000-2003*

Il triennio successivo 2000-2003 si caratterizza, invece, per un'ulteriore riduzione, per i comuni, dei trasferimenti erariali che vengono sostituiti dalla compartecipazione IRPEF, prevista dalla legge finanziaria per il 2002 (Legge 448/2001). Se in questa fase aumentano le entrate tributarie, ciò non può essere considerato, quindi, come un'estensione dell'autonomia impositiva, poiché: "ad ogni comune italiano sono stati tagliati i trasferimenti erariali in misura equivalente al gettito proveniente dalla compartecipazione IRPEF. In altre parole, per ogni comune non è

cambiato l'ammontare di risorse disponibili ma solo la fonte di finanziamento: parte delle entrate che prima venivano iscritte nel bilancio comunale come trasferimenti erariali adesso vengono iscritte tra le entrate tributarie alla voce compartecipazione IRPEF<sup>133</sup>. Infatti, calcolando i livelli di autonomia tributaria<sup>134</sup>, al netto della compartecipazione IRPEF, si registra un'interruzione del trend avviato dagli anni novanta di crescita di tale indicatore: "se nel 2000 i comuni toscani presentavano livelli di autonomia finanziaria e tributaria medi pari rispettivamente al 71,2% e 44,8%, nel 2001 gli stessi indicatori scendono rispettivamente al 70% e al 44,8%. La riduzione maggiore ha interessato l'autonomia impositiva"<sup>135</sup> (vedi Tab. 61).

Tabella 61  
AUTONOMIA FINANZIARIA E TRIBUTARIA NEI COMUNI TOSCANI  
Valori medi %

	1999	2000	2001	2002
Autonomia finanziaria	67,5	71,2	70,0	70,5
Autonomia tributaria	44,8	48,1	44,8	45,2

Fonte: IRPET, 2004

In questa fase, a fronte di una battuta di arresto in termini di crescita delle entrate tributarie, si registra un aumento dell'incidenza dei trasferimenti istituzionali, in parte dovuta appunto alla compartecipazione IRPEF, in parte all'intervento regionale. Sebbene infatti la quota di trasferimenti statali resti preponderante, cresce la componente regionale che passa tra il 2000 e il 2002 dall'8 al 18% dei trasferimenti correnti in favore dei comuni toscani (IRPET, 2004). Ciò potrebbe rappresentare un'opportunità, poiché la regione potrebbe intervenire, attraverso trasferimenti di natura perequativa, a livellare gli squilibri che, come abbiamo visto, caratterizzano l'erogazione dei trasferimenti erariali, correlati positivamente alla spesa storica e quindi variabili sulla base dell'ampiezza demografica<sup>136</sup>.

Un ultimo aspetto da segnalare sul versante del finanziamento comunali di questo triennio, riguarda l'evoluzione della pressione tributaria. Comparando i livelli di pressione tributaria con i trasferimenti pro capite, si può mettere in luce appunto come i comuni, penalizzati in termini di trasferimento di risorse, abbiano sopperito a questo attraverso una maggiore pressione fiscale. I comuni piccoli e grandi, infatti, registrano livelli più bassi in termini di trasferimenti pro capite e livelli più elevati in termini di pressione tributaria (Tab. 62), sebbene è d'obbligo precisare qui che quest'ultimo costituisce, per quanto riguarda i comuni, un indicatore grezzo poiché viene calcolato dividendo le entrate tributarie per la popolazione residente, tuttavia, una delle fonti di gettito più rilevante, l'ICI, non è da attribuire esclusivamente ai residenti, bensì ai proprietari di immobili (anche non residenti in loco).

Tabella 62  
TRASFERIMENTI CORRENTI E PRESSIONE TRIBUTARIA PRO CAPITE DEI COMUNI TOSCANI  
SECONDO LA CLASSE DIMENSIONALE. 2002  
Valori in euro

	Trasferimenti correnti	Pressione tributaria
Fino a 1.000 ab.	476	513
Da 1.001 a 2.000 ab.	338	371
Da 2.001 a 3.000 ab.	289	388
Da 3.001 a 5.000 ab.	264	381
Da 5.001 a 10.000 ab.	197	388
Da 1.001 a 20.000 ab.	185	377
Da 20.001 a 60.000 ab.	221	409
Da 60.001 a 100.000 ab.	369	440
Oltre i 100.000 ab.	399	514
<b>VALORE MEDIO REGIONALE</b>	<b>276</b>	<b>424</b>

Fonte: IRPET, 2004

<sup>133</sup> IRPET, 2004.

<sup>134</sup> Il motivo per cui non riteniamo opportuno qui riportare i dati ISTAT relativi all'autonomia tributaria e finanziaria dei Comuni italiani è appunto perché in essi la compartecipazione IRPEF viene ascritta all'interno delle entrate tributarie. Mentre i dati qui riportati, elaborati nel Rapporto sulla finanza in Toscana 2004, si riferiscono a dati provenienti dai Certificati Consuntivi di Bilancio.

<sup>135</sup> IRPET, 2004.

<sup>136</sup> Diventa interessante quindi monitorare la politica regionale, vale a dire seguire gli sviluppi delle modalità di distribuzione dei trasferimenti, se sia o meno improntata su fini perequativi: "Dai rapporti precedenti emergeva per i trasferimenti regionali una tendenza a smussare la curvatura dei trasferimenti complessivi ricevuti dai Comuni: distribuiti in buona parte sulle classi medie, i trasferimenti della Regione riducevano leggermente le differenze tra le classi. Nel 2002, invece, la distribuzione appariva più simile a quella dei trasferimenti erariali" (IRPET, 2004).

• 2003-2008

L'ultimo periodo in esame è caratterizzato per un declino della finanza comunale, sia in termini di entrate che di spese.

Per i comuni toscani, infatti, i tassi di variazioni registrati per il periodo 2004-2006 assumono valori negativi per tutte le voci di entrata, come riportato nella tabella 63.

Tabella 63  
ENTRATE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI DELLA TOSCANA. 2004-2006  
Valori assoluti in milioni di euro e variazioni %. Dati relativi alle riscossioni e conto competenze

	2004	2006	Variazioni %
Tributarie	1.029	928	-9,8
Extra-tributarie	682	592	-17,6
Trasferimenti correnti	881	808	-8,3
di cui: <i>dallo Stato</i>	736	676	-8,2
<i>dalla Regione</i>	123	99	-19,5
In c/capitale	620	487	-21,5
Accensione prestiti	400	344	-14
<b>TOTALE AL NETTO DELLE ENTRATE C/TO TERZI</b>	<b>3.612</b>	<b>3.129</b>	<b>-13,4</b>

Fonte: IRPET, 2008

Le ragioni di questo declino sul fronte delle entrate sono diverse: per quanto riguarda le entrate tributarie la riduzione è da ricondurre al blocco imposto dell'aliquota sull'addizionale IRPEF, dal passaggio dalla TARSU in TIA (Tariffa sull'Igiene Ambientale) quindi da un'entrata tributaria ad una tariffaria, a cui si dovrà aggiungere a partire dal 2008 l'abbattimento dell'ICI sulla prima casa.

La progressiva riduzione delle entrate tributarie costituisce un fenomeno che riguarda tutti i comuni italiani, che per il periodo 2003-2008 registrano un calo, in termini reali, del 26% di tale fonte di entrata (Tab. 64).

Tabella 64  
ENTRATE TRIBUTARIE NEI COMUNI ITALIANI. 2003-2008  
Valori assoluti a prezzi costanti (2008) in milioni di euro e variazioni %. Dati relativi alle riscossioni e conto competenze

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Variazione % 2008/2003
Entrate tributarie	27.075	28.439	27.227	26.085	23.519	19.972	-26,2

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Evidentemente in questi anni il livello di incidenza delle entrate tributarie subisce un notevole contraccolpo, passando per i comuni italiani dal 51% al 39% e per i comuni toscani dal 58% al 42% (Tab. 65).

Tabella 65  
INCIDENZA % DELLE ENTRATE TRIBUTARIE SULLE ENTRATE CORRENTI NELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI ITALIANE E TOSCANE. 2003-2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ITALIA	51,4	52,5	52,6	51,6	44,1	38,7
<b>TOSCANA</b>	<b>57,6</b>	<b>56,7</b>	<b>59,4</b>	<b>59,2</b>	<b>48,5</b>	<b>41,5</b>

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Tuttavia, l'autonomia tributaria e di pressione fiscale assumono valori significativamente differenti nelle variegate realtà territoriali rispetto al dato aggregato nazionale o regionale; per quanto riguarda i comuni toscani, prendendo come riferimento il 2006, si può constatare l'ampia variabilità di tali indicatori (Tab. 66), fortemente influenzati sia dalla dimensione demografica delle amministrazioni che dall'attrattività turistica territoriale (che ovviamente determina i valori degli immobili e quindi il gettito ICI).

Tabella 66  
**PRESSIONE ED AUTONOMIA IMPOSITIVA IN ALCUNE AMMINISTRAZIONI COMUNALI TOSCANE**  
 Valori pro capite in euro e %

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	VALORE MEDIO REGIONALE	43,5
<i>Valori minimi</i>		<i>Valori minimi</i>	
Peccioli	170	Peccioli	6,4
Ponte Buggianese	186	Civitella Paganico	11
Monsummano Terme	205	Monterotondo Marittimo	14,9
Agliana	212	Riparbella	17
Lamporecchio	222	Badia Tedalda	17,4

Fonte: IRPET, 2008

La riduzione dell'incidenza delle entrate tributarie non è da attribuire ad un ritorno ad una forma di finanza derivata, al contrario, i trasferimenti istituzionali, sia di stampo erariale che regionale, continuano a diminuire, la riduzione, infatti, per i comuni toscani tra il 2004 e il 2006 è di 8 punti percentuali (vedi Tab. 65).

Le difficoltà sul fronte del reperimento delle risorse sopradescritte, così come i vincoli sempre più stringenti posti sulla spesa comunale, hanno determinato anche su questo versante un'inversione di tendenza, per cui in Toscana: "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)"<sup>137</sup>. Sebbene con livelli differenti di spesa pro capite, con un ampio scarto tra i valori massimi e minimi: "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 come si ricorderà, presentano anche alti livelli di pressione tributaria e mostrano valori di spesa corrente che sono ben oltre il doppio rispetto al dato medio regionale"<sup>138</sup>.

## 12. Conclusioni

Dopo aver tracciato la storia della finanza locale, sin dalle sue origini pre-unitarie, è possibile tirare le fila e far emergere le caratteristiche proprie delle amministrazioni locali toscane. Vale a dire che proviamo qui a rispondere al seguente interrogativo: esiste e qual è il profilo che caratterizza gli enti locali toscani in materia finanziaria?

Sin dall'esperienza precedente all'unificazione nazionale, la Toscana si presenta come un territorio in cui le amministrazioni locali godono di un discreto livello di autonomia, in chiave comparativa, più elevato rispetto alle altre realtà regionali. La tradizione lorenese, come abbiamo visto, imprime il proprio modello al governo locale toscano, per cui sin dall'annessione la Toscana si caratterizza come un territorio in cui le comunità rivestono un ruolo importante.

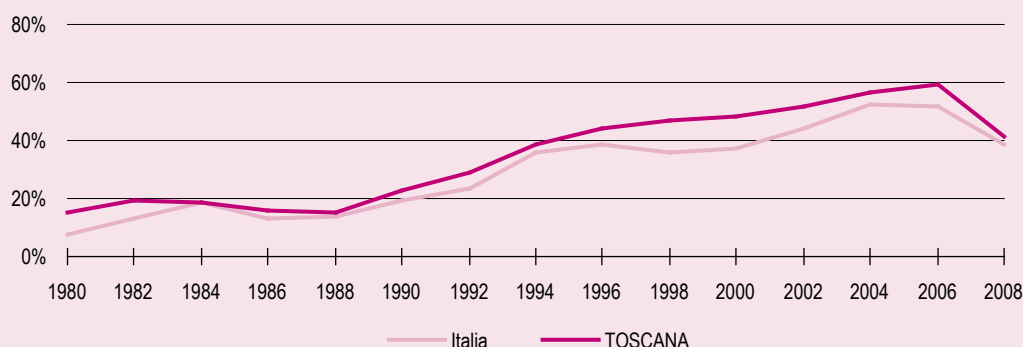
Utilizzando le conoscenze e i dati disponibili sull'attività finanziaria locale, gli aspetti che rappresentano una costante nella comparazione tra la Toscana e l'Italia, presa complessivamente, sono: la maggiore capacità di autofinanziamento, il maggior livello di spesa pro capite e il grado più elevato di pressione fiscale pro capite delle amministrazioni locali toscane. Andando a rappresentare graficamente questi aspetti per l'ultimo trentennio dal 1980 ad oggi, è possibile evidenziare quanto affermato.

La maggiore capacità di autofinanziamento, come abbiamo visto nei precedenti capitoli, caratterizza i comuni toscani per tutto il periodo in esame. A conferma di ciò si può osservare l'evoluzione dell'incidenza delle entrate tributarie rispetto alle entrate correnti per cui le amministrazioni comunali toscane presentano sempre un dato più elevato (Graf. 67).

<sup>137</sup> IRPET, 2008.

<sup>138</sup> IRPET, 2008.

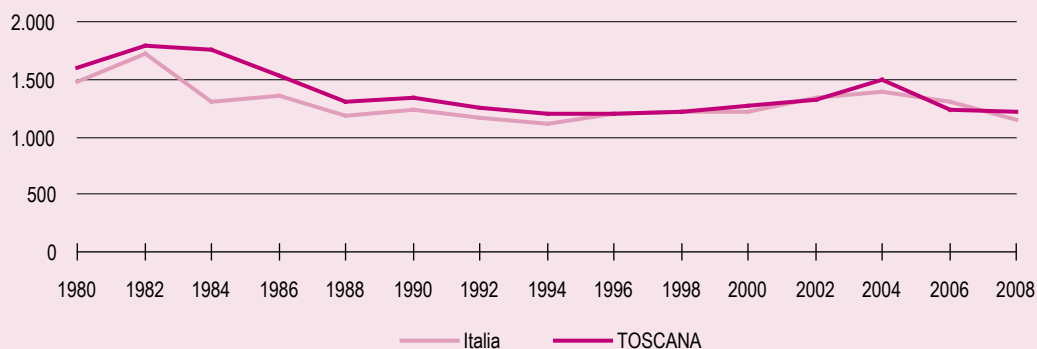
Grafico 67  
 INCIDENZA DELLE ENTRATE TRIBUTARIE RISPETTO ALLE ENTRATE CORRENTI DELLE  
 AMMINISTRAZIONI COMUNALI ITALIANE E TOSCANE. 1980-2008  
 Dati in percentuale e relativi ai conti consuntivi (competenze più residui)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Evidentemente il più elevato livello e contributo delle entrate tributarie ha delle ripercussioni sulla spesa pro capite che per i comuni toscani risulta maggiore del livello nazionale, a conferma di un elevato grado di attività economica comunale. Nel grafico 68 si evidenzia la spesa pro capite comunale ed emerge che quella toscana si assesta sempre su livelli superiori alla spesa pro capite dei comuni italiani a prezzi costanti. Tuttavia, dal grafico in esame salta agli occhi non solo la progressiva riduzione delle risorse a partire dal 1982, ma anche che la differenza tra i livelli di spesa pro capite dei comuni toscani rispetto a quelli italiani era più elevata nella fase della finanza derivata, mentre si appiattiscono negli anni in cui si avviano riforme per una maggiore autonomia locale. Ciò confermerebbe l'importanza per la Toscana del ruolo dei trasferimenti e la posizione di favore di cui essa ha beneficiato (vedi paragrafo 8).

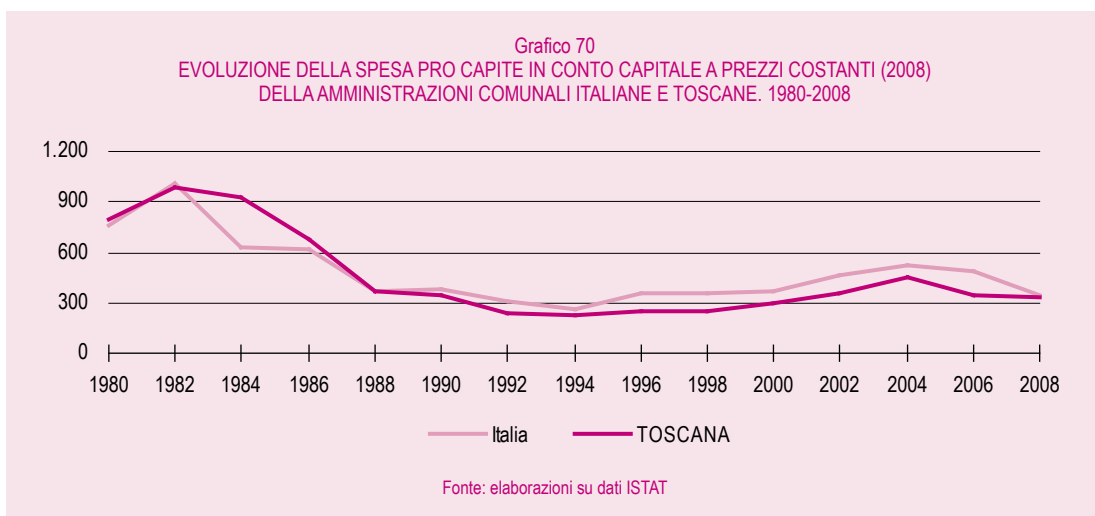
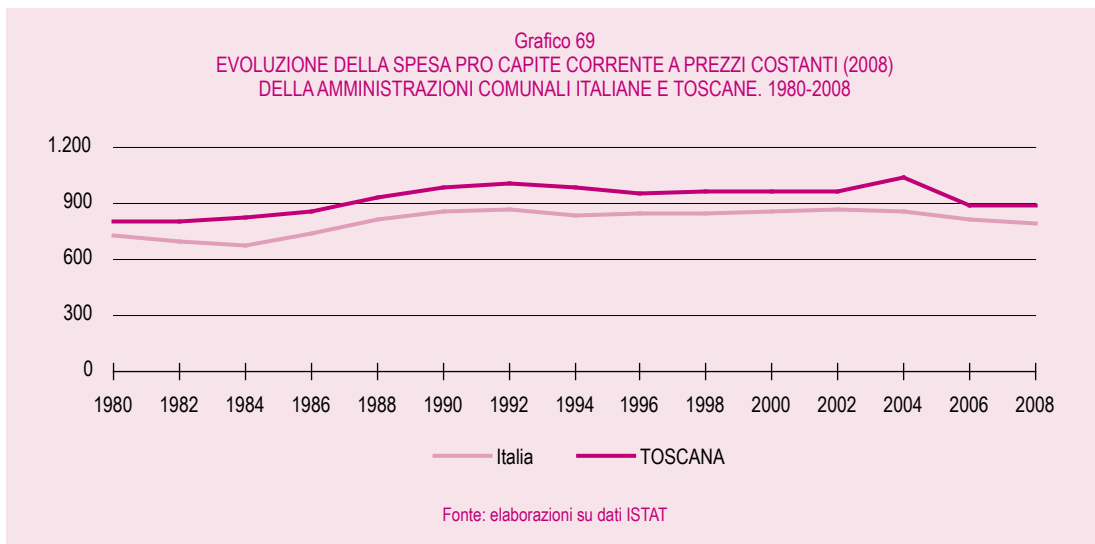
Grafico 68  
 EVOLUZIONE DELLA SPESA PRO CAPITE (CORRENTE PIÙ IN CONTO CAPITALE) A PREZZI COSTANTI (2008)  
 DELLA AMMINISTRAZIONI COMUNALI ITALIANE E TOSCANE. 1980-2008



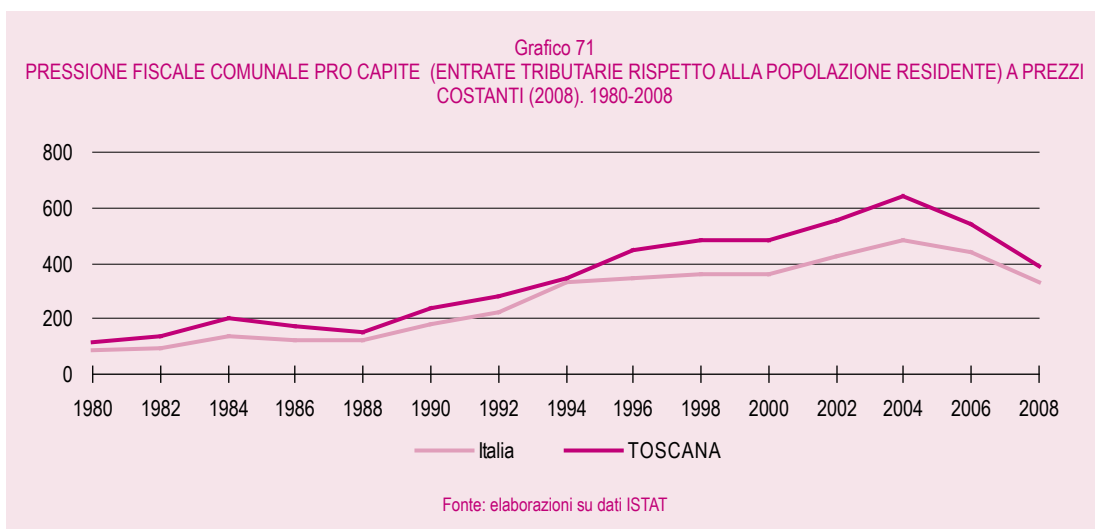
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Sul fronte della spesa comunale va però evidenziato la differente distribuzione della quota in spesa corrente e in conto capitale che si registra nei comuni toscani rispetto al dato nazionale.

Come riportato nei seguenti grafici i comuni toscani presentano dalla fine degli anni Ottanta un livello di spesa in conto capitale pro capite inferiore ai valori nazionali, mentre la spesa corrente pro capite in termini reali, risulta costantemente su livelli superiori.



L'altra faccia della medaglia dei dati positivi fin qui evidenziati è costituita dalla pressione fiscale. Il carico impositivo supportato dai cittadini toscani, calcolato come rapporto tra le entrate tributarie e la popolazione residente, risulta costantemente maggiore di quello nazionale, come si osserva nel grafico 71.





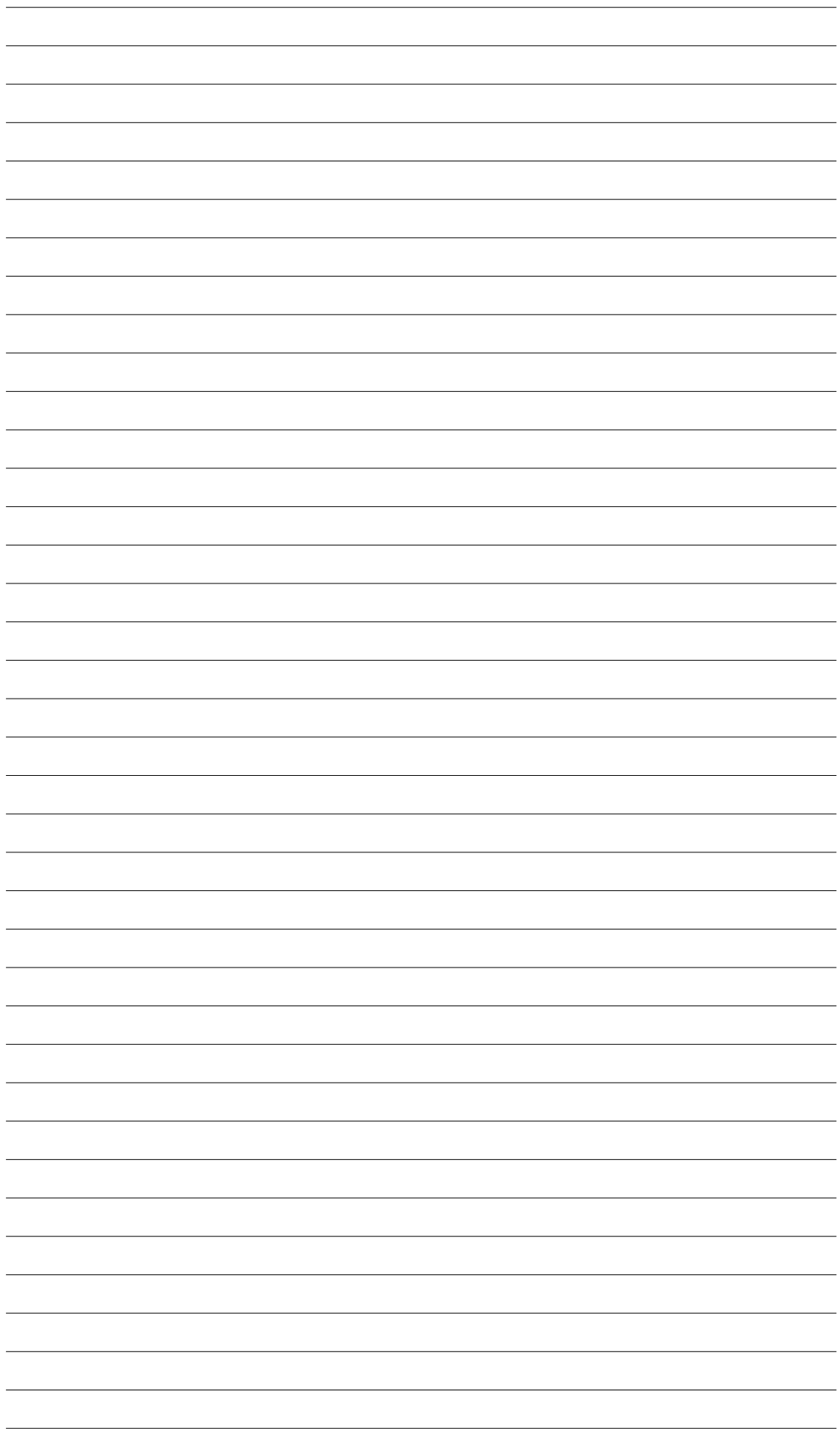
## Riferimenti bibliografici

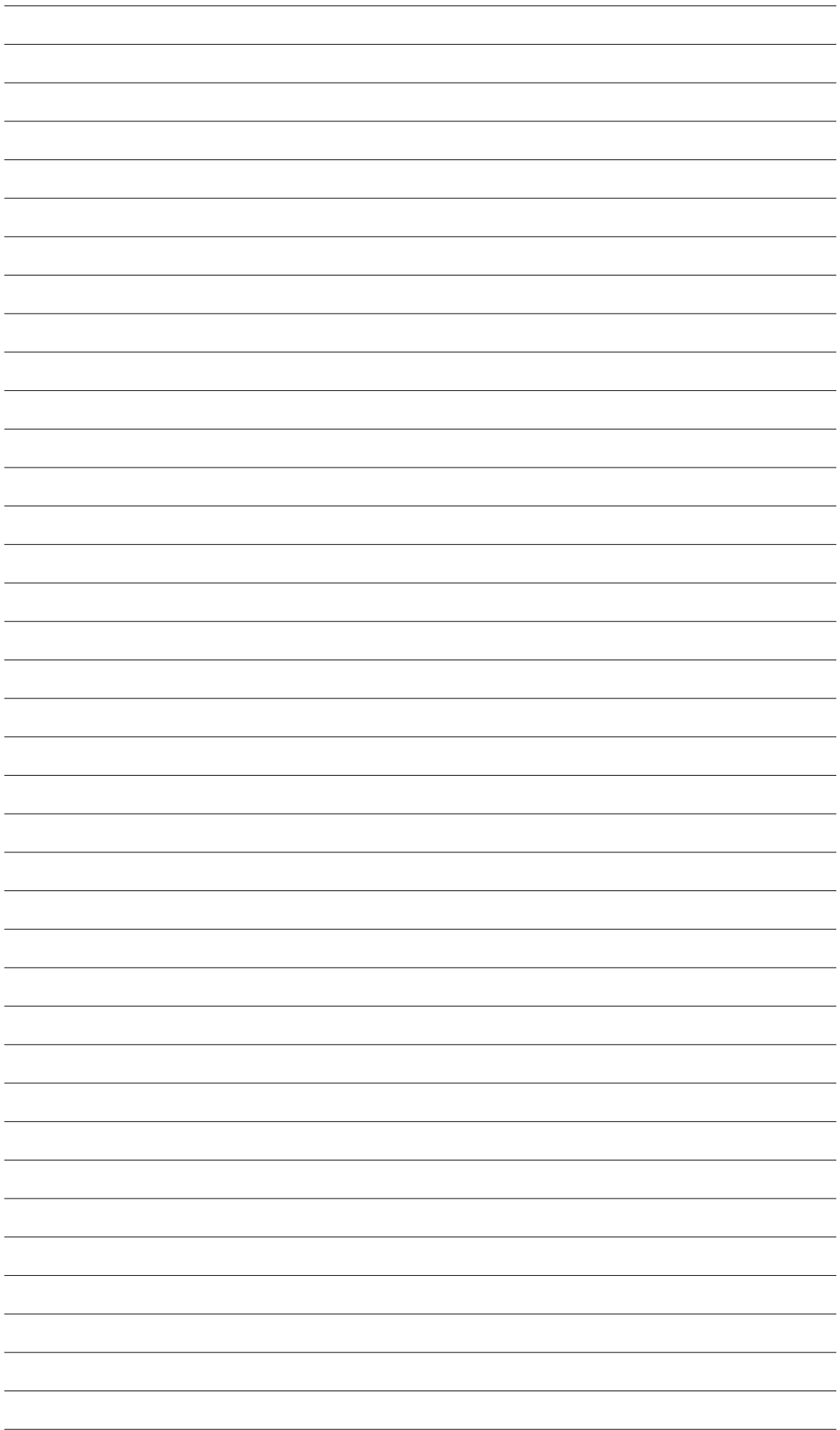
- Amato G. (1975), *Il nostro sistema tributario dopo la riforma*, Cedam, Padova.
- Astuti G. (1966), *L'unificazione amministrativa del regno d'Italia*, Morano, Napoli.
- Becagli V. (1981), *Lezioni di storia toscana*, Le Monnier, Firenze.
- Calandra P. (1978), *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Carboni M. (2006), *Dispensa di storia della finanza pubblica*, Università di Bologna.
- Cavazzuti F. (1983), *I problemi della finanza locale: attualità e linee di riforma*, Atti della tavola rotonda tenuta a Firenze il 1 aprile 1982.
- Contini A., Martelli F. (2007), "Catasto fiscalità e lotta politica nella Toscana nel XVIII secolo", *Annali di Storia di Firenze*, II.
- Dal Pane L. (1965), *La finanza toscana: dagli inizi del secolo XVII alla caduta del Granducato*, Banca commerciale italiana, Milano.
- De Viti De Marco (1930), *Un trentennio di Lotte politiche: 1894-1922*, Collezione meridionale, Roma.
- Donati E. (2008), *La Toscana nell'impero napoleonico: l'imposizione del modello e il processo di integrazione (1807-1809)*, Polistampa, Firenze.
- Fenzi G. (1985), "Brigantaggio e protesta popolare nel Dipartimento dell'Arno 1808-1814", in Tognarini I. (a cura di), *La Toscana nell'età rivoluzionaria e napoleonica*, Edizioni scientifiche, Napoli.
- Frascani P. (1975), *Politica economica e finanza pubblica in Italia nel primo dopoguerra: 1918-1922*, Gianninni, Napoli.
- Gaspari O. (1998), *L'Italia dei municipi: il movimento comunale in età liberale: 1987-1906*, Donzelli, Roma.
- Giarda P. (1982), *Finanza locale: idee per una riforma*, Vita e pensiero, Milano.
- Giuntini A. (2011), "Il cammino della municipalizzazione dei servizi pubblici locali. Dalla Legge del 1903 alle Multiutilities", in IReS *et al.* (a cura di), *La Finanza locale in Italia. Rapporto 2010*, FrancoAngeli, Milano.
- Guerrieri G. (2004), "La finanza locale: le trasformazioni dell'ultimo decennio", *Finanza Locale*, 10, Maggioli Editore.
- IRPET (2002-2008), *La finanza locale in toscana, Rapporto*, IRPET, Firenze.
- ISTAT (anni vari), *I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali e provinciali*.
- La Rosa G. (1992), "Apparenza e realtà del potere: le amministrazioni locali nella toscana di Pietro Leopoldo", *Nuova Rivista Storica*.
- Marongiu G. (2001), *Storia dei tributi degli enti locali, 1861-2000*, Cedam, Padova.
- Meriggi M. (2002), *Gli stati italiani prima dell'Unità. Una storia istituzionale*, il Mulino, Bologna.
- Ministero delle Finanze-Direzione generale dei Servizi per la Finanza locale (1953), *Finanze delle amministrazioni comunali e provinciali: entrate, uscite, passività e vincoli di garanzia desunti dai conti consuntivi negli anni dal 1936 al 1939 e dal 1946 al 1948*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma.
- Ministero delle Finanze-Direzione generale delle Imposte dirette (1928), *Statistica della finanza locale: carico medio per abitante delle entrate Tributarie e delle spese effettive di ciascun comune e di ciascuna provincia nell'anno 1925*, Provveditorato Generale dello Stato, Roma.
- Ministero per la Costituente (1946-1947), *Rapporto della Commissione economica, presentato all'Assemblea Costituente*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma.
- Mirri M. (1955), "Proprietari e contadini toscani nelle riforme leopoldine", *Movimento Operaio*, VII.
- Mori R. (1986), *Le riforme leopoldine nel pensiero degli economisti toscani del '700*, Sansoni, Firenze.
- Pansini G. (1959), "I liberali moderati toscani e la crisi amministrativa del Granducato toscano (1849-1859)", *Rassegna storica toscana*.
- Pansini G. (1985), "I mutamenti nell'amministrazione della Toscana durante la dominazione napoleonica", in Tognarini I. (a cura di), *La Toscana nell'età rivoluzionaria e napoleonica*, Edizioni scientifiche, Napoli.
- Paolini G. (2006), *Toscana e Santa Sede negli anni della Restaurazione 1814-1845*, Le Monnier, Firenze.
- Pavone C. (1964), *Amministrazione centrale e amministrazione periferica: da Rattazzi a Ricasoli*, Giuffrè, Milano.
- Piperno S. (1998), "Un quarto di secolo di finanza comunale in Italia (1971-1996)", *Amministrare*, 3, il Mulino, Bologna.
- Pischel G. (1965), *La municipalizzazione in Italia ieri, oggi, domani*, Confederazione della municipalizzazione, Roma.
- Putnam R. (1993), *La tradizione civica delle regioni italiane*, Mondadori, Milano.
- Ragionieri E. (1976), *Un comune socialista, Sesto Fiorentino*, Editori Riuniti, Roma.
- Ragionieri E. (a cura di) (1965), *Guida alla mostra storica dell'unificazione italiana 1865/1965*, Tipografia nazionale, Firenze.

- Repaci F. (1970), *Economia e finanza locale, la finanza degli enti corporativi*, Giuffrè, Milano.
- Saredo G. (1907), *La legge sull'amministrazione provinciale e comunale*, Utet, Torino.
- Sordi B. (1981), *L'amministrazione illuminata: riforma delle comunità e progetti di costituzione nella Toscana leopoldina*, Giuffrè, Milano.
- Steve S. (1947), *Il sistema tributario e le sue prospettive*, Ed. Rizzoli e C., Milano.
- Toniolo G. (1980), *L'economia dell'Italia Fascista*, Laterza, Bari.
- Volpi F. (1962), *Le finanze dei comuni e delle province del Regno d'Italia, 1860-1890*, Ilte, Torino.
- Zamagni V. (1990), *Dalla periferia al centro: la seconda rinascita economica dell'Italia, 1861-1981*, il Mulino, Bologna.









Finito di stampare in Italia nel mese di Gennaio 2011  
da Pacini Editore Industrie Grafiche - Ospedaletto (Pisa)  
per conto di Edifir - Edizioni Firenze

---

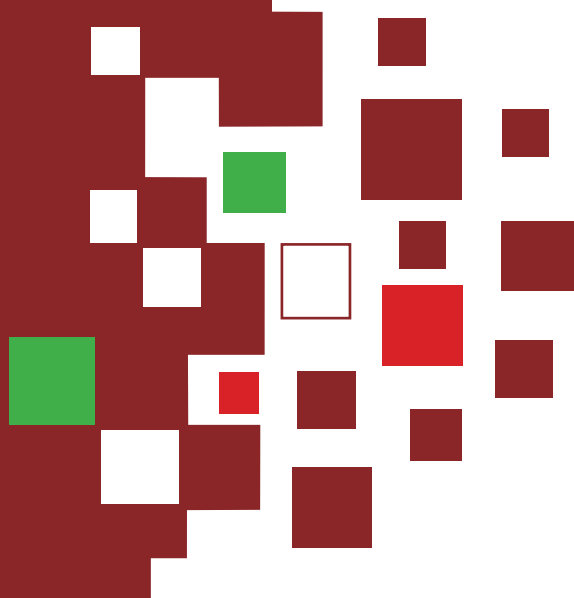
ISBN 978-88-6517-024-3



# IRPET

Istituto  
Regionale  
Programmazione  
Economica  
Toscana

[www.irpet.it](http://www.irpet.it)



ISBN 978-88-6517-024-3