

# LA FINANZA PUBBLICA IN TOSCANA

RAPPORTO 2012 - 2013



REGIONE  
TOSCANA



IRPET

## RICONOSCIMENTI

Il rapporto di ricerca è stato coordinato da Patrizia Lattarulo – all'interno dell'Area Territorio, istituzioni e finanza pubblica – che ha curato l'impostazione del lavoro e la revisione finale.

I capitoli sono da attribuirsi come segue:

- Premessa: Patrizia Lattarulo;
- Capitolo 1: Giuseppe Ferraina (Anci Toscana) e Patrizia Lattarulo, con la collaborazione statistica di Chiara Bocci;
- Capitolo 2: Chiara Bocci e Patrizia Lattarulo (il § 2.1 è stato curato da Sabrina Iommi mentre Chiara Agnoletti e Claudia Ferretti hanno curato il § 2.4);
- Capitolo 3: Leonardo Ghezzi, Letizia Ravagli, Stefano Rosignoli e Nicola Sciclone;
- Capitolo 4: Enrico Conti;
- Capitolo 5: Paolo Chiades e Vanni Mengotto (Banca d'Italia, sede di Venezia);
- Capitolo 6: Agnese Casolaro e Alessandro Panaro (SRM-Studi e Ricerche per il Mezzogiorno);
- Capitolo 7: Giuseppe Gori e Patrizia Lattarulo;
- Capitolo 8: Alessandro Canzoneri.

Editing a cura di Elena Zangheri.

Un particolare ringraziamento va ad Anci Toscana, Banca d'Italia e SRM Centro studi e ricerche per il Mezzogiorno per l'importante contributo al Rapporto. Si ringrazia, inoltre, Ance Toscana, per le informazioni rese disponibili.

ISBN 978-88-6517-047-2

© IRPET, Firenze - 2013

PRESENTAZIONE di <i>Vittorio Bugli</i>	5
INTRODUZIONE	7
1.	
GLI EFFETTI DELLE MANOVRE FINANZIARIE SUI COMUNI TOSCANI	11
1.1 Premessa	11
1.2 Il contributo al risanamento della finanza pubblica	11
1.3 Gli effetti del Patto di Stabilità Interno	14
1.4 L'ausilio finanziario del Patto di Stabilità Territoriale	18
1.5 Minori trasferimenti dallo Stato e maggiore pressione fiscale in ambito locale	21
1.6 I comportamenti fiscali	25
1.7 I Comuni di fronte ai vincoli di bilancio: riduzione dei costi, minori servizi o maggiore pressione fiscale?	32
2.	
IL PRELIEVO FISCALE SUL PATRIMONIO IMMOBILIARE	35
2.1 La fiscalità immobiliare italiana in un confronto internazionale	36
2.2 Il gettito IMU in Toscana	44
2.3 Il carico fiscale sul patrimonio immobiliare: quali funzioni e quali obiettivi tra controprestazione, risanamento e redistribuzione?	54
2.4 L'archivio catastale per la stima del <i>fiscal gap</i>	62
3.	
VERSO UNA STIMA DEL TAX GAP: UNA PRELIMINARE APPLICAZIONE PER LA TOSCANA	65
3.1 Premessa	65
3.2 Una breve rassegna della letteratura	66
3.3 <i>Tax gap</i> dell'IRPEF	67
3.4 <i>Tax gap</i> dell'IRAP	73
3.5 Conclusioni	77
4.	
IL SERVIZIO IDRICO E DI IGIENE URBANA TRA QUADRO REGOLATORIO E ASSETTI INDUSTRIALI	79
4.1 Il quadro normativo sui servizi pubblici locali all'indomani della sentenza 199/2012 della Corte Costituzionale: un ritorno alle origini?	79
4.2 Il servizio idrico integrato: normativa di settore, governance regolatoria, assetti industriali	83
4.3 Il servizio di igiene urbana: normativa di settore, governance regolatoria e assetti industriali	91

5.	GLI INVESTIMENTI NEI COMUNI TOSCANI TRA PATTO DI STABILITÀ INTERNO E CARENZA DI RISORSE FINANZIARIE	97
5.1	Premessa	97
5.2	L'andamento degli investimenti in Toscana	98
5.3	Confronto tra Comuni esenti e soggetti al Patto di stabilità interno	101
5.4	Le fonti di finanziamento	104
5.5	Conclusioni	106
6.	IL FINANZIAMENTO DEGLI INVESTIMENTI DEGLI ENTI LOCALI E TERRITORIALI IN TOSCANA: GLI STRUMENTI ED IL LORO UTILIZZO	107
6.1	Premessa	107
6.2	Lo sviluppo dell'indebitamento degli Enti Locali e territoriali	107
6.3	Il mercato dei mutui per gli investimenti: soggetti finanziatori e settori interessati	109
6.4	Il ricorso agli altri strumenti finanziari	112
6.5	Alcune considerazioni conclusive	118
7.	OPERE PUBBLICHE: L'EFFETTO DELLA CRISI SULLA SCARSITÀ DI RISORSE E SULL'EFFICIENZA DEL MERCATO	121
7.1	Premessa	121
7.2	Le aggiudicazioni toscane negli anni di crisi, un quadro generalizzato di contrazione e di frammentazione degli interventi in nuove costruzioni	123
7.3	Efficienza del mercato	129
7.4	Le imprese aggiudicatarie, aumenta la quota di risorse che restano sul territorio regionale	150
7.5	Considerazioni di sintesi: l'urgenza limita i risparmi di costo derivanti dalla crisi	155
	<i>Appendice: Le aggiudicazioni toscane nel contesto nazionale</i>	156
8.	FORME DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO (PPP): IL <i>PROJECT FINANCE</i> ED IL NUOVO <i>PROJECT BOND</i> . LE POSSIBILI RISORSE PER LA TOSCANA	159
8.1	Premessa	159
8.2	Il <i>Project Finance</i> nella sua conformazione pura	160
8.3	Il <i>Project Finance</i> nel Partenariato Pubblico Privato (PPP)	162
8.4	Anticipo di cassa ed elusione del Patto di stabilità attraverso il <i>Project Finance</i> . Vantaggi e costi per l'amministrazione pubblica	163
8.5	Il mercato europeo del PPP: vincoli di bilancio pubblico e risorse private di fronte alla crisi	166
8.6	La ricerca di risorse private in Italia: bandi, aggiudicazioni ed opere in <i>Project Finance</i>	168
8.7	Il <i>case study</i> per la Toscana: la realizzazione in <i>Project Financing</i> di un asilo nido a Calenzano (FI)	174
8.8	Un nuovo canale di finanziamento: il <i>Project Bond</i>	180
8.9	Conclusioni	187
	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	189

# 1. GLI EFFETTI DELLE MANOVRE FINANZIARIE SUI COMUNI TOSCANI<sup>1</sup>

---

## 1.1 Premessa

La finanza comunale attraversa una stagione di profondo mutamento, tanto sul lato delle entrate quanto sul versante delle spese, delineato dal Legislatore con l'obiettivo di ridefinire i rapporti finanziari tra Stato e Autonomie Locali nel segno di una reciproca responsabilizzazione, superando per tale via lo storico modello della finanza locale di tipo derivato.

In attesa che entrino definitivamente in vigore il federalismo municipale e il criterio dei fabbisogni standard, vale a dire i due capisaldi del processo di riforma in corso, già durante questa complessa fase transitoria il comparto comunale conosce una significativa contrazione delle risorse disponibili, accompagnata peraltro da una costante situazione di incertezza normativa, che rende ulteriormente problematico l'avvio di un rinnovato ciclo di programmazione finanziaria di largo respiro. Rispetto a questo stato di indubbia difficoltà, riscontrabile assai diffusamente lungo il territorio nazionale, pur con evidenti segnali di sofferenza l'universo comunale della Toscana rivela nel suo complesso una condizione di sostanziale tenuta finanziaria, sia per quanto concerne il rispetto degli obblighi derivanti dal Patto di Stabilità Interno (PSI) che per quanto riguarda il livello quali-quantitativo di beni e servizi fin qui garantiti ai cittadini.

Tuttavia, in una prospettiva di risorse disponibili sempre più scarse – pur tenendo conto dei nuovi margini e/o strumenti fiscali concessi dal Legislatore – anche nella nostra regione i Comuni dovranno confrontarsi con il rischio di un ridimensionamento del ruolo storicamente svolto dal comparto nel sistema Toscana. Le trasformazioni in atto nel mondo politico-istituzionale e nel sistema economico-produttivo, più ancora del processo di riforma in corso, appaiono infatti destinati ad incidere progressivamente sulla capacità dei Comuni toscani di continuare a svolgere in modo adeguato le funzioni di protezione sociale, sostegno all'economia locale e cura del territorio, determinanti per favorire la competitività del sistema regionale e per garantire il livello di *welfare* preesistente.

## 1.2 Il contributo al risanamento della finanza pubblica

Nel 2012 sale a 519 milioni di euro il contributo finanziario complessivamente imposto dallo Stato al comparto comunale della Toscana per il risanamento dei conti pubblici. Il dato scaturisce dall'effetto congiunto delle molteplici manovre finanziarie implementate dal Governo soprattutto nel corso dell'ultimo biennio (Tab. 1.1), certamente rese

---

<sup>1</sup> Il presente contributo scaturisce da una collaborazione tra Anci Toscana e IRPET. Una versione preliminare del lavoro è stata presentata in occasione del Meeting Formativo "La situazione economico-finanziaria e il ruolo delle autonomie locali nella crisi", organizzato da Anci Toscana in collaborazione con IFEL e tenutosi a Firenze in data 11 settembre 2012.

necessarie dalla grave crisi economica che attraversa il Paese ma poste in essere anche con l'obiettivo di favorire ed in parte anticipare una radicale modifica dei rapporti finanziari fin qui intercorsi tra Stato e Autonomie Locali, che vedrà pienamente luce con l'approdo definitivo al federalismo municipale e con il passaggio effettivo dal criterio della spesa storica al principio dei fabbisogni standard.

Alla significativa riduzione strutturale dei trasferimenti erariali di parte corrente si affianca, infatti, un forte inasprimento dell'obiettivo programmatico imposto con il PSI. La riduzione dei trasferimenti avviata nel 2011 secondo le disposizioni contenute nel decreto legge 78/2010 (101 milioni di euro per i Comuni toscani) viene resa ben più consistente nell'anno successivo, quando agli ulteriori tagli previsti dal medesimo provvedimento normativo (altri 68 milioni di euro in Toscana) si aggiungono quelli stabiliti dai decreti legge 201/2011 e 95/2012 (meglio noti rispettivamente come "Salva Italia" e "Spending Review 2"). Contemporaneamente l'obiettivo programmatico imposto con il PSI passa dai 18 milioni di euro del 2010 agli attuali 208 milioni, nonostante l'alleggerimento della manovra finanziaria a carico del comparto comunale prevista inizialmente dalla legge di stabilità per il 2012. Ci si riferisce alle previsioni contenute nel decreto legge 98/2011, che pur mantenendo complessivamente invariato l'obiettivo programmatico del comparto, ha distinto gli Enti comunali tra virtuosi e non, escludendo i primi dagli oneri finanziari derivanti dal PSI<sup>2</sup> ed obbligando i secondi a farsi carico degli sforzi complessivi. Inoltre, intervengono le modifiche in materia di regionalizzazione del PSI con il decreto legge 95/2012, ovvero l'istituzione del cosiddetto "Patto verticale incentivato", tramite il quale viene riconosciuto dallo Stato un *plafond* di base per alimentare in ambito regionale le compensazioni verticali, pari almeno all'83,33% dell'ammontare di risorse che le Regioni aderenti devono mettere a disposizione dei Comuni ricadenti sul proprio territorio<sup>3</sup>. È da ricordare, infine, una terza tipologia di vincoli finanziari legati al risanamento della finanza pubblica, imposti dalla cosiddetta *spending review* ai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti. Con il sacrificio finanziario richiesto tramite il decreto legge 95/2012, infatti, da un lato i piccoli Comuni subiscono una decurtazione dei trasferimenti erariali attraverso il canale del Fondo Sperimentale di Riequilibrio (circa 3 milioni di euro in Toscana), mentre gli Enti già sottoposti alle regole del PSI vengono obbligati, per l'ammontare di riferimento (quasi 29 milioni di euro per i Comuni della nostra regione), all'estinzione anticipata dello *stock* di debito accumulato in bilancio. In ogni caso, alla stregua delle altre misure di rigore già sinteticamente richiamate, anche quest'ultimo provvedimento determina una contrazione delle risorse effettivamente disponibili in bilancio. Pertanto, in definitiva, si può affermare che nel 2012 il contributo richiesto ai Comuni toscani per il risanamento della finanza pubblica si raddoppia rispetto all'esercizio finanziario precedente, raggiungendo una soglia quasi pari al 16% della spesa corrente complessivamente impegnata nel

<sup>2</sup> Sulla base di 4 criteri (rispetto del PSI nel biennio 2010-2011, livello di autonomia finanziaria, equilibrio di parte corrente e capacità di riscossione delle entrate correnti) nel 2012 sono stati classificati come virtuosi 143 Comuni, tra i quali 10 Enti toscani. Si tratta di Abbadia San Salvatore, Buggiano, Calcinaia, Castagneto Carducci, Greve in Chianti, Montepulciano, Rosignano Marittimo, San Gimignano, Serravalle Pistoiese e Subbiano. Come ben si evince, sono Comuni distribuiti diffusamente lungo il territorio regionale, fatta eccezione per gli ambiti provinciali di Grosseto e Massa Carrara, che presentano valori più o meno vicini alla media regionale sia per dimensione demografica sia in termini di reddito pro capite, alcuni con vocazione fortemente turistica, altri agricoli oppure con accentuata connotazione industriale. Pertanto, almeno in Toscana e per questa prima fase, il carattere della virtuosità non sembrerebbe associato a particolari caratteristiche del territorio e/o a determinate condizioni economiche dell'ambiente di riferimento.

<sup>3</sup> Per una esaustiva disamina quantitativa del caso toscano per il 2012 si rimanda al paragrafo 1.4. In ogni caso, si ritiene utile anticipare che la Regione Toscana nell'esercizio finanziario considerato ha aggiunto 11 milioni di euro ai 55 derivanti dal *plafond* statale, per un ammontare complessivo di circa 66 milioni di euro indirizzati a favore dei Comuni toscani, mentre il *plafond* messo a disposizione tramite il tradizionale Patto verticale regionale è stato pari a 912mila euro, però limitato ai Comuni colpiti nel corso dell'anno dagli incendi boschivi.

2010, ossia alla vigilia del processo di riforma che la finanza locale del nostro Paese sta portando avanti con diverse e molteplici difficoltà, tanto per motivi dovuti al perdurante stato di incertezza normativa quanto per ragioni legate alla portata del ridimensionamento finanziario imposto al comparto comunale.

Tabella 1.1  
CONTRIBUTO DEI COMUNI TOSCANI AL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA. 2010-2012  
Effetto cumulato senza Patto orizzontale nazionale per il 2012. Valori in milioni di euro e percentuali

	2010	2011	2012	
			Valori assoluti	Valori %
Obiettivo Patto senza virtuosità	79	169	291	56,1
Riduzione obiettivo Patto tramite Patto verticale incentivato	0	0	-66	-12,7
Riduzione obiettivo Patto tramite Patto verticale regionale	-60	-37	-1	-0,2
Riduzione obiettivo Patto tramite premio virtuosità	0	0	-11	-2,1
Riduzione Patto tramite bonus premialità	0	0	-5	-1,0
Taglio trasferimenti ex D.L. 78/2010 art. 14 comma 2	0	101	169	32,6
Taglio trasferimenti ex D.L. 201/2011 art. 28 commi 7 e 9	0	0	110	21,2
Taglio trasferimenti ex D.L. 95/2012 art. 16 comma 6	0	0	3	0,6
Altri vincoli derivanti da D.L. 95/2012 spending review	0	0	29	5,6
<b>TOTALE CONTRIBUTO FINANZIARIO</b>	<b>19</b>	<b>233</b>	<b>519</b>	<b>100,0</b>
Incidenza % del contributo finanziario su spesa corrente 2010	0,6	7,0		15,5

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno e Regione Toscana

Piuttosto interessanti si rivelano le informazioni che si ricavano mediante l'analisi per classe demografica delle manovre finanziarie indirizzate al comparto comunale, soprattutto in un confronto tra il 2012 e il 2013, quando anche i Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti saranno sottoposti ai vincoli del PSI (Tabb. 1.2-1.3). Esclusi completamente fino al 2011 dagli sforzi imposti al comparto comunale per il risanamento dei conti pubblici, gli Enti di minori dimensioni subiscono le prime restrizioni di bilancio a partire dal 2012, quando pur restando ancora estranei alle regole del PSI registrano comunque un ridimensionamento dei contributi erariali di parte corrente, per effetto delle disposizioni contenute nei decreti legge "Salva Italia" e "Spending Review 2". Questi provvedimenti, diversamente dal decreto legge 78/2010, investono infatti l'universo comunale senza alcuna esclusione per fascia demografica. Abbastanza marcata rimane però fino al 2012, tra gli enti comunali cosiddetti piccoli e non, la differenza circa la dimensione del sacrificio finanziario imposto dalle manovre del Governo (Tab. 1.2), dal momento che il contributo dei piccoli Comuni, pari al 4% della rispettiva spesa corrente impegnata nel 2010, risulta quasi quattro volte inferiore a quello richiesto ai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti.

Tabella 1.2  
CONTRIBUTO DEI COMUNI TOSCANI AL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2012  
Effetto cumulato senza Patto orizzontale nazionale. Valori in milioni di euro e percentuali

Classe demografica	Obiettivo Patto	Taglio trasferimenti	Altri vincoli spending review	Totale contributo finanziario	% contributo finanziario cumulato al 2012 su spesa corrente 2010
Fino a 1.000	0,0	0,8	0,0	0,8	4,2
1.000-5.000	0,0	12,9	0,0	12,9	3,9
5.000-10.000	26,4	34,7	3,7	64,8	16,4
10.000-20.000	34,3	45,4	5,2	84,9	17,1
20.000-60.000	50,2	60,1	6,0	116,3	17,6
Oltre 60.000	97,2	128,3	13,8	239,3	16,4
<b>TOTALE</b>	<b>208,1</b>	<b>282,2</b>	<b>28,7</b>	<b>519,0</b>	<b>15,5</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

Fatta eccezione per i Comuni con meno di 1.000 abitanti, i quali anche nel 2013 saranno esclusi dai vincoli finanziari derivanti dal PSI, subendo comunque un incremento dei tagli operati tramite la *spending review*, a partire dal prossimo esercizio finanziario la differenza per classe demografica verrà quasi completamente meno in termini di contributo al risanamento della finanza pubblica, attestandosi in Toscana al 13% della spesa corrente impegnata nel 2010, a seguito dell'intervento del decreto legge 35/2013 (cosiddetto "sblocco dei pagamenti della Pubblica Amministrazione"). Accanto all'ormai tradizionale ausilio finanziario garantito dal Patto verticale (incentivato e regionale), infatti, un peso assolutamente centrale verrà rivestito dal decreto legge appena menzionato, che nel 2013 in Toscana per il comparto comunale interviene in una prima fase con un importo già pari a 320 milioni di euro. Di fatto, la rilevanza di questo provvedimento è tale da annullare quasi totalmente – limitatamente all'esercizio finanziario 2013 – l'onere finanziario derivante dal PSI. Quest'ultimo, tuttavia, si riproporrà, almeno a normativa vigente, così come inizialmente previsto a partire dal 2014. Colpisce particolarmente la riduzione delle risorse disponibili nei bilanci 2013 dei Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti, i quali oltre a subire i maggiori oneri imposti dalla *spending review* saranno contestualmente sottoposti per la prima volta ai vincoli finanziari del PSI<sup>4</sup>. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, fra l'altro, si ritiene interessante precisare che solo per il 2013 l'obiettivo programmatico degli Enti appartenenti a questa fascia demografica risulterà equivalente al 13% della spesa corrente mediamente impegnata nel triennio 2007-2009, ma senza l'effetto di sterilizzazione pari all'ammontare dei tagli operati con il decreto legge 78/2010 durante il biennio 2011-2012, come invece accade per i Comuni da sempre sottoposti al PSI. Ecco il motivo per cui, in definitiva, a partire dal 2013 potrebbe non esservi quasi più alcuna differenza tra i Comuni delle diverse classi demografiche nella compartecipazione al risanamento dei conti pubblici, fatta una parziale eccezione per i Comuni con meno di 1.000 abitanti. Questi dovrebbero essere sottoposti al PSI solo dal 2014, probabilmente in via indiretta tramite l'Ente di associazionismo intercomunale cui dovrebbero nel frattempo obbligatoriamente appartenere.

Tabella 1.3

CONTRIBUTO DEI COMUNI TOSCANI AL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2013  
Effetto cumulato - senza virtuosità e altri sconti di manovra. Valori in milioni di euro e percentuali

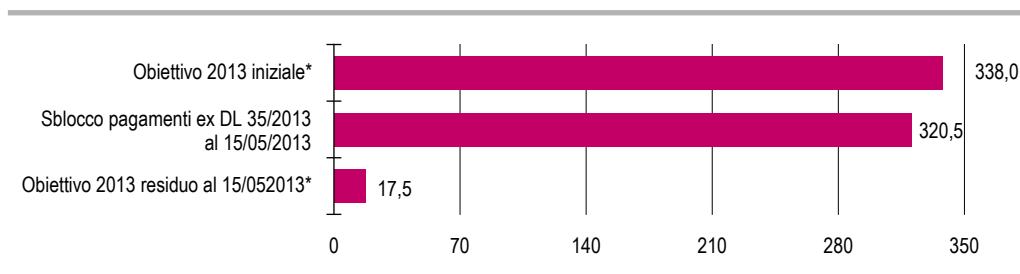
Classe demografica	Obiettivo Patto 2013			Taglio trasferimenti erariali	Totale contributo finanziario cumulato al 2013	
	Ex L. 228/2012	DL 35/2013 - spazi finanziari concessi al 15/05/2013	Obiettivo Patto residuo		Valori assoluti	In % su spesa corrente 2010
0-1.000	0,0	0,0	0,0	1,6	1,6	8,4
1.000-5.000	41,7	16,3	25,4	27,0	52,4	15,9
5.000-10.000	40,8	41,8	-1,0	51,3	50,3	12,8
10.000-20.000	48,7	49,0	-0,3	64,9	64,6	13,0
20.000-60.000	73,0	68,0	5,0	86,8	91,8	13,9
Oltre 60.000	133,8	145,5	-11,7	186,3	174,6	11,9
TOTALE	338,0	320,5	17,5	417,9	435,4	13,0

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia delle Finanze e SIOPE

<sup>4</sup> Si ritiene interessante porre in evidenza che, allo scopo di affrontare il forte effetto spiazzamento imposto dalla legge di stabilità per il 2013 ai bilanci dei Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti, alcuni provvedimenti attualmente all'esame del Parlamento (cfr. modifiche al Patto verticale incentivato per il 2013) mirano ad alleggerire in modo sostanziale il vincolo finanziario imposto per la prima volta a questi Enti dal PSI, così da agevolare l'impatto iniziale sui piccoli Comuni.



Grafico 1.4  
 PATTO DI STABILITÀ INTERNO: L'OBIETTIVO PROGRAMMATICO PER I COMUNI TOSCANI AL 15/05/2013  
 Valori in milioni di euro



\* Al lordo di virtuosità e patto verticale incentivato e regionale  
 Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno e Ministero dell'Economia e delle Finanze

### 1.3 Gli effetti del Patto di Stabilità Interno

Istituito con la legge Finanziaria per il 1999, nel corso del tempo il PSI si è sempre più connotato come il principale strumento di coordinamento della finanza pubblica, svolgendo non tanto un mero ruolo di freno alle tradizionali dinamiche espansive della finanza locale quanto piuttosto una funzione di condizionamento delle scelte programmatiche e gestionali degli enti locali.

Quest'ultimo aspetto assume una maggiore centralità a partire dal 2011, dal momento che le nuove modalità di calcolo dell'obiettivo programmatico impongono alla generalità dei Comuni un avanzo di bilancio in termini di competenza mista<sup>5</sup>, così obbligandoli – soprattutto in una fase di crescente riduzione delle risorse disponibili – ad una prima rottura effettiva rispetto alla composizione storica dei loro bilanci. Emerge pertanto in tutta evidenza l'opportunità di analizzare approfonditamente lo strumento considerato, per cogliere utili indicazioni circa il sentiero di evoluzione finanziaria fin qui percorso dai Comuni toscani sottoposti alle regole del PSI.

A tal riguardo, un primo aspetto che certamente merita di essere indagato è la capacità di rispettare le condizioni di restrizione finanziaria imposte dal PSI, anche in un confronto rispetto alla *performance* manifestata dai Comuni ricadenti in altri contesti regionali (Tab. 1.5). Sotto questo profilo, indicazioni indubbiamente positive emergono per il comparto comunale della Toscana con riferimento al triennio 2009-2011, dal momento che nel periodo considerato pochissimi Comuni non sono stati in grado di conseguire gli obiettivi programmatici loro assegnati, registrando un tasso di inadempienza ben

<sup>5</sup> Pur confermando in via generale l'impianto di calcolo previgente, si ritiene comunque utile precisare che con le recenti modifiche apportate in materia dalla legge di stabilità per il 2013 ogni Ente sottoposto alle regole del PSI, durante la fase di predisposizione del bilancio di previsione, deve determinare il proprio obiettivo programmatico nel rispetto della prudenza contabile, ovvero senza tenere conto dei vantaggi finanziari derivanti da un eventuale riconoscimento successivo della sua virtuosità, pertanto applicando la percentuale del 15,8% (se con popolazione superiore a 5.000 abitanti) o del 13% (se con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti) alla media triennale 2007-2009 della complessiva spesa corrente sostenuta (impegni del Titolo I), neutralizzata del taglio cumulato dei trasferimenti stabilito dall'articolo 14 comma 2 del decreto legge 78/2010. A partire dal 2014 anche gli Enti con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti dovranno applicare, almeno secondo la normativa vigente, una percentuale pari al 15,8%, per cui già nel 2013 sono obbligati a tenere conto di questo maggiore onere finanziario in fase di predisposizione del bilancio di previsione pluriennale. In ogni caso, il saldo finanziario utile a rispettare l'obiettivo programmatico rimane da calcolare in termini di competenza mista, ovvero mediante la somma algebrica degli importi che scaturiscono dalle differenze tra accertamenti e impegni per la parte corrente e tra riscossioni e pagamenti per la parte in conto capitale, al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese riconducibili alla concessione di crediti.

inferiore a quello nazionale. È da salutare con particolare favore il risultato conseguito nel corso del 2011, durante il quale il rigore finanziario dei Comuni toscani mantiene un livello molto elevato nonostante il forte inasprimento degli obiettivi programmatici imposti con il PSI, mentre a livello nazionale il numero di Enti inadempienti si alza considerevolmente, passando da 49 a 103.

Tabella 1.5  
COMUNI INADEMPIENTI AL PATTO DI STABILITÀ INTERNO: UN CONFRONTO FRA TOSCANA E ITALIA. 2009-2011  
Valori assoluti e percentuali

Regione	Valori assoluti			Valori percentuali		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
NORD	138	28	43	12,6	2,5	3,9
Piemonte	14	1	4	10,4	0,7	3,0
Lombardia	63	15	26	13,8	3,3	5,7
Liguria	7	2	0	13,7	3,9	0,0
Veneto	46	9	10	17,2	3,4	3,7
Emilia Romagna	8	1	3	4,2	0,5	1,6
CENTRO	17	1	3	4,5	0,3	0,8
Umbria	1	0	1	3,1	0,0	3,1
<b>TOSCANA</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2,6</b>	<b>0,7</b>	<b>1,3</b>
Marche	10	0	0	14,9	0,0	0,0
Lazio	2	0	0	1,6	0,0	0,0
SUD E ISOLE	61	20	57	7,5	2,5	7,0
Abruzzo	3	1	3	5,5	1,8	5,5
Molise	0	0	2	0,0	0,0	18,2
Campania	9	4	16	4,2	1,9	7,5
Puglia	18	5	8	10,4	2,9	4,6
Basilicata	3	0	2	9,4	0,0	6,3
Calabria	8	5	12	10,5	6,6	15,8
Sicilia	17	5	14	8,9	2,6	7,3
Sardegna	3	0	0	4,7	0,0	0,0
ITALIA	216	49	103	9,4	2,1	4,5

Fonte: elaborazioni su dati IFEEL e Ministero dell'Economia e delle Finanze

Andando oltre la verifica del rispetto formale del PSI, una dettagliata analisi sul funzionamento dello strumento consente di ricavare, attraverso l'osservazione delle dinamiche relative alle voci di bilancio in base alle quali per il singolo Comune si determina "a valle" il rispetto o meno dell'obiettivo programmatico "a monte" assegnatogli, alcune valide indicazioni sulla *performance* amministrativa e gestionale manifestata dagli Enti sottoposti al vincolo finanziario indagato. L'analisi del comparto comunale della Toscana consegna sotto questo profilo alcuni risultati decisamente confortanti, accompagnati però da altre criticità che dovrebbero essere opportunamente affrontate nei prossimi esercizi finanziari<sup>6</sup>. Se da un lato, infatti, nel biennio

<sup>6</sup> Seguendo indicativamente la *ratio* che accomuna il complesso dei provvedimenti normativi attraverso i quali le manovre finanziarie del Governo, soprattutto a partire dal 2011, hanno inteso ridimensionare in modo consistente il volume delle risorse effettivamente disponibili per i bilanci comunali, si ritiene interessante focalizzare sinteticamente le principali caratteristiche di una *performance* gestionale capace, a livello di governo comunale, di orientare l'azione amministrativa verso lo sviluppo del territorio pur in un quadro di persistente ristrettezza della finanza locale. A tal riguardo, risulta opportuno innanzitutto precisare che la realizzazione di un saldo corrente positivo si connota come condizione necessaria, ma non sufficiente, per rispettare le regole del PSI senza comportare una drastica contrazione delle spese in conto capitale. Sarebbe infatti opportuno accompagnare l'avanzo corrente con uno scollamento minimo tra il saldo obiettivo imposto tramite il PSI e il saldo corrente positivo effettivamente conseguito al termine dell'esercizio finanziario di riferimento, utilizzando pienamente anche le diverse misure di sostegno ai pagamenti in conto capitale previste sia a livello regionale che in ambito nazionale. Sempre a tal riguardo, infine, risulterebbe fondamentale ridurre l'ammontare storico degli impegni correnti, oltre che rafforzare la capacità di realizzazione delle entrate accertate, di modo che *ceteris paribus* l'extra-avanzo di parte corrente così conseguito possa essere indirizzato verso il finanziamento degli investimenti programmati.

2010-2011 i Comuni toscani fanno registrare – almeno in termini di competenza – un aumento dell’avanzo di parte corrente, dovuto ad una contrazione delle spese che si rivela superiore al calo delle entrate, si ritiene importante mettere in luce che nel suo complesso tale gestione di competenza, pur attenta ed oculata, non si dimostra comunque in grado di generare una condizione finanziaria capace di affiancare al rispetto formale del PSI il mantenimento di un adeguato livello delle spese in conto capitale, anche per effetto del *trend* negativo contestualmente manifestato dalle entrate in conto capitale. Infatti, come ben si evince dal prospetto riportato (Tab. 1.6), rispetto all’anno precedente nel 2011 il comparto comunale della Toscana registra un’ulteriore quanto diffusa contrazione degli investimenti (-15%), soprattutto nei centri urbani di maggiori dimensioni (-26%)<sup>7</sup>. Si tratta indubbiamente di un dato piuttosto preoccupante circa la tenuta della competitività regionale nel suo complesso, tenuto conto anche delle crescenti istanze di modernizzazione infrastrutturale reiteratamente avanzate dal tessuto economico-produttivo della Toscana, che già da diversi anni lamenta la persistenza di una deficitaria propensione alla spesa per investimenti da parte di Regione ed Enti Locali, perfino inferiore alla media nazionale.

Tabella 1.6  
LE STRATEGIE DEI COMUNI TOSCANI PER RISPETTARE IL VINCOLO DI BILANCIO DERIVANTE DAL PSI  
(Ecorr + Ecap - Scorr - Scap ≥ OB). Valori assoluti in milioni di euro e percentuali: 2010-2011

Classe demografica	2010	2011	Δ%	Classe demografica	2010	2011	Δ%
ENTRATE CORRENTI NETTE (accertamenti)				ENTRATE IN CONTO CAPITALE NETTE (riscossioni)			
5.000-10.000	417,8	417,6	-0,1	5.000-10.000	97,1	87,8	-9,6
10.000-20.000	522,1	523,3	0,2	10.000-20.000	106,5	91,4	-14,1
20.000-60.000	727,9	715,9	-1,7	20.000-60.000	162,8	133,1	-18,2
Oltre 60.000	1.533,5	1.518,2	-1,0	Oltre 60.000	229,7	179,5	-21,9
TOTALE	3.201,3	3.175,0	-0,8	TOTALE	596,1	491,8	-17,5
SPESE CORRENTI NETTE (impegni)				SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE (pagamenti)			
5.000-10.000	396,7	394,2	-0,6	5.000-10.000	96,9	93,8	-3,2
10.000-20.000	495,3	491,9	-0,7	10.000-20.000	106,7	100,8	-5,5
20.000-60.000	687,1	666,3	-3,0	20.000-60.000	165,6	145,4	-12,2
Oltre 60.000	1.448,1	1.417,4	-2,1	Oltre 60.000	263,6	195,9	-25,7
TOTALE	3.027,2	2.969,9	-1,9	TOTALE	632,9	536,0	-15,3

Fonte: elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato - Monitoraggio Patto di Stabilità Interno

Alla luce di quanto appena posto in evidenza, colpisce particolarmente il fatto che a consuntivo, nonostante da un lato la crisi economica riduca alcune importanti basi imponibili afferenti alla competenza comunale – in primo luogo quelle relative all’addizionale comunale all’IRPEF e agli oneri di urbanizzazione – e sebbene contestualmente il Governo imponga ai Comuni una maggiore compartecipazione al risanamento dei conti pubblici del Paese, il comparto comunale della Toscana presenti ugualmente nel biennio 2010-2011 un saldo finanziario superiore all’obiettivo programmatico assegnatogli, tanto a livello aggregato quanto per singola classe demografica presa in considerazione (Tab. 1.7).

Viene infatti a generarsi il fenomeno del cosiddetto *overshooting*, piuttosto diffuso lungo il territorio nazionale, ovvero una sorta di extra-manovra autofinanziata dal

<sup>7</sup> In realtà la contrazione degli investimenti potrebbe essere in parte un fenomeno contabile della questione esaminata, dal momento che se da un lato i dati di cassa manifestano una riduzione dei valori quelli di competenza, invece, potrebbero aver registrato anche nel 2011 un andamento positivo, alimentando maggiormente il fenomeno della dilazione dei pagamenti ai fornitori e l’accumulo ulteriore di residui passivi in conto capitale. In attesa di poter verificare questo aspetto appena saranno disponibili i relativi dati dei bilanci di competenza, un segnale in tal senso si ottiene da un confronto riferito al biennio 2009-2010, con il quale in Toscana si registra che alla riduzione dei pagamenti in conto competenza del 30,3% si affianca un aumento degli impegni pari al 4,2%.

comparto, nel 2011 inferiore all'anno precedente probabilmente per effetto del consistente inasprimento del vincolo finanziario posto a carico dei Comuni toscani<sup>8</sup>.

Tabella 1.7  
IL RISPETTO DEL PSI NELLA CRESCENTE SOFFERENZA FINANZIARIA DEI COMUNI TOSCANI  
Valori assoluti in milioni di euro e percentuali. 2010-2011

Classe demografica	2010	2011	Δ%	Classe demografica	2010	2011	Δ%
ENTRATE FINALI NETTE (EFN)				SPESE FINALI NETTE (SFN)			
5.000-10.000	514,9	505,3	-1,8	5.000-10.000	493,6	488,0	-1,1
10.000-20.000	628,5	614,8	-2,2	10.000-20.000	602,0	592,8	-1,5
20.000-60.000	890,7	849,0	-4,7	20.000-60.000	852,7	811,7	-4,8
Oltre 60.000	1.763,3	1.697,6	-3,7	Oltre 60.000	1.711,7	1.613,3	-5,7
TOTALE	3.797,4	3.666,7	-3,4	TOTALE	3.660,0	3.505,9	-4,2
SALDO FINANZIARIO (EFN - SFN - Effetto sanzioni)				MARGINE FINANZIARIO (SF - OB)			
5.000-10.000	21,2	17,3	-18,4	5.000-10.000	9,2	6,3	-31,5
10.000-20.000	26,3	22,0	-16,3	10.000-20.000	8,7	4,9	-43,7
20.000-60.000	36,8	37,3	1,4	20.000-60.000	19,1	3,7	-80,6
Oltre 60.000	51,6	84,3	63,4	Oltre 60.000	20,4	15,0	-26,5
TOTALE	135,9	160,9	18,4	TOTALE	57,4	29,8	-48,1

Fonte: elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato - Monitoraggio Patto di Stabilità Interno

## 1.4

### L'ausilio finanziario del Patto di Stabilità Territoriale

Per reagire con tempestività alla condizione di crescente sofferenza finanziaria cui sono sottoposti i bilanci comunali e provinciali, la Regione Toscana e i suoi Enti Locali hanno prontamente intrapreso diverse forme di cooperazione finanziaria, nella consapevolezza che, pur in un quadro di coordinamento e controllo della finanza pubblica necessariamente perseguiti a livello nazionale, una declinazione parzialmente autonoma del modello federale che va delineandosi costituisce un valore aggiunto al quale la Toscana non intende rinunciare.

In tal senso, l'esperienza del Patto di Stabilità Territoriale (PST) riveste certamente un ruolo fondamentale, assumendo peraltro un peso centrale nel tentativo di sostenere lo sviluppo economico regionale anche tramite la leva delle risorse pubbliche. Avviato in via sperimentale nel 2009, lo strumento ha conosciuto una prima regolamentazione con la legge regionale 46/2010, ricevendo un'ulteriore sistemazione organica con la recente approvazione della legge regionale 68/2011 "Norme sul sistema delle autonomie locali"<sup>9</sup>.

Tale strumento ha assunto sin dall'inizio l'obiettivo di favorire, tramite l'implementazione di un sistema compensativo di cessione/acquisizione di spazi finanziari di tipo sia verticale (Regione-Enti Locali) che orizzontale (Comuni-Province), un utilizzo pieno del

<sup>8</sup> Si ritiene importante precisare che tuttavia il fenomeno dell'overshooting viene a determinarsi in larga parte per ragioni non direttamente imputabili alle responsabilità amministrative e gestionali dell'Ente. Con riferimento al comparto comunale, una conferma di questa indicazione viene offerta da un recente contributo di Croella, Parlato e Scozzese (2012), in cui mediante un'approfondita analisi di tipo econometrico si rileva che «solo una minima quota dell'overshooting possa essere ricondotta a fattori conosciuti ex ante, mentre gran parte dei margini registrati ex post risulterebbe imputabile o a fattori di natura strutturale o a fattori casuali, in entrambi i casi ineliminabili mediante l'uso di un meccanismo di scambio come quello previsto dal Patto orizzontale». Fra l'altro, tenuto conto che raramente in ambito regionale sembrerebbero verificarsi le condizioni necessarie per realizzare gli scambi compensativi tra gli enti locali, questa indicazione di *policy* dovrebbe auspicabilmente indurre il Legislatore, sia a livello nazionale che in ambito regionale, a valutare con molta cautela l'introduzione di forme sanzionatorie automaticamente rivolte agli enti locali che, pur registrando saldi finanziari superiori agli obiettivi programmatici del PSI, non cedono il relativo *surplus* a sostegno della cosiddetta compensazione orizzontale.

<sup>9</sup> Per una trattazione maggiormente dettagliata degli aspetti normativi inerenti alla questione indagata si rimanda a Ferraina G. (2012), *L'esperienza del Patto di Stabilità Territoriale in Toscana*, in Pesci (2012), pp. 63-73.

*budget* di spesa complessivamente consentito al sistema toscano delle autonomie territoriali dalle norme statali vigenti in materia di PSI. Nella sua graduale evoluzione si apprezza in particolare la crescente capacità di coniugare l'originaria funzione di ausilio finanziario con quella di responsabilizzazione amministrativa degli enti locali coinvolti, così incentivando quel salto culturale indispensabile, alla vigilia del federalismo fiscale, per rafforzare in ambito regionale la gestione ottimale delle risorse pubbliche impiegate. Una indiscutibile conferma di ciò si ricava attraverso l'analisi delle modalità e dei criteri attuativi del PST (Tab. 1.8), ovvero il complesso delle regole volte a disciplinare il meccanismo di allocazione delle risorse destinate alle finalità perseguite con lo strumento indagato. In particolare sotto questo profilo, rispetto all'anno precedente, nel 2011 colpisce positivamente il maggiore grado di selettività con cui si provvede alla distribuzione delle risorse messe a disposizione mediante le compensazioni di tipo sia verticale che orizzontale, mentre nel 2012 in tal senso si registra una evidente battuta d'arresto, dal momento che seguendo fedelmente gli obiettivi perseguiti dal Legislatore con il Patto verticale incentivato anche in Toscana, in tale frangente, ci si limita all'utilizzo dello stock pregresso dei residui passivi in conto capitale come unico criterio di riparto delle risorse in questione.

Tabella 1.8  
CRITERI DI RIPARTO E PESATURE DELLE RISORSE NEL PATTO DI STABILITÀ TERRITORIALE IN TOSCANA. 2010-2012  
Valori percentuali

CRITERI DI RIPARTO	Valori %
2010	
COMPENSAZIONE VERTICALE	
Entità della richiesta	50
Capacità di utilizzo del valore autorizzato per il 2009	20
Ammontare dei residui passivi in conto capitale pro capite nel 2008	30
COMPENSAZIONE ORIZZONTALE	
Interventi legati a situazioni di emergenza	100
Smaltimento di residui passivi in conto capitale	eventuale
Interventi in attuazione di piani e programmi regionali	eventuale
2011	
COMPENSAZIONE VERTICALE E ORIZZONTALE	
Interventi in attuazione di piani e programmi regionali	45
Smaltimento di residui passivi in conto capitale	20
Parametro concernente lo stock di debito al 31.12.2010	20
Parametro sulla capacità di sfruttamento dei margini del PSI	15
2012	
COMPENSAZIONE VERTICALE "NAZIONALE" (art. 16 commi 12 bis e ss Legge 135/2012)	
Smaltimento stock dei residui passivi in conto capitale al 31.12.2010	100

Fonte: Regione Toscana

Entrando nel dettaglio dell'analisi relativa alla compensazione di tipo verticale operata in Toscana nel triennio 2010-2012 (Tab. 1.9), con riferimento specifico al comparto comunale si ritiene interessante mettere in rilievo soprattutto due aspetti. Innanzitutto si evince con immediatezza come negli ultimi anni sia aumentato significativamente l'importo richiesto, sia per l'abolizione degli stringenti requisiti di accesso imposti dalle norme statali fino al 2010 (innalzando così notevolmente il numero di Comuni facenti richiesta) sia per effetto della maggiore sofferenza finanziaria che nel frattempo si è determinata. All'aumento delle richieste non è però corrisposto un incremento di pari proporzione del *plafond* regionale, neanche nel 2012 nonostante il contributo stanziato dal Governo tramite il coinvolgimento delle Regioni nel cosiddetto Patto verticale incentivato (Tab. 1.10). Si riduce notevolmente, pertanto, la capacità dello strumento di soddisfare le richieste di ausilio finanziario avanzate dai Comuni toscani, passando dal 45,2% del 2010 al 17,7%

del 2012. Rimane poi da mettere in luce come nel 2011, in ragione dei molteplici parametri con i quali si è inteso distribuire le risorse messe a disposizione, le autorizzazioni al miglioramento dell'obiettivo programmatico vanno a premiare principalmente i Comuni di minori dimensioni, mentre soprattutto nel 2012 il criterio dello *stock* di residui passivi in conto capitale favorisce gli Enti più grandi nel conseguire un tasso di copertura delle richieste avanzate ben superiore al valore regionale di riferimento.

Tabella 1.9  
IL PLAFOND VERTICALE PER IL COMPARTO COMUNALE IN TOSCANA. 2010-2012  
Valori assoluti in milioni di euro e percentuali

Classe demografica	Importo richiesto		Importo autorizzato		% copertura	N. Comuni beneficiari
	Valori ass.	Valori %	Valori ass.	Valori %		
2010						
5.000-10.000	3,9	2,9	1,8	3,0	46,0	3
10.000-20.000	18,6	14,0	8,2	13,6	43,9	8
20.000-60.000	24,3	18,3	10,6	17,7	43,8	4
Oltre 60.000	86,0	64,8	39,4	65,7	45,9	4
TOTALE	132,7	100,0	60,0	100,0	45,2	19
2011						
5.000-10.000	49,0	14,8	8,3	22,4	16,9	42
10.000-20.000	57,4	17,3	10,4	28,2	18,2	36
20.000-60.000	80,0	24,2	5,7	15,5	7,1	17
Oltre 60.000	144,6	43,7	12,6	34,0	8,7	11
TOTALE	331,0	100,0	37,0	100,0	11,2	106
2012						
5.000-10.000	62,9	17,0	8,8	13,4	14,0	58
10.000-20.000	66,0	17,8	10,1	15,5	15,4	45
20.000-60.000	106,4	28,7	15,1	23,1	14,2	23
Oltre 60.000	135,5	36,5	31,5	48,0	23,3	11
TOTALE	370,8	100,0	65,6	100,0	17,7	137

Fonte: elaborazioni su dati Regione Toscana

Tabella 1.10  
PATTO VERTICALE INCENTIVATO PER IL 2012: IL RIPARTO REGIONALE DELLE RISORSE PER IL COMPARTO COMUNALE  
Valori assoluti in milioni di euro e percentuali

Regione	Valori assoluti	Valori %	Regione	Valori assoluti	Valori %
Abruzzo	21,3	2,7	Marche	22,9	2,9
Basilicata	14,3	1,8	Molise	7,5	0,9
Calabria	35,5	4,4	Piemonte	63,9	8,0
Campania	82,1	10,3	Puglia	59,0	7,4
Emilia Romagna	60,8	7,6	Sardegna	58,9	7,4
Lazio	93,5	11,7	Sicilia	0,0	0,0
Liguria	22,7	2,8	Umbria	15,8	2,0
Lombardia	129,8	16,2	Veneto	57,2	7,1
TOSCANA	54,7	6,8	TOTALE	800,0	100,0

Fonte: Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome

Restando in attesa di poter valutare i risultati conseguiti nel 2012 mediante l'introduzione del Patto orizzontale nazionale<sup>10</sup>, si rivelano piuttosto deficitari quelli fino-

<sup>10</sup> È difficile in ogni caso formulare previsioni a tal riguardo, poiché tale innovazione normativa – introdotta dall'articolo 4 ter del decreto legge 16/2012, convertito con modificazioni dalla legge 44/2012 – per certi versi indubbiamente facilita, allargando gli spazi potenziali di mercato alla scala sovregionale, le condizioni necessarie per realizzare concretamente gli scambi compensativi tra i Comuni italiani, ma allo stesso tempo il sistema di incentivazione statale implementato – 200 milioni di euro con vincolo di destinazione, ossia esclusivamente diretti all'abbattimento del debito comunale – potrebbe non risultare adeguato per favorire i risultati auspicati, dal momento che il singolo Ente cedente l'avanzo di amministrazione avrebbe già potuto alternativamente finanziare quote del debito residuo, non potendo essere finalizzato alle spese rilevanti per il PSI.

ra ottenuti in ambito strettamente regionale tramite lo strumento della compensazione orizzontale tra enti locali soggetti al PSI, con riferimento sia all'ammontare delle risorse messe a disposizione dal comparto (appena 871 mila euro nel 2010 e poco più di 1 milione nell'anno successivo) sia per il numero di Enti comunali beneficiari. Questo dato trova indistintamente conferma nel biennio considerato, anche se risulta opportuno mettere in evidenza il fatto che, rispetto all'anno precedente, nel 2011 per effetto di un significativo aumento del numero di Comuni beneficiari (si passa da 9 a 39 Enti) si determina una distribuzione dei vantaggi finanziari molto più equilibrata tra le diverse classi dimensionali prese in considerazione (Tab. 1.11). Nel primo anno di applicazione della compensazione orizzontale, infatti, a trarne vantaggio sono stati solo i Comuni di minori dimensioni, mentre nel 2011 i benefici investono anche gli Enti medi e grandi.

Tabella 1.11  
APPLICAZIONE DELLA COMPENSAZIONE ORIZZONTALE AI COMUNI TOSCANI PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2010-2011  
Valori assoluti in migliaia di euro e percentuali

Classe demografica	Importo richiesto		Importo autorizzato		% autorizzazioni su richieste	N° Comuni beneficiari
	Valori ass.	Valori %	Valori ass.	Valori %		
2010						
5.000-10.000	3.800	76,3	665	76,3	17,5	5
10.000-20.000	1.181	23,7	206	23,7	17,5	4
20.000-60.000	0	0,0	0	0,0	0,0	0
Oltre 60.000	0	0,0	0	0,0	0,0	0
TOTALE	4.980	100,0	871	100,0	17,5	9
2011						
5.000-10.000	18.295	20,1	269	26,4	1,5	15
10.000-20.000	22.202	24,3	294	28,9	1,3	14
20.000-60.000	36.106	39,6	234	23,0	0,6	7
Oltre 60.000	14.600	16,0	222	21,8	1,5	3
TOTALE	91.203	100,0	1.020	100,0	1,1	39

Fonte: elaborazioni su dati Regione Toscana

## 1.5

### Minori trasferimenti dallo Stato e maggiore pressione fiscale in ambito locale

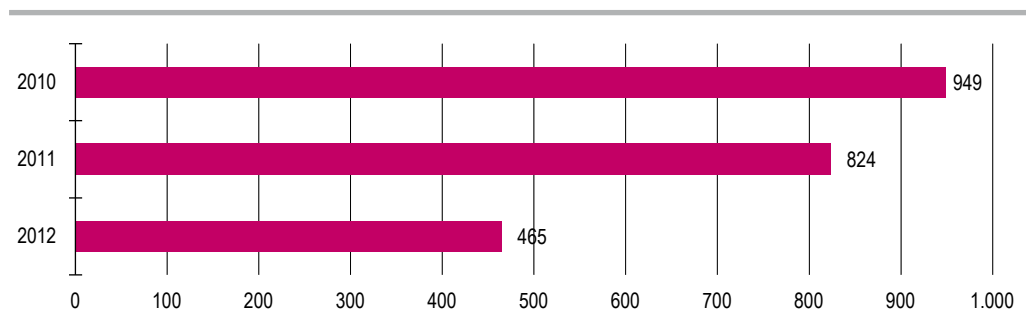
Con l'avvio del processo di riforma verso un modello di federalismo municipale, i rapporti finanziari tra Stato e Comuni cominciano a subire modifiche di un certo spessore, in particolare per quanto concerne il grado di dipendenza erariale dei bilanci comunali.

In attesa che si realizzi concretamente il passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei fabbisogni standard, terminato il quale il trasferimento erariale andrà ad assumere un carattere strettamente "eventuale"<sup>11</sup>, in quanto finalizzato ad un ruolo esclusivamente perequativo, già nel corso di questa complessa quanto confusa fase transitoria alcune immediate evidenze empiriche si ricavano sotto questo aspetto da un confronto triennale della voce di bilancio presa in considerazione (Graf. 1.12). Rispetto al 2010, infatti, nel biennio successivo si ridimensionano notevolmente i trasferimenti di parte corrente – aspettando che abbia inizio anche la riforma del meccanismo di perequazione

<sup>11</sup> In realtà nel contesto toscano, almeno secondo i dati più recenti di fonte ministeriale, già nel 2012 6 Comuni (Castagneto Carducci, Forte dei Marmi, Monte Argentario, Rosignano Marittimo, San Vincenzo e Vecchiano) non dovrebbero ricevere alcuna spettanza tramite il Fondo sperimentale di riequilibrio (cfr Tab. 1.13). Si tratta di Comuni turistici situati lungo la costa tirrenica, caratterizzati da un notevole patrimonio immobiliare, a sua volta contrassegnato da una presenza elevata di insediamenti non riconducibili alla tipologia dell'abitazione principale, per i quali evidentemente la rivalutazione delle rendite catastali e le aliquote base stabilite con l'introduzione dell'IMU hanno generato un *surplus* di gettito, rispetto alla previgente ICI, superiore all'ammontare delle risorse erariali altrimenti spettanti come assegnazioni da federalismo municipale.

infrastrutturale<sup>12</sup> – destinati al comparto comunale, passando in termini assoluti da 949 a 465 milioni di euro e registrando una riduzione del 51%.

Grafico 1.12  
TRASFERIMENTI ERARIALI DI PARTE CORRENTE ASSEGNATI AI COMUNI TOSCANI. 2010-2012  
Valori assoluti in milioni di euro



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

Un corposo processo di fiscalizzazione dei trasferimenti erariali di parte corrente, precedentemente attribuiti al comparto comunale, è stato avviato nel 2011 (Tab. 1.13) e in larga parte realizzato tramite l'assegnazione a scala locale della quasi totalità delle basi imponibili di natura immobiliare prima afferenti alla competenza statale. In questa fase transitoria del processo di riforma, tuttavia, il gettito di riferimento giunge nelle casse comunali solo in via indiretta, attraverso il Fondo sperimentale di riequilibrio, peraltro secondo un meccanismo di allocazione delle risorse pressoché identico alla ripartizione storica delle risorse erariali finora spettanti al singolo Comune. Contemporaneamente si è realizzato il passaggio in termini compartecipativi da IRPEF a IVA<sup>13</sup>. Questo fondamentale aspetto della riforma in senso federale della finanza comunale conosce nel 2012 una significativa accelerazione (Tab. 1.14). Ciò si deve sia all'ulteriore riduzione di tipo strutturale dei trasferimenti erariali sia al passaggio dall'ICI all'IMU standard nel rispetto del principio di invarianza finanziaria, almeno secondo le previsioni formalmente contenute nelle norme di riferimento. In ragione dei tagli di carattere strutturale operati sui trasferimenti erariali i Comuni

<sup>12</sup> Si ritiene utile ricordare che "a regime" la ripartizione del Fondo perequativo destinato alle funzioni fondamentali del comparto comunale avverrà sulla base di un indicatore di fabbisogno finanziario – calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito derivante da tributi ed entrate proprie di applicazione generale – e di indicatori di fabbisogno infrastrutturale – in coerenza con la programmazione regionale di settore – per il finanziamento delle spese in conto capitale.

<sup>13</sup> Nel complesso l'operazione è stata finanziariamente neutrale per il comparto comunale, sia in termini aggregati che per la quasi totalità dei singoli Enti. Infatti, in base all'accordo raggiunto in Conferenza Stato-città ed autonomie locali nella seduta del 31 maggio 2011, in ogni caso l'importo complessivamente attribuito a ciascun Comune per compartecipazione al gettito dell'IVA e a valere sul Fondo sperimentale di riequilibrio non poteva essere superiore al 110% della spettanza figurativa dei trasferimenti fiscalizzati nel 2011. Così operando, un numero assai limitato di Enti ha ottenuto un ammontare di risorse leggermente superiore al *quantum* che avrebbe incassato secondo il quadro normativo previgente, invece tutti i Comuni inferiori a 5.000 abitanti non hanno subito alcuna riduzione di risorse, mentre quelli con più di 5.000 abitanti hanno conosciuto a tal riguardo una decurtazione pressoché nulla, ovvero non superiore allo 0,28% circa rispetto alle risorse che avrebbero ricevuto se non fosse entrato in vigore il federalismo municipale. Tale impostazione è stata fondamentalmente confermata per il 2012 con l'accordo siglato in Conferenza Stato-città ed autonomie locali nella seduta dell'1 marzo 2012, sulla base del quale per l'attribuzione della quota del Fondo sperimentale di riequilibrio – dove ora confluisce anche la compartecipazione al gettito dell'IVA – spettante a ciascun Comune si considera l'ammontare delle risorse già assegnate nel 2011 a titolo di federalismo municipale, modificato soltanto per effetto delle disposizioni di legge nel frattempo intervenute in materia.



toscane subiscono nel 2012 una contrazione delle risorse disponibili in bilancio pari a 181 milioni di euro (senza considerare i 5 milioni di euro legati al cosiddetto taglio dei costi della politica), mentre per effetto dell'introduzione in via sperimentale dell'IMU la perdita figurativa – nel senso che alla riduzione dei trasferimenti che si determina per tale via dovrebbe corrispondere un aumento di pari importo delle entrate standard garantite dal nuovo tributo rispetto al gettito proveniente nel 2010 dall'ICI – dovrebbe attestarsi sui 222 milioni di euro.

Tabella 1.13  
TRASFERIMENTI ERARIALI DI PARTE CORRENTE A FAVORE DEI COMUNI TOSCANI: UN CONFRONTO 2010-2011  
Valori assoluti in milioni di euro e percentuali

	Valori assoluti	Valori %
TRASFERIMENTI ERARIALI DI PARTE CORRENTE 2010	949	100,0
<i>di cui:</i>		
Fondo ordinario	410	43,2
Fondo consolidato	111	11,7
Fondo perequativo fiscalità locale	9	0,9
Compartecipazione IRPEF	78	8,2
Funzioni trasferite ex DLgs 112/1998	4	0,4
Altri contributi generali	336	35,4
ASSEGNAZIONI DA FEDERALISMO MUNICIPALE 2011	824	100,0
<i>di cui:</i>		
Fondo sperimentale di riequilibrio 2011	578	70,0
Compartecipazione IVA 2011	247	30,0
MINORI ASSEGNAZIONI ERARIALI 2011/2010	125	-13,2
<i>di cui:</i>		
Effetto riduzione articolo 14 comma 2 del D.L. 78/2010	101	80,8
Effetto mancata reiterazione di altre specifiche spettanze	24	19,2

Fonte: elaborazioni su banca dati Ministero dell'Interno - Dipartimento Finanza Locale (26 ottobre 2012)

Tabella 1.14  
FONDO SPERIMENTALE DI RIEQUILIBRIO SPETTANTE AI COMUNI TOSCANI: UN CONFRONTO PROVVISORIO 2011-2012  
Valori assoluti in milioni di euro e percentuali

	Valori assoluti	Valori %
Assegnazione da federalismo municipale anno 2011	824	
Assegnazione da federalismo municipale anno 2012	465	
= Minori assegnazioni "provvisorie" da federalismo municipale 2012/2011	-359	-43,6
<i>di cui:</i>		
Effetto riduzione art. 14 comma 2 del D.L. 78/2010	-68	18,8
Effetto detrazione art. 2 comma 183 della legge 191/2009 (costi della politica)	-5	1,3
Effetto riduzione art. 28 commi 7 e 9 del D.L. 201/2011 (Salva Italia)	-110	30,7
Effetto riduzione art. 16 comma 6 del D.L. 95/2012 (spending review)	-3	0,9
Detrazione / Integrazione IMU (art. 13 comma 17 D.L. 201/2011)	-222	61,7
Attribuzione somme per soppressa addizionale sui consumi di energia elettrica	45	-12,4
Variazioni contabili	4	-1,2
Riduzione per mancato rispetto PSI 2011 (art. 7 comma 2 DLgs 149/2011)	-1	0,2
Numero di comuni "provvisoriamente" esclusi da FSR 2012	6	2,1

Fonte: elaborazioni su banca dati Ministero dell'Interno - Dipartimento Finanza Locale (26 ottobre 2012)

Dal momento che il passaggio dall'ICI all'IMU assume nel 2012 un peso centrale (circa il 62%) nella rideterminazione del Fondo sperimentale di riequilibrio spettante ai Comuni toscani, si ritiene opportuno commentare brevemente i principali effetti finanziari scaturiti nel corso dell'anno, anche in ragione delle scelte compiute a livello ministeriale per governare sul piano tecnico-operativo la questione ora affrontata (Tab. 1.15).

Tabella 1.15  
RIDUZIONE DEL FONDO SPERIMENTALE DI RIEQUILIBRIO PER I COMUNI TOSCANI CON IL PASSAGGIO DA ICI A IMU. 2012  
Valori assoluti in milioni di euro e pro capite

	Variazione della capacità di entrata		Variazione della pressione fiscale locale	
	Valori assoluti	Valori pro capite	Valori assoluti	Valori pro capite
<b>APRILE 2012</b>				
IMU standard stimata dal MEF	995	265		
ICI 2010 riconosciuta dal MEF	-698	-186		
IMU 2012 standard al netto di ICI 2010 convenzionale	297	79	297	79
Taglio FSR 2012 con passaggio da ICI a IMU	-297	-79	0	0
<b>TOTALE</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>297</b>	<b>79</b>
<b>AGOSTO 2012</b>				
IMU standard stimata dal MEF	908	242		
ICI 2010 riconosciuta dal MEF	-688	-183		
IMU 2012 standard al netto di ICI 2010 convenzionale	220	59	220	59
Taglio FSR 2012 con passaggio da ICI a IMU	-220	-59	0	0
<b>TOTALE</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>220</b>	<b>59</b>
<b>OTTOBRE 2012</b>				
IMU standard stimata dal MEF	904	241		
ICI 2010 riconosciuta dal MEF	-682	-182		
IMU 2012 standard al netto di ICI 2010 convenzionale	222	59	222	59
Taglio FSR 2012 con passaggio da ICI a IMU	-222	-59	0	0
<b>TOTALE</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>222</b>	<b>59</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

In particolare, risulta interessante evidenziare come la Toscana, nel suo complesso, sia stata inizialmente oggetto di una significativa sovrastima del gettito IMU calcolato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) ad aliquote di base (0,4% per l'abitazione principale, 0,2% per i fabbricati rurali strumentali e 0,76% per gli altri immobili), dovendo così scontare diverse e complesse difficoltà in fase sia di programmazione che di gestione finanziaria. Si deve infatti ricordare che per obbligo di legge, mediante il cosiddetto "accertamento convenzionale" imposto per l'esercizio finanziario 2012 dal decreto legge 16/2012, il singolo Comune è stato costretto ad inserire in bilancio le relative stime di volta in volta pubblicate dal MEF. Basti pensare che nel periodo aprile-ottobre il gettito IMU convenzionalmente attribuito al comparto comunale della Toscana scende da 995 a 904 milioni di euro, registrando un tasso di variazione pari al 9%. Nel mettere in luce questo riallineamento parziale delle stime ministeriali rispetto ai flussi di gettito reale che vanno nel frattempo realizzandosi<sup>14</sup>, occorre però contestualmente richiamare il mancato riconoscimento da parte del MEF di una quota del gettito ICI introitato nel 2010 dai Comuni, che per il comparto comunale si traduce in un ulteriore taglio strutturale delle risorse effettivamente disponibili (in Toscana pari a 14 milioni di euro), implicitamente imposto dal Governo senza l'avallo giuridico di alcuna manovra finanziaria aggiuntiva. In definitiva, pertanto, pur salutando con favore – soprattutto in un'ottica di approdo al federalismo municipale – il recupero dell'abitazione principale come base imponibile afferente alla competenza comunale, rimane però da rimarcare la distanza del risultato finanziario che si determina nel primo anno di applicazione sperimentale dell'IMU rispetto alle finalità di carattere federale che il processo di riforma in atto intenderebbe formalmente perseguire. In Toscana, ad esempio, qualora risultassero confermate le

<sup>14</sup> Rimane infatti tuttora irrisolta la questione delle cosiddette "code di gettito", ovvero l'attribuzione di quote di gettito potenziale non direttamente derivabili dalla proiezione annua dei versamenti fin qui pervenuti tramite F24, ma almeno secondo il MEF dalla realizzazione in acconto finale di ulteriori entrate riferibili a pagamenti ritardati, immobili fantasma (ossia sprovvisti momentaneamente di rendita catastale) e immobili di proprietà comunale non utilizzati per compiti istituzionali.

previsioni del MEF ed applicando le aliquote di base stabilite dal Legislatore nazionale, si registrerebbe in ambito locale un tangibile aumento della pressione fiscale (nel complesso pari a 222 milioni di euro, vale a dire 59 euro per abitante), senza che i Comuni possano disporre di alcuna risorsa aggiuntiva per rafforzare la loro azione amministrativa a sostegno di cittadini e imprese presenti sul territorio di riferimento.

## 1.6

### I comportamenti fiscali

A partire dal 2012 prende concretamente avvio una nuova tappa di avvicinamento al federalismo municipale, attraverso l'apertura di spazi di manovra fiscale concessi ai Comuni su alcune importanti imposte locali. Le possibilità e le strategie dei Comuni potranno dunque differenziarsi sensibilmente anche sul piano strettamente fiscale, in base sia alla capacità di gettito sia alla domanda di servizi manifestate dai singoli territori di riferimento.

- *Addizionale all'IRPEF*

Mentre nel 2011 lo sblocco dell'addizionale all'IRPEF è stato solo parziale e limitato ai Comuni che non avevano ancora istituito tale leva fiscale o con aliquota ordinaria inferiore allo 0,4%, dal 2012 interviene lo sblocco totale delle aliquote (decreto legge 138/2011, articolo 1 comma 11), consentendo a tutti i Comuni la facoltà di stabilire aumenti fino allo 0,8% e senza alcun vincolo all'incremento annuale.

Rispetto al gettito registrato nel 2010, il *surplus* fiscale ottenibile in Toscana a seguito di una ipotetica applicazione indifferenziata dell'aliquota più elevata è stimabile in 97 milioni di euro, pari a 26 euro pro capite (Tab. 1.16). La capacità di gettito è maggiore nei Comuni più grandi, che pertanto potrebbero beneficiare di maggiori entrate potenziali.

Tabella 1.16

POTENZIALE SURPLUS FISCALE PER I COMUNI TOSCANI DERIVANTE DALLO SBLOCCO DELL'ADDIZIONALE ALL'IRPEF. 2012  
Valori in milioni di euro, pro capite e percentuali

Classe demografica	Valori assoluti	Valori pro capite	Valori %
0-5.000	10,8	33	9
5.000-10.000	7,4	15	13
10.000-20.000	10,9	16	19
20.000-40.000	4,5	9	14
Oltre 40.000	63,0	37	45
TOSCANA	96,7	26	100

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Come di seguito riportato (Tabb. 1.17-1.19), in Toscana sono 18 i Comuni che non hanno ancora istituito l'addizionale all'IRPEF, 142 hanno scelto un'aliquota unica, mentre 127 hanno applicato un'aliquota progressiva. Tra questi ultimi 70 hanno articolato la struttura progressiva esclusivamente attraverso l'applicazione di una esenzione per i redditi bassi, i restanti 57 hanno invece optato per una struttura della progressività maggiormente articolata.

Nel complesso, 108 Comuni hanno previsto l'esenzione delle fasce di reddito più basse dal pagamento dell'addizionale all'IRPEF. Tra i pochi Comuni che hanno applicato aliquote minime si trovano alcuni capoluoghi come Firenze, Pisa e Prato. Gli altri capoluoghi articolano l'imposta per aliquote fino al massimo consentito in quasi tutti i casi, tranne Arezzo e Massa. Questi ultimi Comuni hanno infatti previsto un'addizionale progressiva, ma senza sfruttare tutti i margini resi disponibili, imponendo un'aliquota massima rispettivamente dello 0,4 e 0,5%.

Tabella 1.17  
 ADDIZIONALE ALL'IRPEF NEI COMUNI TOSCANI. 2012  
 Valori assoluti e percentuali

Tipologia di Comuni	Valori assoluti	Valori %
Comuni senza addizionale all'IRPEF	18	6,3
Comuni con aliquota unica	142	49,5
Comuni con aliquota multipla	127	44,2
<i>di cui:</i>		
Comuni con esenzione + aliquota costante	70	24,4
Comuni con esenzione + aliquote variabili nel segno della progressività	38	13,2
Comuni senza esenzione + aliquote variabili nel segno della progressività	19	6,6

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Tabella 1.18  
 COMUNI TOSCANI CON ALIQUOTA UNICA NELL'APPLICAZIONE DELL'ADDIZIONALE ALL'IRPEF. 2012  
 Valori assoluti e percentuali

Livello % di aliquota	0,2	0,3	0,4	0,5	0,55	0,6	0,65	0,7	0,8	TOTALE
Numero di Comuni	8	3	23	36	2	17	1	12	40	142

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

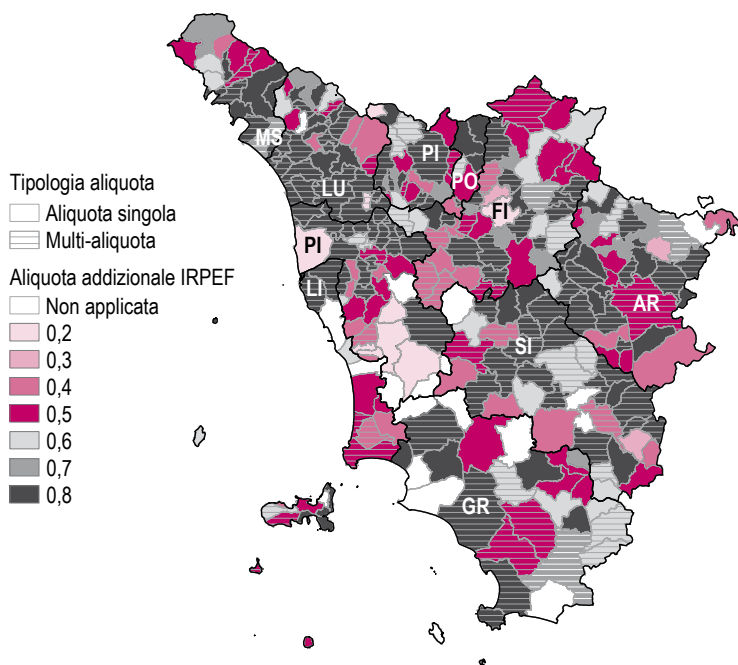
Tabella 1.19  
 COMUNI TOSCANI CON ALIQUOTA PROGRESSIVA NELL'APPLICAZIONE DELL'ADDIZIONALE ALL'IRPEF. 2012  
 Distribuzione per soglia massima delle aliquote progressive

Livello di aliquota	0,2	0,4	0,45	0,5	0,55	0,6	0,7	0,75	0,8	TOTALE
Numero Comuni	1	8	1	15	1	14	5	1	81	127*

\*di cui 108 con esenzione

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Figura 1.20  
 ADDIZIONALE ALL'IRPEF NEI COMUNI TOSCANI. 2012  
 Distribuzione per soglia massima delle aliquote progressive



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

• *Imposta Municipale Propria*

Nel primo anno di applicazione dell'IMU – peraltro fortemente contrastata – il gettito complessivo in Toscana è stato di 1.738 milioni di euro (Tab. 1.21). Attraverso semplici passaggi è possibile riportare la quota parte destinata alle casse comunali (1.181 milioni), composta dal gettito derivante da abitazione principale, dal 50% del gettito standard derivante da fattispecie diversa da abitazione principale e dal gettito legato all'applicazione delle aliquote extra-standard), mentre la parte restante è stata destinata allo Stato (ovvero il 50% del gettito da fattispecie diversa da abitazione principale). È interessante osservare che il gettito standard complessivo derivante dall'applicazione delle aliquote standard sarebbe stato pari a circa 1.407 milioni di euro (di cui 850 ai Comuni). L'extragetto di 331 milioni di euro, derivante dalle manovre dei Comuni sulle aliquote, è completamente destinato alle casse comunali.

Tabella 1.21  
GETTITO IMU IN TOSCANA. 2012  
Valori in milioni di euro, pro capite e per cespite immobiliare

Fonte del gettito	Valori assoluti	Valori pro capite	Valori per cespite*
Da abitazione principale	325	89	197
Da fattispecie diversa da abitazione principale	1.413	385	666
TOTALE gettito complessivo	1.738	474	461
<i>di cui ai Comuni:</i>	<i>1.181</i>	<i>322</i>	<i>313</i>
TOTALE gettito comunale extrastandard	331	90	88

\* Numero di cespiti stimato da Catasto Edilizio Urbano

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze (gettito IMU 2012 aggiornato alle deleghe del 5 febbraio 2013)

Volendo fare una valutazione della differenza di gettito derivante dall'applicazione della nuova tassazione IMU rispetto all'ICI 2011, ossia l'ultimo anno di sua applicazione, si stima<sup>15</sup> che – prendendo come riferimento il patrimonio immobiliare della Catasto Edilizio Urbano 2012 – i cittadini toscani avrebbero pagato 1.191 milioni di euro in più (Tab. 1.22), che corrispondono a una media pro capite di 325 euro aggiuntivi, a seguito della reintroduzione della tassazione sull'abitazione principale, della rivalutazione delle rendite catastali e dell'aumento delle aliquote d'imposta.

Tabella 1.22  
CONFRONTO GETTITO STIMATO IMU 2012-ICI 2011 PER TIPOLOGIA IMMOBILIARE  
Valori assoluti in milioni di euro, pro capite e per cespite immobiliare

Fonte del gettito	Differenza IMU 2012-ICI 2011	Differenza pro capite	Differenza per cespite
Da abitazione principale	301	82	182
Da fattispecie diversa da abitazione principale	890	243	420
TOTALE gettito	1.191	325	316

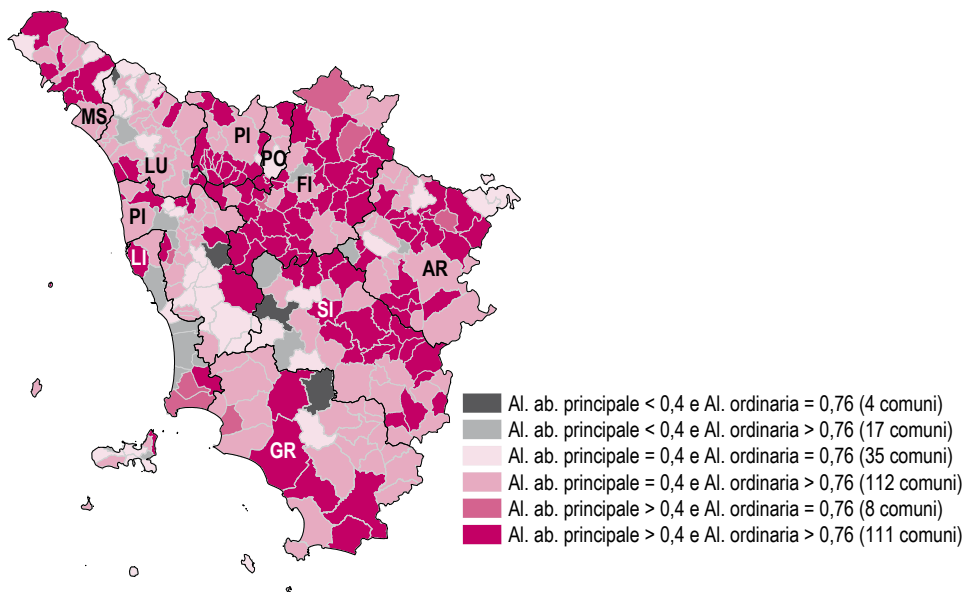
Fonte: elaborazioni su dati del Catasto Edilizio Urbano

Le strategie fiscali dei Comuni dipendono in primo luogo dalla base imponibile, oltre che dalla necessità di rispondere alla domanda di servizi espressa dal territorio (Fig. 1.23). Alcuni Comuni scelgono di intervenire su entrambe le aliquote, al fine di ottenere il massimo gettito da questo tributo, fra questi alcuni capoluoghi come Livorno, Grosseto e Siena, ma anche Viareggio e altri Enti con elevata base

<sup>15</sup> Per quanto riguarda il confronto ICI-IMU, i gettiti ai quali ci si riferisce vengono stimati a partire dalla banca dati catastale una volta applicate, alla base imponibile stimata, le relative aliquote e le detrazioni comunali. Ne consegue che il confronto tra le due tassazioni rileva differenze esclusivamente nel calcolo dell'imposta (aliquote, detrazioni ed esenzioni applicate), ma non nel numero o nella tipologia degli immobili sottoposti a tassazione.

imponibile e forte capacità di gettito. Molti Comuni scelgono invece di intervenire più pesantemente sulle abitazioni diverse da quella principale, facendo gravare questa imposta soprattutto sulla popolazione non residente, tra questi i Comuni turistici lungo la costa e quelli attorno ai capoluoghi, ma anche Firenze, Pisa, Massa, Pistoia e Arezzo. Infine, alcuni Comuni più interni (in bianco e blu nella figura seguente) scelgono di applicare aliquote minime sul patrimonio immobiliare, non volendo ulteriormente gravare i propri cittadini, rispetto ad una domanda di servizi probabilmente inferiore a quanto riscontrato in altre realtà locali.

Figura 1.23  
COMPORTAMENTI FISCALI DEI COMUNI TOSCANI NELL'APPLICAZIONE DELL'IMU. 2012



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

#### • *Le strategie fiscali*

Come già messo in luce, dal 2012 ai Comuni è stata consentita la possibilità di intervenire sulle aliquote di alcune imposte. Indagando sull'utilizzo di questi nuovi spazi di manovra fiscale concessi al comparto comunale, tramite una *cluster analysis* applicata alle aliquote stabilite dagli Enti si rilevano in Toscana differenti strategie di prelievo. Queste sembrerebbero guidate innanzitutto dalla ricchezza del territorio, dal momento che in presenza di una base imponibile maggiore corrispondono a parità di gettito aliquote più contenute, nonché dalle condizioni finanziarie dei bilanci e dalla pressione della domanda di servizi. Le principali alternative, come precedentemente posto in evidenza, sono quelle di operare sull'IRPEF – applicando un'addizionale mono-aliquota o multi-aliquota, cioè con o senza articolazione per fasce di reddito – e/o sull'IMU, riferita all'abitazione principale o alle restanti fattispecie immobiliari.

All'interno di questa casistica, tra i Comuni costretti ad intervenire pesantemente su entrambe le imposte (Tab. 1.24) si ritrovano alcune Amministrazioni contrassegnate da recenti difficoltà finanziaria, come Fiesole e Castiglion Fiorentino, che hanno deciso di applicare le aliquote massime consentite senza alcuna forma di differenziazione. Sempre in questo primo gruppo si collocano poi Radicofani, San Giovanni Valdarno, Montecatini Terme e Signa. Livorno, Siena e Viareggio sono invece grandi centri urbani che, nonostante la ricca base imponibile, scelgono o sono costretti ad applicare un forte prelievo aggiuntivo sui propri cittadini, oltre che sulle residenze diverse dall'abitazione principale.

Tabella 1.24  
 COMUNI TOSCANI CON ADDIZIONALE IRPEF ALTA (0,6 < ALIQ. ≤ 0,8) E IMU SU ABITAZIONE PRINCIPALE ALTA  
 (0,5 ≤ ALIQ. ≤ 0,6) SUDDIVISI PER CLASSI DI ALIQUOTA IMU ORDINARIA. 2012  
 Capoluoghi di provincia indicati in grassetto

Mono aliquota IRPEF	Multi aliquota IRPEF (con esenzione)	Multi aliquota IRPEF (senza esenzione)
<i>0,76 &lt; aliquota % IMU ordinaria &lt; 0,96</i>		
San Giovanni Valdarno		
<i>Aliquota % IMU ordinaria = 0,96</i>		
Montecatini Terme	Buggiano	Lamporecchio
	Larciano	<b>Livorno</b>
	Marciano della Chiana	
	Pescia e Uzzano	
<i>0,96 &lt; aliquota % IMU ordinaria &lt; 1,06</i>		
Signa	Capolona	
<i>Aliquota % IMU ordinaria = 1,06</i>		
Castiglion Fiorentino	Altopascio	
Fiesole	San Giuliano Terme	
Radicofani	<b>Siena</b>	
	Viareggio	

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

All'estremo opposto si trovano i 21 Comuni che, grazie ad una ricca base imponibile e/o alle elevate presenze turistiche, hanno potuto contenere la pressione aggiuntiva sui propri cittadini (Tab. 1.25). Tra questi compare anche Prato, mentre a seguire Firenze e Pisa sono tra i capoluoghi che meno hanno penalizzato i propri cittadini, potendo contare sul contributo significativo della popolazione non residente e delle sue proprietà. Arezzo, sempre all'interno di questa tipologia di Enti, ha previsto anche un'aliquota IRPEF differenziata, con un livello iniziale di esenzione.

Sei Comuni hanno differenziato le politiche fiscali penalizzando particolarmente il patrimonio immobiliare rispetto al reddito, tra questi Monsummano Terme, Dicomano e Roccastrada. Molto più frequente è stata la scelta contraria, vale a dire quella di penalizzare il reddito rispetto al patrimonio immobiliare, spesso salvaguardando tanto l'abitazione principale quanto le restanti fattispecie immobiliari (65 Comuni). Si tratta spesso di Comuni che dispongono di un ricco patrimonio immobiliare, capace di assicurare un gettito elevato anche con aliquote contenute: tra questi Capoliveri, Figline Valdarno e Porto Azzurro, ma anche alcuni capoluoghi quali Massa e Pistoia (Tab. 1.26). Pur appartenendo a questo gruppo, Lucca si differenzia compensando il basso sforzo fiscale richiesto ai residenti con una elevata pressione sul patrimonio immobiliare diverso dall'abitazione principale.

Tabella 1.25  
 COMUNI TOSCANI CON ADDIZIONALE ALL'IRPEF BASSA ( $0,2 \leq \text{ALIQUOTA} \leq 0,5$ ) O NON ISTITUITA E IMU SULL'ABITAZIONE  
 PRINCIPALE BASSA ( $0,2 \leq \text{ALIQUOTA} \leq 0,4$ ) PER CLASSI DI ALIQUOTA IMU ORDINARIA. 2012  
 Capoluoghi di provincia indicati in grassetto

Senza addizionale IRPEF	Mono aliquota IRPEF		Multi aliquota IRPEF (con esenzione)
<i>Aliquota % IMU ordinaria = 0,76</i>			
Badia Tedalda	Aglia	Portoferraio	Casole d'Elsa
Careggine	Chianni	<b>Prato</b>	Monteriggioni
Castelnuovo Val di Cecina	Comano	Radicondoli	Pieve Fosciana
Civitella paganico	Giuncugnano	Sestino	Riparbella
Isola del Giglio	Lajatico	Terricciola	
Peccioli	Montecatini Val di Cecina	Vagli Sotto	
	Monticiano	Zeri	
	Pomarance		
<i>0,76 &lt; Aliquota % IMU ordinaria &lt; 0,96</i>			
Montieri	Abetone	Foiano della Chiana	Calenzano
San Gimignano	Arcidosso	Guardistallo	Campo nell'Elba
	Bagnone	Marciana Marina	
	Casale Marittimo	Santa Luce	
	Castel del Piano	Sarteano	
	Castiglion Fibocchi	Sesto Fiorentino	
	Filattiera	Vergemoli	
<i>Aliquota % IMU ordinaria = 0,96</i>			
Castiglione della Pescaia	Castellina Marittima	Crespina	Lastra a Signa
Monterotondo Marittimo	Chiesina Uzzanese	Sassetta	
San quirico d'Orcia			
<i>0,96 &lt; Aliquota % IMU ordinaria &lt; 1,06</i>			
Bibbona	Cortona	San Casciano dei Bagni	<b>Arezzo</b>
	Montemignaio	Santa Fiora	Licciana Nardi
	Montescudaio		Pienza
<i>Aliquota % IMU ordinaria = 1,06</i>			
Monteverdi Marittimo	Bagni di Lucca	Montalcino	Pontedera
Rio nell'Elba	Capannoli	Palazuolo sul Senio	Porcari
Rosignano Marittimo	Castagneto Carducci	<b>Pisa</b>	San Vincenzo
	<b>Firenze</b>	Sambuca Pistoiese	Scansano
	Greve in Chianti	Scarperia	Villa Casilica
	Marliana		

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Tabella 1.26  
 COMUNI TOSCANI CON ADDIZIONALE ALL'IRPEF ALTA ( $0,6 < \text{ALIQUOTA} \leq 0,8$ ) E IMU SU ABITAZIONE PRINCIPALE BASSA  
 ( $0,2 \leq \text{ALIQUOTA} \leq 0,4$ ) SUDDIVISI PER CLASSI DI ALIQUOTA IMU ORDINARIA. 2013  
 Capoluoghi di provincia indicati in grassetto

Mono aliquota IRPEF	Multi aliquota IRPEF (con esenzione)	Multi aliquota IRPEF (senza esenzione)
<i>Aliquota % IMU ordinaria = 0,76</i>		
Capoliveri	Bibbiena	Terranuova Bracciolini
Casola in Lunigiana	Calci	
Pescaglia		
San Romano in Garfagnana		
Sillano		
<i>0,76 &lt; Aliquota % IMU Ordinaria &lt; 0,96</i>		
Castelfranco di Sopra	Bucine	Casciana Terme
Figline Valdarno	Collesalveti	
Loro Ciuffenna	Galliciano	
Pian di Sco	<b>Massa</b>	
Porto Azzurro	Podenzana	
Pratovecchio	San Miniato	
Seggiano	Santa Croce sull'Arno	
Vaiano	Stazzema	
Villa Collemardina	Vecchiano	



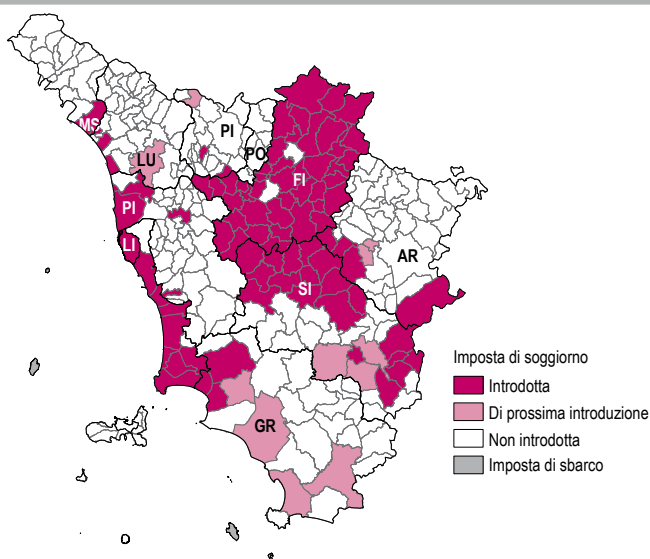
Mono aliquota IRPEF	Multi aliquota IRPEF (con esenzione)	Multi aliquota IRPEF (senza esenzione)
<i>Aliquota % IMU ordinaria = 0,96</i>		
Cantagallo	<b>Carrara</b>	Fabbriche di Vallico
Laterina	Cascina	
Monterchi	Castiglione d'Orcia	
Pergine Valdarno	Monte Argentario	
Piazza al Serchio	<b>Pistoia</b>	
Semproniano	Santa Maria a Monte	
<i>0,96 &lt; Aliquota % IMU ordinaria &lt; 1,06</i>		
Borgo a Mozzano	Castelfranco di Sotto	
Castelnuovo di Garfagnana	Chiusdino	
Cinigiano	Chiusi	
Molazzana	Montopoli in Val d'Arno	
<i>Aliquota % IMU ordinaria = 1,06</i>		
Follonica	Barga	Massa Marittima
Gavorrano	Camaione	Montignoso
	Camporgiano	Orbetello
	Capannori	Pietrasanta
	Castelnuovo Berardenga	Ponsacco
	Forte dei Marmi	Seravezza
	Lari	Sovicille
	<b>Lucca</b>	

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

### • *Imposta di soggiorno*

Prevista dall'articolo 4 del decreto legislativo 23/2011, in Toscana l'imposta di soggiorno – per la cui applicazione nella nostra regione è necessaria l'iscrizione ad un Osservatorio Turistico di Destinazione (OTD), fatti salvi i Comuni capoluogo oppure appartenenti ad Unione di comuni – è stata finora attivata da 86 Comuni, ma sembrerebbe di prossima istituzione in altri 11. Tra i primi si trovano 5 capoluoghi (Firenze, Livorno, Pisa, Massa e Siena), mentre altri 2 (Lucca e Grosseto) fanno parte del secondo gruppo. Capraia Isola e Isola del Giglio hanno invece istituito l'imposta di sbarco, prevista per i soli Comuni delle Isole minori (Fig. 1.27).

Figura 1.27  
L'IMPOSTA DI SOGGIORNO E DI SBARCO NEI COMUNI TOSCANI. 2012



Fonte: elaborazioni su dati Regione Toscana

L'articolazione per aliquote è molto varia e si diversifica soprattutto per tipologia recettiva, numero di notti di permanenza (in alcuni casi fino ad un numero massimo), età dei turisti, stagionalità. Tra le aliquote più elevate è da segnalare quella del capoluogo regionale, pari a 1 euro per stella dell'albergo o struttura recettiva. Il gettito complessivo è molto concentrato nelle grandi città d'arte e nei principali Comuni turistici, tanto che circa il 34% degli importi viene incassato dai primi 6 Comuni per presenze turistiche.

- *Imposta di scopo*

Per definizione l'imposta di scopo è un prelievo il cui gettito è vincolato al finanziamento di un preciso intervento, spesso al di fuori dei programmi di spesa ordinari. Il vantaggio immediato di questo tipo di imposizione sta nel rendere più evidente il collegamento fra entrata e spesa, accrescendo da un lato la necessità di rendicontazione da parte degli amministratori locali, dall'altro il potere di controllo effettuato dai cittadini.

Non necessariamente l'imposta di scopo deve tradursi nell'applicazione del principio del beneficio. Tuttavia, ragioni connesse all'equità, al consenso e alla fattibilità amministrativa dello strumento spingono fortemente affinché tale principio venga rispettato nella scelta della base imponibile, che deve essere il più possibile connessa al tipo di intervento da finanziare. Ecco perché all'interno di questa categoria può rientrare la stessa imposta di soggiorno.

L'imposta di scopo in ambito comunale è di recente attivazione nel nostro sistema normativo (istituita nel 2006 dal governo Prodi, poi ripresa con modifiche dal decreto legislativo 23/2011) e ancora stenta ad affermarsi, mentre è molto presente nel contesto statunitense. In questa applicazione si tratta di una imposta sulle nuove opere pubbliche in ambito locale che, gravando sulla base imponibile di riferimento per la tassazione immobiliare, appare finalizzata in primo luogo a internalizzare i benefici derivanti dall'intervento pubblico che si riflettono in un incremento dei valori immobiliari, secondo un modello di *Land Value Capture*. Tra le resistenze nell'applicazione c'è il timore di un aumento della pressione fiscale troppo selettivo, nonché il riferimento ad una base imponibile connessa al patrimonio immobiliare già fortemente colpita a livello locale.

Tra i 18 Comuni che ad oggi hanno maturato casi applicativi in tal senso non è presente nessun Comune toscano. I Comuni che l'hanno istituita appartengono alle regioni Campania, Veneto, Emilia Romagna, Calabria, Sicilia, Abruzzo e Marche.

## 1.7

### **I Comuni di fronte ai vincoli di bilancio: riduzione dei costi, minori servizi o maggiore pressione fiscale?**

Da un lato per motivi legati alla crisi economica, che ha ridotto le basi imponibili, dall'altro per ragioni dovute alla necessità di contribuire al risanamento dei conti pubblici attraverso il rispetto dei vincoli di bilancio imposti, nel corso dell'ultimo biennio i Comuni subiscono una forte contrazione delle risorse disponibili in bilancio. Come precedentemente considerato, il 2011 è ancora un anno di avvio del riassetto della finanza comunale, che diviene ben più consistente nel 2012. È in quest'ultimo esercizio finanziario che la riduzione dei trasferimenti e l'inasprimento del PSI assumono una maggiore dimensione, mentre sul fronte delle entrate si aprono spazi di manovra espansiva su diverse imposte afferenti alla competenza comunale. Di fronte ai crescenti vincoli di spesa, almeno in Toscana i Comuni apprestano strategie di salvaguardia dei

livelli di servizio storicamente offerti, anche a costo di penalizzare pesantemente la spesa per investimenti e di inasprire ulteriormente la pressione fiscale su cittadini e imprese. Rispetto a questo percorso il 2013 rappresenta un anno anomalo, in cui il decreto legge 35/2013 “sblocca pagamenti” interviene annullando quasi completamente l’effetto del PSI. Quali, dunque, le prospettive a partire dal 2014? Ci si chiede quanta di questa maggiore pressione fiscale locale verrà destinata dai Comuni al mantenimento dell’offerta di beni e servizi o piuttosto al sostentamento di una macchina amministrativa ancora pesante e a volte farraginoso. Nell’auspicio che questa operazione di responsabilizzazione locale sortisca effetti positivi sull’amministrazione della cosa pubblica, di fronte ai provvedimenti in corso riguardo ai pagamenti dei debiti della Pubblica Amministrazione ci si chiede, inoltre, se le risorse che verranno rese disponibili saranno distribuite sulla base di criteri di virtuosità contabile e amministrativa oppure andranno a premiare i comportamenti di spesa più disinvolti, ripercorrendo la strada della copertura a piè di lista tipica nella tradizione del nostro Paese.

Finito di stampare in Italia nel mese di Giugno 2013  
da Pacini Editore Industrie Grafiche - Ospedaletto (Pisa)  
per conto di Edifir - Edizioni Firenze

---

ISBN 978-88-6517-047-2