



# **FISCO E TARIFFE, LA DIFFICILE (E SUBLIME) ARTE DEL CONFRONTO SUL TERRITORIO**

**I RISULTATI DI UN'INDAGINE SU UN CAMPIONE  
DI COMUNI DELLA TOSCANA**

**2014**

Fnp Cisl Toscana

Fnp Cisl Nazionale

Dipartimento confederale Fisco e Democrazia Economica  
con la collaborazione scientifica di Fondazione Emanuela Zancan Onlus

**Gruppo di lavoro:**

Francesca Ricci e Caterina Zaccara (Ufficio Studi Fnp Cisl Toscana)

Paola Serra (Dipartimento Confederale Fisco e Democrazia Economica)

Luisa Maninchedda (Fnp Cisl Nazionale – Task force Osservatorio)

Roberto Vietina (Fnp Cisl Massa Carrara)

Giulia Barbero Vignola, Maria Bezze, Elena Innocenti (Fondazione Zancan)

**Gruppo di lavoro sul territorio:**

Ennio Bartoli, Marco Bruni, Paolo Checcacci e Giovanna Rossi (Fnp Cisl Arezzo); Nello Baglioni, Michele Boccardi, Gino Metefori, Stefano Nuti, Cristina Pioreschi e Giuseppe Vignini (Fnp Cisl Firenze-Prato); Luciano Bisso, Roberta Pagni e Carlo Salvadori (Fnp Cisl Livorno); Guerrino Baldi, Mario Bonaldi, Graziella Capponi, Ubaldo Fedi, Francesco Fregosi, Maurizio Giarolo, Donatella Pretini, Attilio Puppo, Massimo Santoni e Alessandro Vivarelli (Fnp Cisl Toscana-Nord); Gabriello Cima, Eraldo Nari, Fiorenzo Salvadori e Dino Tamburini (Fnp Cisl Pisa); Giuseppe Biondi, Rolando Caproni, Righetto Cara, Pasquale Fucile, Maria Raffaella Lambardi, Natale Marchetti, Walter Meconcelli e Germano Pasquinelli (Fnp Cisl Siena-Grosseto).

Rapporto scritto da Francesca Ricci, con il contributo di Maria Bezze, Elena Innocenti, Paola Serra, Caterina Zaccara.

Firenze, dicembre 2014

# **INDICE**

## **INTRODUZIONE**

### **1. IL PERCORSO E LA METODOLOGIA**

- 1.1 IL PERCORSO
- 1.2 LA SCELTA DEL CAMPIONE
- 1.3 LA RILEVAZIONE

### **2. TRASPARENZA, PARTECIPAZIONE E CONCERTAZIONE**

- 2.1 TRASPARENZA E PARTECIPAZIONE
- 2.2 LA QUALITA' DELLE RELAZIONI FRA SINDACATO E AMMINISTRAZIONI LOCALI
- 2.3 I RISULTATI DELLA CONCERTAZIONE
- 2.4 DAGLI ACCORDI AI CONSUNTIVI (PASSANDO PER I BILANCI PREVENTIVI)
- 2.5 TRASPARENZA E PROPENSIONE AL CONFRONTO. QUALI SONO I COMUNI PIU' VIRTUOSI?

### **3. IL COMPORTAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI**

- 3.1 LE DINAMICHE DI ENTRATA
- 3.2 LE DINAMICHE DI SPESA E GLI INTERVENTI SOCIALI
- 3.3 TRIBUTI LOCALI, SCELTE DI FINANZIAMENTO E INTERVENTI SOCIALI
- 3.4 LA SOSTENIBILITA' DELL'AMMINISTRAZIONE E LE STRATEGIE DI RIDUZIONE E DI RIQUALIFICAZIONE DELLA SPESA

### **4. I COMUNI E L'USO DELLE LEVE FISCALI**

- 4.1 L'ADDIZIONALE COMUNALE ALL'IRPEF
- 4.2 L'IMU
- 4.3 LA TASI
- 4.4 L'IMPOSTA DI SOGGIORNO
- 4.5 LEVE FISCALI E CRITERI DI EQUITA': IL GIUDIZIO SUI COMPORTAMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI

### **5. I COMUNI E I SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE**

- 5.1 I SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE: TIPOLOGIA E COSTI
- 5.2 LA COMPARTICIPAZIONE DEI CITTADINI
- 5.3 UN SERVIZIO A DOMANDA INDIVIDUALE: LA MENSA SCOLASTICA

## **CONCLUSIONI**



## INTRODUZIONE

Seppure all'interno di un quadro di riferimento normativo spesso molto incerto e in continua trasformazione, le amministrazioni comunali hanno oggi rispetto al passato maggiore autonomia nelle scelte relative al reperimento e alle modalità di allocazione delle risorse fra i diversi capitoli di spesa. I comuni possono compiere tali scelte in autonomia o coinvolgere altri soggetti: le organizzazioni sindacali, in primis, ma anche altre associazioni di rappresentanza e, sempre più spesso, la cittadinanza attraverso le esperienze dei bilanci partecipativi.

In Toscana il confronto sui bilanci preventivi ha una lunga tradizione e impegna da anni la Cisl e la Fnp. La Fnp, pur non avendo la titolarità del confronto con le amministrazioni (di competenza delle Unioni territoriali), svolge un ruolo attivo e propositivo all'interno della delegazione trattante, non solo per la sua presenza capillare sul territorio -e, dunque, per la capacità di intercettare i bisogni- ma anche per le competenze dei quadri e dei dirigenti territoriali, che nel corso degli anni sono cresciute e maturate.

Le pagine che seguono presentano i risultati dell'attività di ricerca realizzata nell'ambito di un percorso di formazione rivolto ai quadri e ai dirigenti della Fnp Toscana sulle tematiche della concertazione territoriale.

L'indagine ha esplorato il grado di trasparenza delle amministrazioni comunali, la loro disponibilità a coinvolgere le organizzazioni sindacali e la cittadinanza nella definizione del bilancio preventivo, l'intensità e le modalità delle relazioni fra amministrazioni e sindacato, i risultati della concertazione e, ultimo ma non meno importante, il rispetto degli accordi sottoscritti da parte delle amministrazioni da un lato e la capacità di monitoraggio delle organizzazioni sindacali dall'altro.

Dopo aver indagato la natura e la qualità delle relazioni fra organizzazioni sindacali e comuni, la ricerca ha messo a fuoco il comportamento delle amministrazioni, cercando di comprendere il modo in cui i comuni acquisiscono le risorse attraverso l'uso delle leve fiscali e quali sono le loro scelte allocative, con particolare attenzione alla quantità di risorse destinate agli interventi sociali, sia in termini assoluti che di incidenza percentuale sul totale della spesa.

In una fase come quella attuale, la conoscenza delle dinamiche di entrata degli enti locali rappresenta un aspetto fondamentale per il confronto fra le amministrazioni e le parti sociali: da un lato perché la capacità di spesa è condizionata dalle risorse disponibili; dall'altro perché soltanto le amministrazioni con i conti in ordine possono occuparsi in modo sostenibile e duraturo dei cittadini e delle loro necessità. Si è quindi cercato di comprendere se e in che modo i comuni del campione hanno avviato strategie di riduzione e/o di riqualificazione della spesa.

La ricerca si è poi soffermato ad indagare il modo in cui le amministrazioni manovrano le leve fiscali a disposizione. All'inizio del 2014, nel momento in cui abbiamo avviato la rilevazione, il sistema della fiscalità comunale si fondava su quattro imposte principali (l'IMU, la TASI, la TARI e l'addizionale comunale all'Irpef) a cui si aggiungevano, oltre ai trasferimenti non fiscalizzabili, le tradizionali entrate locali. Alla luce dei mutamenti consistenti e repentini della normativa, l'indagine ha scattato una fotografia relativa all'ultimo anno di disponibilità dei dati, focalizzando l'attenzione sulle modalità di agevolazione e di esenzione introdotte dai comuni. Per quanto riguarda invece l'addizionale comunale all'Irpef, sono state esplorate le dinamiche relative al periodo 2011-2013 e gli effetti prodotti dallo 'sblocco' delle aliquote previsto dal DL 138/2011.

L'indagine, infine, si è soffermata su un altro tema di grande rilevanza nel rapporto fra organizzazioni sindacali e amministrazioni, quello dei servizi a domanda individuale, del loro costo e delle scelte sulle modalità di compartecipazione ai servizi da parte dei cittadini. La rilevazione ha raccolto dati e informazioni sulla tipologia di servizi offerti dai comuni (sia in gestione diretta che mediante affidamento a terzi), sul costo complessivo sostenuto dalle amministrazioni per offrire i servizi e, infine, sulla quota di finanziamento realizzata attraverso la compartecipazione dei cittadini.

La ricerca si è quindi focalizzata sul servizio di mensa scolastica con un approfondimento ad hoc che ha riguardato l'applicazione di agevolazioni e di esenzioni, i criteri adottati per la definizione della loro applicazione, le soglie di situazione economica assunte per la concessione di agevolazioni e esenzioni, le modalità di determinazione e, infine, il livello delle tariffe.

A chiusura di ogni capitolo del rapporto si propone una lettura aggregata dei dati raccolti, attraverso una rappresentazione sintetica dei profili comunali emersi, che consente di mettere a confronto le diverse scelte realizzate nei cinquanta comuni oggetto dell'indagine.

## **1. IL PERCORSO E LA METODOLOGIA**

### **1.1 IL PERCORSO**

Con la consapevolezza che le scelte siano migliori se frutto di un confronto e che il confronto per essere efficace presuppone conoscenza e competenza, la Fnp Toscana, in collaborazione con il Dipartimento Confederale “Democrazia economica, economia sociale, fisco, previdenza, riforme istituzionali” e con la Fondazione Zancan ha realizzato nel 2014 un percorso formativo rivolto a quadri e dirigenti impegnati sul territorio nell’attività di concertazione con le amministrazioni locali.

Il percorso di lavoro, che ha coinvolto 35 persone, ha avuto come obiettivo quello di fornire ai quadri e ai dirigenti strumenti e indicazioni per orientarsi all’interno dei nuovi scenari e approfondire il quadro di riferimento della fiscalità locale, al fine di riflettere sui cambiamenti in atto e acquisire consapevolezza sui margini e sugli spazi di manovra che il sindacato ha nel confronto con le amministrazioni locali.

Come sperimentato in altri percorsi di formazione, al fine di consolidare le conoscenze acquisite durante la formazione in aula, i partecipanti sono stati impegnati nella raccolta di dati e informazioni presso le amministrazioni comunali. In tale attività, i partecipanti sono stati supportati dall’Ufficio Studi della Fnp Cisl Toscana, che ha integrato le informazioni, elaborato e analizzato i dati in collaborazione con il Dipartimento Confederale della Cisl e con la Fondazione Zancan.

I risultati del lavoro di ricerca sono presentati nelle pagine che seguono, unitamente alla sperimentazione della costruzione di un sistema di ranking per valutare il posizionamento dei comuni del campione rispetto ad alcuni degli aspetti presi in esame.

### **1.2 LA SCELTA DEL CAMPIONE**

Per ogni provincia sono state individuate 5 amministrazioni comunali in cui realizzare l’indagine che, in questa fase, ha avuto finalità sperimentali ed esplorative. Nella scelta dei comuni da includere nel campione -non rappresentativo- si è tenuto conto delle dimensioni, delle caratteristiche e della natura delle relazioni fra organizzazioni sindacali e amministrazioni.

La scelta dei comuni è stata affidata alle Federazioni territoriali, con il solo vincolo di includere i capoluoghi di provincia. L’elenco dei comuni selezionati è riportato in tabella 1.1, unitamente alla loro consistenza demografica. Nei comuni oggetto dell’indagine risiede quasi il 57% della popolazione toscana. Ad eccezione dei comuni capoluogo di provincia, la cui popolazione è compresa fra i poco più di 54.100 abitanti di Siena e i quasi 380 mila di Firenze, la dimensione demografica degli altri si attesta su valori più contenuti, compresi fra i 1.125 abitanti di Casale Marittimo (PI) e i 64.234 di Carrara (MS).

**Tabella 1.1**

**Distribuzione dei comuni del campione per provincia e consistenza demografica al 31/12/2013**

PROVINCIA	COMUNE	POPOLAZIONE RESIDENTE AL 31/12/2013
AR	ANGHIARI	5.641
	<b>AREZZO</b>	<b>99.232</b>
	CAPOLONA	5.429
	CIVITELLA IN VAL DI CHIANA	9.091
	MONTEVARCHI	24.502
FI	BAGNO A RIPOLI	25.538
	EMPOLI	47.904
	FIGLINE	17.136
	<b>FIRENZE</b>	<b>377.207</b>
	MARRADI	3.192
	PONTASSIEVE	20.646
	SESTO FIORENTINO	49.093
GR	CASTEL DEL PIANO	4.665
	FOLLONICA	21.762
	<b>GROSSETO</b>	<b>81.536</b>
	ORBETELLO	14.917
	ROCCASTRADA	9.303
LI	CECINA	28.111
	COLLESALVETTI	16.843
	<b>LIVORNO</b>	<b>160.512</b>
	PIOMBINO	34.535
	ROSIGNANO	31.866
LU	CAPANORI	46.508
	CASTELNUOVO DI GARFAGNANA	6.020
	<b>LUCCA</b>	<b>89.204</b>
	PIETRASANTA	24.237
	VIAREGGIO	63.447
MS	AULLA	11.339
	CARRARA	64.234
	<b>MASSA</b>	<b>70.202</b>
	MONTIGNOSO	10.169
	PONTREMOLI	7.524
PI	CASALE MARITTIMO	1.125
	CASCINA	44.901
	CASTELLINA MARITTIMA	2.041
	<b>PISA</b>	<b>88.627</b>
	PONTERERA	28.915
PO	MONTEMURLO	18.426
	POGGIO A CAIANO	10.019
	<b>PRATO</b>	<b>191.268</b>
PT	MONTECATINI TERME	20.255
	<b>PISTOIA</b>	<b>90.192</b>
	PONTE BUGGIANESE	8.803
	QUARRATA	25.846
	SAN MARCELLO P.SE	6.606
SI	CHIANCIANO TERME	7.112
	COLLE DI VAL D'ELSA	21.678
	POGGIBONSI	29.262
	<b>SIENA</b>	<b>54.126</b>
	SINALUNGA	12.806

Fonte: Istat, 2013



### **1.3 LA RILEVAZIONE**

La rilevazione dei dati è avvenuta attraverso una duplice modalità: l'indagine sul campo e la ricerca basata su fonti statistiche.

L'indagine sul campo ha previsto la somministrazione di quattro questionari. Il primo, sottoposto alle organizzazioni sindacali a livello territoriale, ha esplorato la propensione alla concertazione e la qualità delle relazioni fra sindacati e amministrazioni nei comuni del campione. Gli altri questionari, somministrati ai responsabili dei comuni, hanno rilevato dati e informazioni sul comportamento delle amministrazioni comunali relativamente al reperimento delle risorse e alle scelte allocative, sull'uso delle leve fiscali, sui sistemi di tariffazione e il grado di compartecipazione dei cittadini per i servizi a domanda individuale.

Al fine di rendere omogenei i dati per il confronto e per colmare le lacune informative presenti in alcune schede, è stata effettuata successivamente una ricerca basata su fonti statistiche. In particolare, i dati sulle scelte e sui comportamenti delle amministrazioni relativamente all'uso delle leve fiscali proprie e alla allocazione delle risorse sono stati desunti dai Certificati preventivi, pubblicati sul sito del Ministero delle Finanze, e dalle delibere comunali sulle aliquote, sulle esenzioni e sulle agevolazioni.



## **2. TRASPARENZA, PARTECIPAZIONE E CONCERTAZIONE**

Qual è lo stato delle relazioni fra organizzazioni sindacali e amministrazioni all'interno dei comuni oggetto di indagine? Tale aspetto è stato esplorato attraverso la somministrazione alle strutture territoriali del sindacato di un questionario a risposta chiusa, che ha preso in esame il grado di trasparenza delle amministrazioni comunali nel fornire informazioni sul proprio operato, la disponibilità a coinvolgere i corpi intermedi e la cittadinanza nella definizione del bilancio preventivo, l'intensità e le modalità delle relazioni fra amministrazioni e sindacato, i risultati della concertazione e, ultimo ma non meno importante, il rispetto degli accordi sottoscritti e la capacità di monitoraggio delle organizzazioni sindacali.

### **2.1 TRASPARENZA E PARTECIPAZIONE**

Il primo aspetto considerato riguarda l'atteggiamento delle amministrazioni rispetto al coinvolgimento di altri soggetti nelle scelte di bilancio, ovvero nelle scelte sulle modalità di individuazione e di allocazione delle risorse. Tale aspetto è stato valutato da due diversi punti di vista: da un lato indagando se negli ultimi anni le amministrazioni hanno promosso e realizzato forme di partecipazione e coinvolgimento della cittadinanza nella discussione sul bilancio; dall'altro misurando la disponibilità delle amministrazioni a coinvolgere i sindacati nella fase di impostazione e discussione relativa al bilancio preventivo.

Per quanto riguarda il primo elemento, l'indagine evidenzia che oltre il 58% dei comuni considerati ha coinvolto la cittadinanza nella discussione sul bilancio, realizzando negli ultimi anni esperienze di bilancio partecipativo o attivando altre modalità di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte di allocazione delle risorse.

Ad un primo sguardo, anche il livello di coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nella discussione e nell'impostazione del bilancio di previsione risulta elevato, attestandosi al 78%. Tuttavia, guardando il dato con maggiore attenzione, la situazione si presenta più complessa. Come emerge dai dati riportati in tabella 2.1, infatti, soltanto il 20% delle amministrazioni comunali ha convocato le organizzazioni sindacali per discutere del bilancio di previsione con congruo anticipo rispetto alle scadenze; il 32% lo ha fatto soltanto a ridosso della scadenza, senza lasciare troppo spazio alla concertazione, nel 26% dei comuni gli incontri sono avvenuti perché sono state le organizzazioni sindacali a sollecitarli. In 11 comuni (pari, in termini percentuali, al 22%), infine, non ci sono stati incontri, nella maggior parte dei casi perché le amministrazioni non hanno convocato i sindacati nonostante le sollecitazioni (16%), ma talvolta per mancanza di iniziativa da parte dei sindacati (6%).

**Tabella 2.1****Nel 2013 il Comune ha convocato le organizzazioni sindacali per discutere del bilancio di previsione?**

	v.a.	%
Sì, con congruo anticipo rispetto alle scadenze	10	20,0
Sì, ma in prossimità della scadenza	16	32,0
Sì, ci ha convocato, ma sono state le organizzazioni sindacali a sollecitare gli incontri	13	26,0
Il Comune non ci ha convocato, nonostante le nostre sollecitazioni	8	16,0
Il Comune non ci ha convocato e noi non abbiamo sollecitato gli incontri	3	6,0
<b>Totale</b>	<b>50</b>	<b>100,0</b>

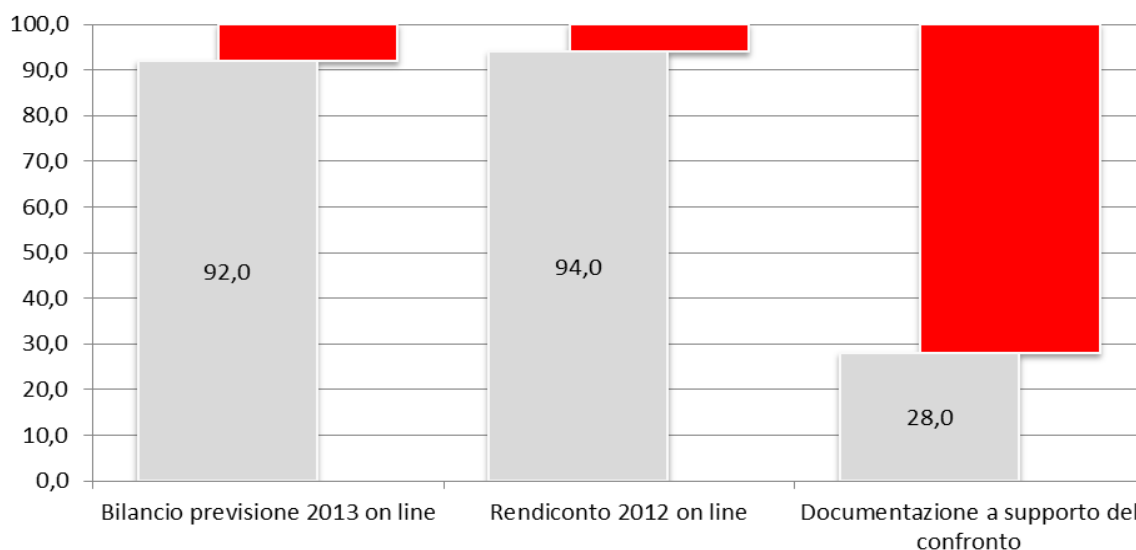
Fonte: elaborazioni su dati indagine Fnp Cisl Toscana, 2014

Il coinvolgimento e la partecipazione di soggetti terzi nelle scelte di bilancio hanno come presupposto la trasparenza informativa e la volontà da parte delle amministrazioni di fornire dati e informazioni sul loro operato, essenziali per il confronto. Tale aspetto è stato indagato attraverso tre domande: se il bilancio di previsione 2013 e il rendiconto 2012 sono disponibili on line sul sito internet del comune e se l'amministrazione ha fornito al sindacato adeguata documentazione a supporto del confronto.

Come sintetizzato nel grafico 2.1, la quasi totalità delle amministrazioni coinvolte nell'indagine risulta trasparente, avendo pubblicato sul proprio sito internet il bilancio di previsione 2013 e il rendiconto 2012. L'obbligo nella trasparenza "formale" - introdotto con il D.lgs. 33 del 14 marzo 2013<sup>1</sup>- potrà favorire certamente una maggiore trasparenza nei rapporti e nello scambio di informazioni fra Pubblica Amministrazione e organizzazioni sindacali. A fronte di un'elevata trasparenza "formale", tuttavia, si rileva una trasparenza "sostanziale" ben più contenuta. La percentuale di amministrazioni 'trasparenti', infatti, si abbassa sensibilmente -e non va oltre il 28%- se consideriamo la quota di comuni che hanno fornito alle organizzazioni sindacali documentazione aggiuntiva a supporto del confronto. In genere si tratta di dati sui servizi a domanda individuale, sulle tariffe e sulle agevolazioni introdotte, essenziali per valutare con attenzione gli effetti e le ricadute sugli utenti e sulla cittadinanza di scelte impositive.

<sup>1</sup> L'art. 29 del D. Lgs. 33 del 14 marzo 2013 "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni" entrato in vigore il 20 aprile 2013 sancisce l'obbligo di pubblicazione del bilancio, preventivo e consuntivo, e del piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio, nonché dei dati concernenti il monitoraggio degli obiettivi.

**Grafico 2.1**  
**Trasparenza informativa delle amministrazioni comunali**



Fonte: elaborazioni su dati indagine Fnp Cisl Toscana, 2014

## 2.2 LA QUALITA' DELLE RELAZIONI FRA SINDACATO E AMMINISTRAZIONI LOCALI

Le informazioni rilevate attraverso l'indagine permettono di focalizzare l'attenzione sulla qualità delle relazioni fra amministrazioni locali e sindacato. Tale aspetto può essere valutato prendendo in esame diversi elementi: la frequenza e l'intensità delle relazioni, l'esistenza di rapporti che vanno oltre l'impostazione del bilancio di previsione, la qualità del confronto e, ultimo ma non meno importante, la stabilità delle relazioni nel corso degli anni.

Cominciamo con il primo aspetto: in oltre un terzo dei comuni del campione (36%) i rapporti fra amministrazione e sindacato sono stabili e frequenti; la situazione più diffusa, per contro, suggerisce l'esistenza di relazioni sporadiche e occasionali (60%). Soltanto in 2 dei comuni coinvolti nell'indagine, infine, si registra l'assenza di relazioni con il sindacato.

**Tabella 2.2**  
**Le relazioni fra organizzazioni sindacali e amministrazione sono:**

	v.a.	%
Stabili, frequenti	18	36,0
Sporadiche, occasionali	30	60,0
Assenti	2	4,0
<b>Totale</b>	<b>50</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni su dati indagine Fnp Cisl Toscana, 2014

I comuni che hanno convocato le organizzazioni sindacali con anticipo rispetto alle scadenze sono anche quelli in cui i rapporti con il sindacato si caratterizzano per una maggiore stabilità. Come sintetizzato in tabella 2.3, dove le relazioni sono stabili la percentuale di comuni che convocano le organizzazioni con largo anticipo sfiora il 39%; se le relazioni sono sporadiche o inesistenti, la percentuale scende al di sotto del 10%.

**Tabella 2.3**

**Convocazione delle organizzazioni sindacali e frequenza delle relazioni interne tra sindacati e amministrazioni locali (% di colonna)**

Nel 2013, il Comune ha convocato le organizzazioni sindacali per discutere il bilancio di previsione?	All'interno del Comune, le relazioni tra organizzazioni sindacali sono:		Totale
	Stabili	Sporadiche o inesistenti	
Sì, con congruo anticipo rispetto alle scadenze	38,9	9,4	20,0
Sì, in prossimità della scadenza	27,8	34,4	32,0
Sì, ma sono state le organizzazioni sindacali a sollecitare gli incontri	11,1	34,4	26,0
Il Comune non ci ha convocato, nonostante le nostre sollecitazioni	5,6	21,9	16,0
Il Comune non ci ha convocato e noi non abbiamo sollecitato gli incontri	16,7	-	6,0
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni su dati indagine Fnp Cisl Toscana, 2014

Un secondo elemento su cui soffermare l'attenzione riguarda la 'qualità' del confronto. Nel 30% dei comuni il bilancio di previsione 2013 è stato oggetto di 'vera' concertazione fra le amministrazioni e i sindacati: ci si è incontrati più volte e c'è stato modo di discutere e di confrontarsi sull'impostazione del bilancio preventivo. Nel 38% dei casi, per contro, i sindacati sono stati convocati a titolo puramente consultivo. Nel 20% dei comuni, infine, non c'è stato alcun incontro. Si segnalano, infine, altre tipologie di situazioni: in un comune il confronto non è stato possibile a causa del commissariamento; in altri gli incontri si sono limitati a singoli aspetti (quali, ad esempio, le agevolazioni, le tariffe dei singoli servizi, il bilancio sociale, ecc.), ma la discussione non ha riguardato l'impostazione del bilancio di previsione nel suo complesso.

**Tabella 2.4****Il bilancio 2013 è stato oggetto di confronto fra le organizzazioni sindacali e l'amministrazione?**

	v.a.	%
Si, ci siamo incontrati più volte e abbiamo avuto modo di discutere del bilancio	15	30,0
No, l'Amministrazione ci ha convocato a titolo puramente informativo	19	38,0
No, non abbiamo incontrato l'Amministrazione	10	20,0
Altro	6	12,0
<b>Totale</b>	<b>50</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni su dati indagine Fnp Cisl Toscana, 2014

L'ultimo elemento utilizzato per misurare la qualità del confronto riguarda la stabilità delle relazioni nel corso degli anni. Relativamente ai comuni oggetto di indagine, abbiamo rilevato se il bilancio di previsione è stato oggetto di confronto per tutti gli anni del triennio 2011-2013 oppure soltanto per alcuni. Come sintetizzato in tabella 2.5, nel 38% dei comuni il bilancio di previsione è stato oggetto di confronto con le organizzazioni sindacali per tutti gli anni, in maniera continuativa. Nel 34% il confronto è avvenuto due anni su tre, nel 4% una sola volta. In 12 dei comuni, infine, il bilancio preventivo non è mai stato oggetto di confronto durante il triennio 2011-2013.

**Tabella 2.5****Il bilancio è stato oggetto di confronto fra organizzazioni sindacali e Amministrazione nel periodo 2011-2013?**

	v.a.	%
Tutti gli anni	19	38,0
Due anni su tre	17	34,0
Un anno su tre	2	4,0
Mai	12	24,0
<b>Totale</b>	<b>50</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni su dati indagine Fnp Cisl Toscana, 2014

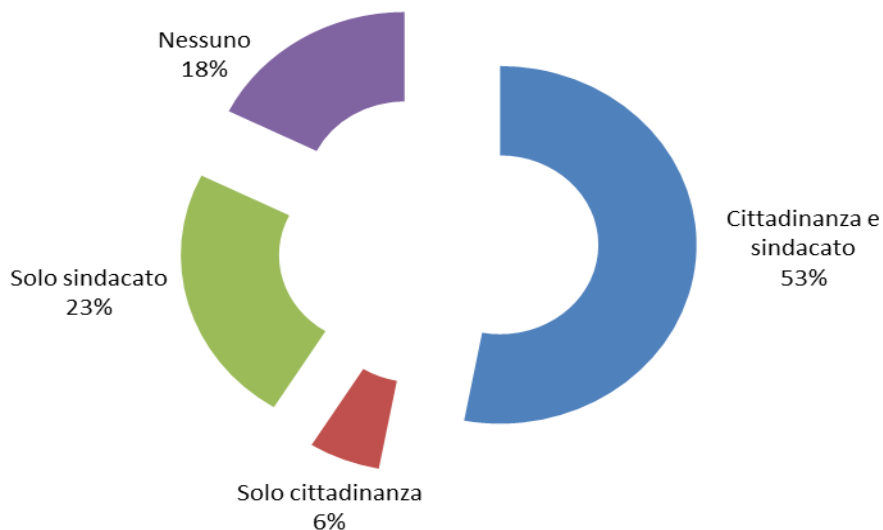
La diffusione di nuove forme di partecipazione della cittadinanza nei processi di scelta pubblica pone un'interessante questione di rappresentanza per il sindacato e, in prospettiva, rischia di modificare il ruolo di interlocutore "privilegiato" nelle scelte di allocazione delle risorse effettuate dalle amministrazioni locali. Allo stato attuale, il sindacato deve interrogarsi sul suo rapporto con gli enti locali e con la cittadinanza e comprendere in che modo -soprattutto in un territorio come quello toscano, ricco di

esperienze partecipative- sia possibile individuare spazi di azione comune, alleanze e sinergie.

In merito, un elemento su cui riflettere è rappresentato dalla situazione sintetizzata nel grafico 2.2, dove per ciascun comune si tiene conto contemporaneamente di due aspetti: la realizzazione di esperienze di bilancio partecipato (o simili) e il confronto sul bilancio di previsione, realizzato almeno una volta nel triennio 2011-2013.

In oltre la metà dei comuni (53%) la partecipazione alle scelte sulle modalità di allocazione delle risorse ha coinvolto sia la cittadinanza che il sindacato. Nel 23% dei casi le scelte sul bilancio sono state oggetto di confronto solo con le organizzazioni sindacali, nel 6% le amministrazioni hanno scelto di coinvolgere solo la cittadinanza e di tenere fuori le organizzazioni sindacali. Si rileva, infine, come nel 18% dei casi, le amministrazioni locali non abbiano coinvolto né il sindacato né la cittadinanza.

**Grafico 2.2**  
**Bilancio di previsione e attori della partecipazione**



Fonte: elaborazioni su dati indagine Fnp Cisl Toscana, 2014

Nella tabella 2.6 è riportata in dettaglio la situazione per i cinquanta comuni del campione, considerando da un lato la realizzazione di esperienze partecipative e dall'altro il confronto con il sindacato sul bilancio di previsione. In merito, è interessante osservare il modo in cui si collocano i dieci comuni capoluogo di provincia all'interno del prospetto: nella metà dei casi (Firenze, Pisa, Siena, Livorno e Grosseto) sono state realizzate esperienze di partecipazione che hanno coinvolto la cittadinanza ed è avvenuto il confronto con le organizzazioni sindacali. Si equivalgono le situazioni in cui si registra solo il confronto con il sindacato (Lucca e Arezzo) o solo il coinvolgimento della cittadinanza attraverso la realizzazione di esperienze partecipative (Prato e Massa). A Pistoia, infine, per il triennio 2011-2013 si rileva l'assenza sia di esperienze di partecipazione, che di confronto con le organizzazioni sindacali.



**Tabella 2.6**  
**Confronto sul bilancio e nuove forme di partecipazione**

		Confronto con il sindacato sul bilancio di previsione	
		Presente	Assente
Esperienze partecipative	Presenti	MARRADI, <b>FIRENZE</b> , FIGLINE VALDARNO, PONTASSIEVE, BAGNO A RIPOLI, SESTO FIORENTINO, CECINA, PIETRASANTA, VIAREGGIO, CAPANNORI, <b>PISA</b> , CASCINA, PONTEREDERA, COLLE VAL D'ELSA, POGGIBONSI, <b>SIENA</b> , SINALUNGA, CHIANCIANO, <b>LIVORNO</b> , COLLESALVETTI, ROSIGNANO, CASTELLINA MARITTIMA, CASALE MARITTIMO, <b>GROSSETO</b> , PIOMBINO, EMPOLI	<b>PRATO</b> , <b>MASSA</b> , MONTIGNOSO
	Assenti	CAPOLONA, POGGIO A CAIANO, ORBETELLO, CIVITELLA IN VAL DI CHIANA, QUARRATA, MONTECATINI TERME, ROCCASTRADA, PONTE BUGGIANESE, <b>LUCCA</b> , <b>AREZZO</b> , MONTEVARCHI, ANGIARI	FOLLONICA, MONTEMURLO, AULLA, CASTELNUOVO DI GARFAGNANA, PONTREMOLI, SAN MARCELLO PISTOIESE, CARRARA, CASTEL DEL PIANO, <b>PISTOIA</b>

Fonte: elaborazioni su dati indagine Fnp Cisl Toscana, 2014

## 2.3 I RISULTATI DELLA CONCERTAZIONE

Quali sono stati i risultati del processo concertativo, laddove questo è stato realizzato? Il confronto sul bilancio di previsione 2013 ha portato a siglare un accordo scritto in 16 comuni (32% del totale) e a raggiungere un accordo verbale in 7 comuni (14% del totale).

La produzione di un accordo con i sindacati a seguito del confronto sul bilancio di previsione dipende dal tipo di relazione esistente. Come risulta dai dati riportati in tabella 2.7, infatti, i comuni che hanno relazioni stabili con i sindacati arrivano ad accordi scritti più frequentemente rispetto agli altri. Per contro, i comuni in cui le relazioni con i sindacati sono sporadiche, più raramente arrivano ad accordi scritti; a volte vi sono accordi verbali o più spesso nessun tipo di accordo.

**Tabella 2.7**  
**Risultato del confronto e rapporti all'interno del comune (% di colonna)**

Il confronto sul bilancio di previsione 2013 ha prodotto un accordo tra organizzazioni sindacali e Amministrazione?	All'interno del Comune, le relazioni tra organizzazioni sindacali sono:			Totale
	Stabili, frequenti	Sporadiche, occasionali	Assenti	
Si, un accordo scritto	55,6	20,0	0,0	32,0
Si, ma solo un accordo verbale	11,1	16,7	0,0	14,0
Nessun accordo	33,3	63,3	100,0	54,0
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

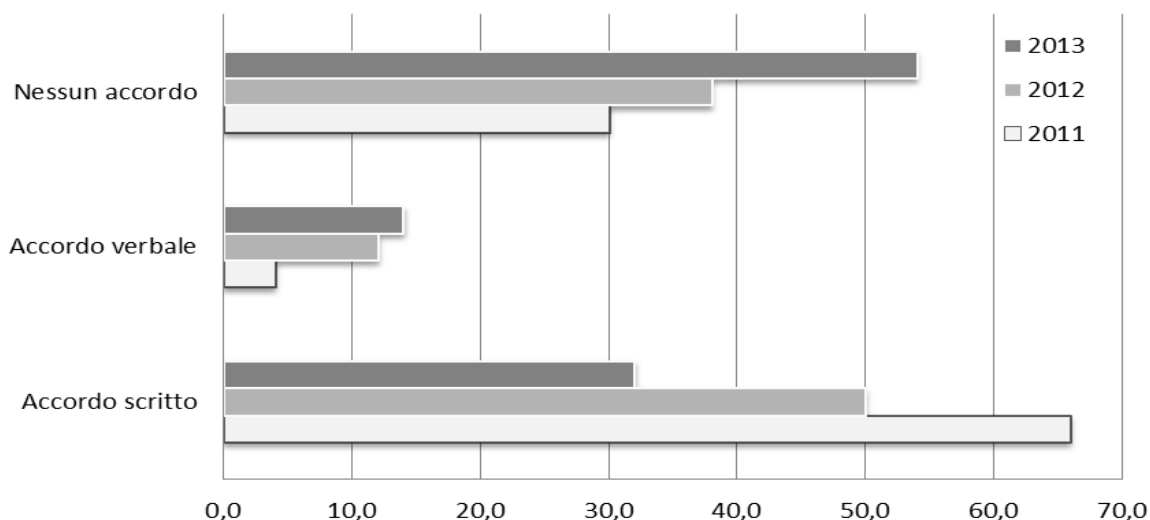
Fonte: elaborazioni su dati indagine Fnp Cisl Toscana, 2014

Allargando lo sguardo al triennio 2011-2013, si evidenziano alcune tendenze interessanti. Il primo elemento da osservare è che fra il 2011 e il 2013 è aumentata la percentuale di comuni in cui la concertazione non ha prodotto alcun accordo: erano il 30% nel 2011, sono il 54% nel 2013. Contestualmente è cresciuta la quota di comuni in cui sono stati raggiunti solo accordi verbali, con una percentuale che passa dal 4% del 2011 al 14% del 2013. Il dato più macroscopico, tuttavia, è rappresentato dalla significativa contrazione della percentuale di comuni in cui la concertazione ha prodotto un accordo scritto fra le parti: la percentuale di comuni in cui sono stati siglati accordi scritti, infatti, è scesa fra i comuni del campione dal 66% del 2011 al 32% del 2013.

Il dato relativo al campione risulta coerente con il trend rilevato a livello regionale e nazionale. I dati dell'Osservatorio Cisl<sup>2</sup> sulla concertazione sociale rilevano per lo stesso periodo di tempo (2011-2013) una flessione del 41,8% degli accordi sottoscritti in Toscana.

<sup>2</sup> L'Osservatorio sociale sulla concertazione territoriale -promosso dalla Cisl insieme alla Federazione nazionale dei pensionati e con il coinvolgimento della Federazione della Funzione Pubblica- raccoglie gli accordi frutto del confronto fra organizzazioni sindacali e amministrazioni locali sul territorio nazionale, a partire dal 2010.

**Grafico 2.3**  
**I risultati dell'attività concertativa nel 2011, nel 2012 e nel 2013**



Fonte: elaborazioni su dati indagine Fnp Cisl Toscana, 2014

Attraverso l'indagine, inoltre, si è cercato di comprendere se e come le macro-aree oggetto del confronto fra comuni e organizzazioni sindacali si sono modificate nel corso del periodo 2011-2013. Come base per il calcolo delle percentuali è stato utilizzato l'insieme dei comuni in cui nel corso del triennio è stato siglato almeno un accordo, scritto o verbale<sup>3</sup>.

I dati riportati nel grafico danno l'andamento dell'intensità dell'azione sindacale nelle diverse macro-aree, che nel 2013 si è concentrata sui servizi a domanda individuale (82,6%) e sulla fiscalità locale (78,3%). Hanno un peso rilevante le politiche e gli interventi sociali (73,9%) e le misure anticrisi (69,6%), mentre le politiche di sviluppo si attestano su valori più contenuti (21,7%).

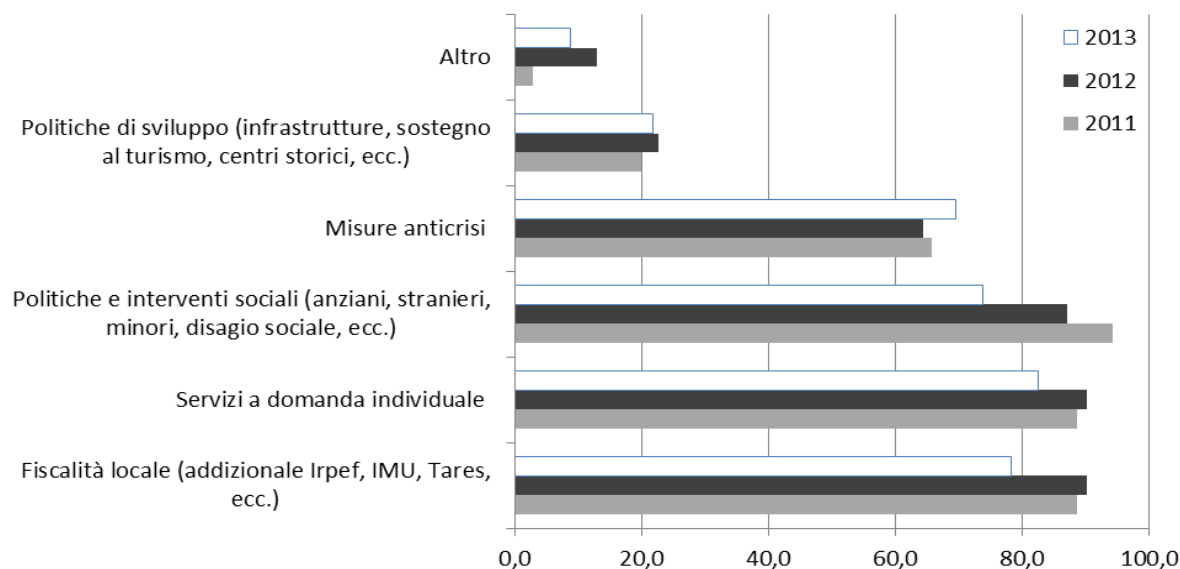
Il grafico 2.4 sintetizza le tendenze osservate nei comuni oggetto di indagine negli ultimi tre anni: il peso della fiscalità locale e dei servizi a domanda individuale, rimasto sostanzialmente stabile fra il 2011 e il 2012, diminuisce nel 2013. Per quanto riguarda le politiche e gli interventi sociali rivolti ad anziani, stranieri, minori e disagio sociale, si osserva per contro un progressivo ridimensionamento, con un'incidenza percentuale che passa dal 94,3% del 2011 all'87,1% del 2012, per arrivare al 73,9% del 2013. In maniera del tutto attesa, aumenta, ovviamente, il peso percentuale degli accordi che affrontano il tema delle misure anticrisi (dal 65,7% del 2011 al 69,6% del 2013), mentre rimane stabile la percentuale di accordi in cui si discute di politiche di sviluppo del territorio (il 20% nel 2011, il 22,6% nel 2012 e il 21,7% nel 2013).

L'incrocio tra questo dato e quello relativo al rallentamento dell'attività concertativa – che, come abbiamo visto, si è ridotta in maniera significativa fra il 2011 e il 2013 – evidenzia come in una situazione di crisi si sia verificata una riduzione dell'intensità e della qualità del confronto.

<sup>3</sup> Il quadro non si modifica se consideriamo come base di calcolo per le percentuali i comuni in cui sono stati siglati solo accordi scritti.

La diminuzione degli accordi che affrontano le questioni fiscali si accompagna, come vedremo più avanti, ad un incremento della tassazione<sup>4</sup>. Sarà pertanto interessante comprendere se fra i due aspetti esiste una relazione e, più in generale, se e in che misura l'assenza di un accordo si accompagna ad un incremento della tassazione e dei costi dei servizi a domanda individuale.

**Grafico 2.4**  
**Macro-aree oggetto di confronto fra sindacati e amministrazioni comunali nel 2011-2013**



Base=comuni in cui è stato raggiunto un accordo nell'anno di riferimento (scritto o verbale)

Fonte: elaborazioni su dati indagine Fnp Cisl Toscana, 2014

## 2.4 DAGLI ACCORDI AI CONSUNTIVI (PASSANDO PER I BILANCI PREVENTIVI)

L'indagine, infine, ha esplorato un elemento che spesso rimane in ombra ma che, nei fatti, incide profondamente sulla qualità e sull'efficacia dell'azione del sindacato. Attraverso il questionario si è cercato di comprendere in primo luogo se l'amministrazione rispetta gli accordi sottoscritti e, dunque, se quanto concordato confluisce nel bilancio preventivo; in secondo luogo si è cercato di comprendere se le organizzazioni sindacali si preoccupano di monitorare che il comune rispetti gli impegni presi, seguendo l'iter che inizia con il bilancio preventivo e che si conclude con il consuntivo.

Relativamente al primo aspetto, i dati evidenziano come nel 39,5% dei comuni quanto concordato con le organizzazioni sindacali è stato inserito nel bilancio preventivo e come nel 39,5% ciò è avvenuto solo in parte. Nel 13,2% dei casi non ci si è posti il problema e nel 7,8% non si è stati in grado di rispondere. Nei casi in cui quanto concordato con i sindacati in fase di accordo non ha trovato completa attuazione nelle scelte del comune, le situazioni più frequenti riguardano la fiscalità locale (aumenti non concordati dell'addizionale o mancata introduzione di scaglionamenti) e la realizzazione

<sup>4</sup> Per un'analisi delle dinamiche impositive osservate nei comuni oggetto di indagine per il triennio 2011-2013, si rimanda al capitolo 4.

da parte del comune di minori investimenti rispetto a quanto dichiarato in sede di confronto.

**Tabella 2.8**

**Facendo riferimento all'ultimo accordo siglato con l'amministrazione (relativamente al triennio 2011-2013) quanto concordato è stato effettivamente inserito nel bilancio preventivo?**

	v.a.	%
Tutto	15	39,5
Una parte	15	39,5
Non so, non mi sono posto il problema	5	13,2
Non risponde	3	7,8
<b>Totale</b>	<b>38</b>	<b>100,0</b>

Base=comuni che hanno fatto almeno un accordo del triennio 2011-2013

Fonte: elaborazioni su dati indagine Fnp Cisl Toscana, 2014

Altrettanto critico sembra essere il passaggio dal bilancio preventivo al certificato consuntivo. In questo caso, infatti, il monitoraggio è un processo più complesso, perché deve essere effettuato 'dall'interno' e richiede una qualità elevata di relazioni con gli interlocutori istituzionali. Il monitoraggio in itinere presuppone infatti un elevato livello di trasparenza dell'amministrazione verso le organizzazioni sindacali e la disponibilità da parte delle amministrazioni a condividere informazioni.

Relativamente al monitoraggio in itinere, la situazione rilevata per il campione di comuni è sintetizzata nella tabella 2.9. In 5 comuni (pari al 13,2%) si rileva che nel passaggio dal bilancio preventivo a quello consuntivo sono avvenute modifiche, che riguardano aumenti delle tariffe dei servizi a domanda individuale e nei livelli ISEE.

Risulta inoltre non marginale la quota di comuni in cui il sindacato non si è posto il problema di monitorare l'iter di passaggio dal bilancio preventivo al consuntivo (8 comuni, pari al 21,1% del totale).

**Tabella 2.9**

**Relativamente agli argomenti oggetto di confronto/concertazione del bilancio preventivo, ci sono state modifiche nel bilancio consuntivo?**

	v.a.	%
Si	5	13,2
No	25	65,8
Non so, non mi sono mai posto il problema	8	21,1
<b>Totale</b>	<b>38</b>	<b>100,0</b>

Base=comuni che hanno fatto almeno un accordo del triennio 2011-2013

Fonte: elaborazioni su dati indagine Fnp Cisl Toscana, 2014

## 2.5 TRASPARENZA E PROPENSIONE AL CONFRONTO. QUALI SONO I COMUNI PIU' VIRTUOSI?

Dopo aver descritto il comportamento del campione relativamente ai singoli aspetti, per concludere proviamo a restituire una visione complessiva della maggiore o minore propensione al confronto delle amministrazioni locali coinvolte nell'indagine. Per costruire un indicatore sintetico, alle risposte fornite per ciascuno dei questionari è stato attribuito un punteggio, in modo da pervenire ad un valore unitario complessivo per ogni comune compreso tra 0 e 100. Maggiore è il punteggio ottenuto, maggiore è la trasparenza e la propensione alla concertazione dell'amministrazione comunale.

L'indice di 'propensione alla concertazione' è un indice complesso, che risulta dalla somma dei punteggi ottenuti sulle 13 risposte della scheda, selezionate in base alla possibilità di essere "tradotte" in valori numerici<sup>5</sup>.

Nell'attribuire i punteggi, sono state considerate due diverse ipotesi: nella prima tutte gli aspetti indagati attraverso il questionario assumono la stessa importanza (ipotesi A); nella seconda è stato assegnato un peso maggiore a quegli aspetti che, dalla prospettiva del sindacato, influiscono maggiormente sulla qualità delle relazioni con le amministrazioni locali (ipotesi B).

Tali aspetti riguardano la volontà dell'amministrazione comunale a convocare i sindacati per discutere dei bilanci preventivi, l'effettiva discussione sul bilancio di previsione nel triennio considerato, la disponibilità del comune a fornire documentazione aggiuntiva a supporto del confronto.

I risultati delle elaborazioni sono riportati in tabella 2.10. Solo 5 amministrazioni comunali su 50 ottengono il punteggio massimo: Empoli e Sesto Fiorentino in provincia di Firenze; Cascina, Castellina Marittima e Casale Marittimo in provincia di Pisa. Il comune di Castel del Piano (in provincia di Grosseto) registra il punteggio più basso in entrambi gli scenari. L'indicatore assume valori contenuti anche a Massa e Aulla (MS), a San Marcello Pistoiese (PT) e a Castelnuovo di Garfagnana (LU).

**Tab. 2.10 – Propensione alla concertazione dei comuni (min 0 – max 100) rispetto a due ipotesi (A, B)**

Comune	Prov.	Ipotesi A	Ipotesi B	Segno della variazione
		Peso uguale a tutte le domande	Peso maggiore ad alcune domande	
Follonica	GR	61,9	63,6	+
<b>Empoli</b>	<b>FI</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>=</b>
Marradi	FI	76,2	75,8	-
Firenze	FI	81,0	78,8	-
Figline Valdarno	FI	81,0	81,8	+
Pontassieve	FI	85,7	87,9	+
Bagno a R.	FI	85,7	87,9	+
<b>Sesto F.</b>	<b>FI</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>=</b>
Capolona	AR	42,9	42,4	-
Poggio a Caiano	PO	52,4	54,5	+

<sup>5</sup> In altre parole, l'indice di propensione può assumere valori medio alti anche nei comuni in cui non sono stati raggiunti accordi.

Comune	Prov.	Ipotesi A	Ipotesi B	Segno della variazione
		Peso uguale a tutte le domande	Peso maggiore ad alcune domande	
Montemurlo	PO	38,1	42,4	+
Prato	PO	42,9	45,5	+
Aulla	MS	23,8	24,2	+
Cecina	LI	71,4	69,7	-
Castelnuovo di G.	LU	23,8	24,2	+
Pietrasanta	LU	61,9	63,6	+
Viareggio	LU	57,1	51,5	-
Capannori	LU	95,2	93,9	-
Pisa	PI	76,2	81,8	+
Cascina	PI	100,0	100,0	=
Pontedera	PI	90,5	93,9	+
Colle Val d'Elsa	SI	57,1	51,5	-
Poggibonsi	SI	42,9	39,4	-
Siena	SI	66,7	63,6	-
Sinalunga	SI	66,7	63,6	-
Chianciano	SI	57,1	57,6	+
Orbetello	GR	76,2	78,8	+
Livorno	LI	81,0	81,8	+
Civitella in V. di C.	AR	76,2	72,7	-
Collesalveti	LI	76,2	75,8	-
Rosignano	LI	81,0	78,8	-
Castellina Marittima	PI	100,0	100,0	=
Casale Marittimo	PI	100,0	100,0	=
Pontremoli	MS	47,6	54,5	+
Massa	MS	28,6	27,3	-
S. Marcello P.se	PT	28,6	30,3	+
Quarrata	PT	33,3	36,4	+
Montecatini T.	PT	52,4	54,5	+
Grosseto	GR	66,7	63,6	-
Roccastrada	GR	61,9	60,6	-
Montignoso	MS	47,6	51,5	+
Carrara	MS	47,6	54,5	+
Ponte Buggianese	PT	57,1	60,6	+
Lucca	LU	71,4	66,7	-
Castel del Piano	GR	14,3	15,2	+
Arezzo	AR	66,7	63,6	-
Montevarchi	AR	61,9	57,6	-
Piombino	LI	85,7	81,8	-
Anghiari	AR	71,4	72,7	+
Pistoia	PT	47,6	54,5	+

Fonte: elaborazioni su dati indagine Fnp Cisl Toscana, 2014

Il punteggio assunto dall'indicatore sintetico, che va da 0 a 100, può essere suddiviso in 5 classi, corrispondenti ad altrettanti livelli di propensione alla concertazione: scarsa, bassa, media, alta, elevata. In entrambe le ipotesi, i comuni si distribuiscono maggiormente su livelli più alti: circa un terzo degli enti locali evidenzia un'alta propensione alla concertazione, il 28-26% una propensione elevata e un quarto delle amministrazioni locali una propensione media.

In tabella 2.11, i 50 comuni sono stati raggruppati in base al loro grado di propensione alla concertazione, considerando l'ipotesi che tiene conto del punto di vista del sindacato e che, dunque, attribuisce un punteggio maggiore alla volontà dell'amministrazione comunale di convocare i sindacati per discutere dei bilanci preventivi, all'effettiva discussione sul bilancio di previsione nel triennio considerato, alla disponibilità del comune a fornire documentazione aggiuntiva a supporto del confronto. In merito, è interessante osservare che i comuni capoluogo di provincia si concentrano in corrispondenza delle due fasce di propensione alta (Siena, Grosseto, Arezzo, Lucca e Firenze ) ed elevata (Pisa e Livorno), che risultano quelle più popolate dai comuni del campione. Prato e Pistoia presentano una propensione media; Massa infine si distingue per una bassa propensione al confronto con le organizzazioni sindacali.

**Tab. 2.11 - La propensione alla concertazione dei comuni  
(ipotesi B, con peso maggiore ad alcune domande)**

PROPENSIONE ALLA CONCERTAZIONE	COMUNI
ELEVATA	Empoli, Sesto Fiorentino, Cascina, Castellina Marittima, Casale Marittimo, Capannori, Pontedera, Pontassieve, Bagno a Ripoli, Figline Valdarno, <b>Pisa</b> , <b>Livorno</b> , Piombino
ALTA	<b>Firenze</b> , Orbetello, Rosignano, Marradi, Collesalvetti, Civitella Val di Chiana, Anghiari, Cecina, <b>Lucca</b> , Follonica, Pietrasanta, <b>Siena</b> , Sinalunga, <b>Grosseto</b> , <b>Arezzo</b> , Roccastrada, Ponte Buggianese
MEDIA	Chianciano Terme, Montevarchi, Poggio a Caiano, Pontremoli, Montecatini Terme, Carrara, <b>Pistoia</b> , Viareggio, Colle Val d'Elsa, Montignoso, <b>Prato</b> , Capolona, Montemurlo
BASSA	Poggibonsi, Quarrata, San Marcello Pistoiese, <b>Massa</b> , Aulla, Castelnuovo Garfagnana
SCARSA	Castel del Piano

Fonte: elaborazioni su dati indagine Fnp Cisl Toscana, 2014



### **3. IL COMPORTAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI**

Dopo aver indagato le relazioni fra organizzazioni sindacali e comuni, la ricerca ha messo a fuoco il comportamento delle amministrazioni comunali. Sul versante delle entrate si è esplorato il modo in cui i comuni acquisiscono le risorse attraverso l'uso delle leve fiscali; sul versante delle uscite si sono indagate le scelte allocative, con particolare attenzione alla quantità di risorse destinate agli interventi sociali, sia in termini assoluti che di incidenza percentuale. L'indagine, infine, ha cercato di comprendere se e in che modo i comuni del campione hanno avviato strategie di riduzione e/o di riqualificazione della spesa.

Le informazioni sono state rilevate attraverso la somministrazione di una scheda ad hoc alle amministrazioni comunali. In fase di analisi, al fine di poter effettuare confronti omogenei e certi fra comuni coinvolti, nonché sopperire alla mancanza e all'incompletezza di alcune schede, i dati di entrata e di spesa sono stati desunti dai certificati preventivi inviati dai comuni al Ministero degli Interni e pubblicati sul sito del Ministero<sup>6</sup>.

#### **3.1 LE DINAMICHE DI ENTRATA**

In una fase come quella attuale, la conoscenza delle dinamiche di entrata degli enti locali rappresenta un aspetto imprescindibile per concertare in maniera efficace con le amministrazioni.

Il primo elemento su cui soffermiamo l'attenzione riguarda l'andamento delle entrate tributarie per il periodo 2011-2013. Le entrate derivanti dall'imposizione di tributi sono cresciute ovunque, come dimostra la variazione percentuale osservata sul triennio, positiva in tutti i comuni e pari, mediamente, al +91,7%.

Il dato medio relativo al campione nasconde differenze significative fra un'amministrazione e l'altra, come testimonia il campo di variazione, decisamente ampio: l'incremento più contenuto si registra a Pontremoli (+3,9%); quello più ampio a Cascina (+197,3%). La maggior parte dei comuni (30 su 49<sup>7</sup>) si posiziona al di sotto del valore medio (+91,7%).

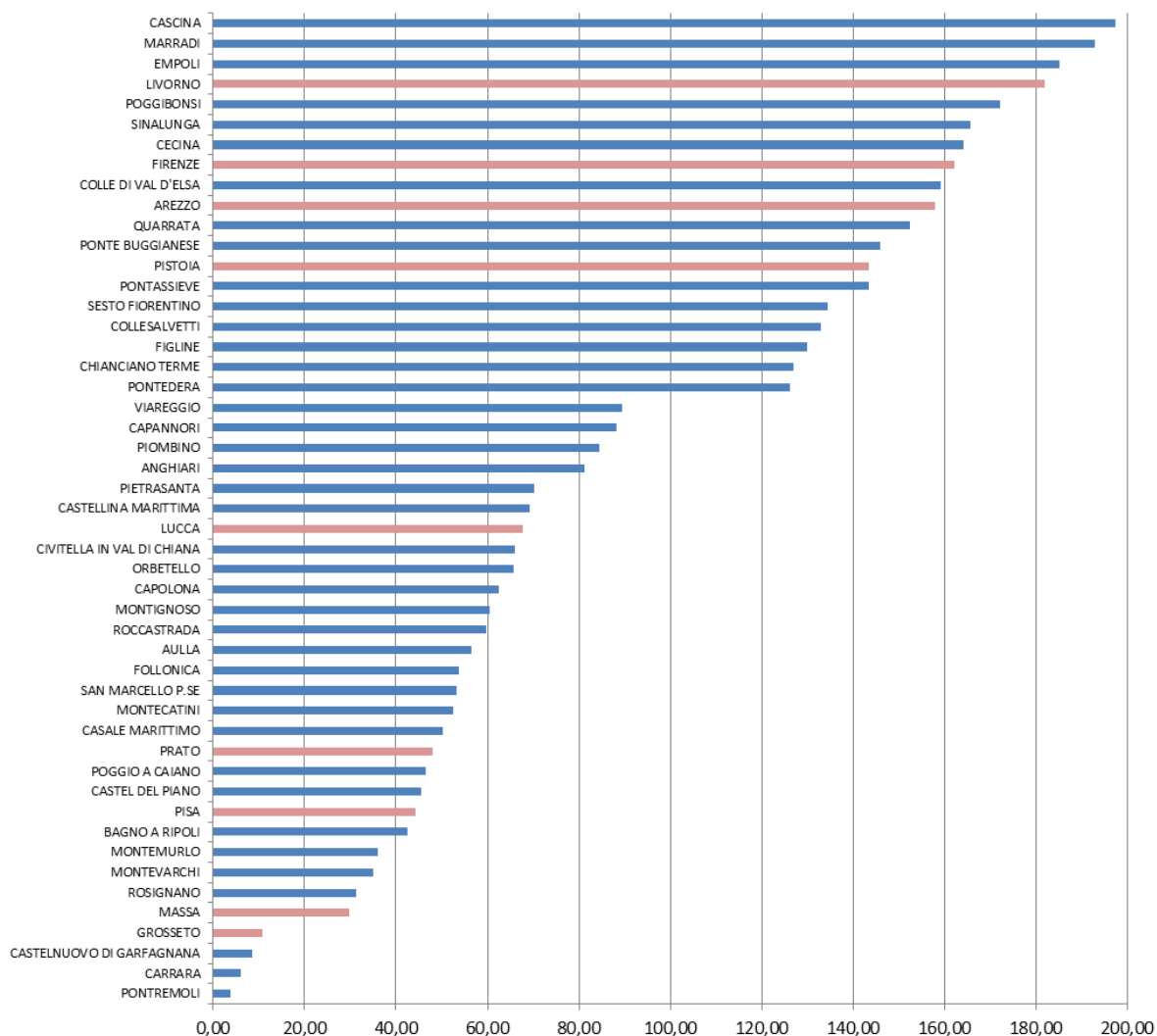
I comuni capoluogo di provincia si ripartiscono in due gruppi: Grosseto, Massa, Pisa, Prato e Lucca si posizionano al di sotto del valore medio; Pistoia, Arezzo, Firenze e Livorno si collocano su incrementi percentuali superiori alla media osservata per l'intero campione.

---

<sup>6</sup> I dati sono disponibili all'indirizzo [www.finanzalocale.interno.it](http://www.finanzalocale.interno.it)

<sup>7</sup> Per il comune di Siena non sono disponibili i dati relativi al 2013.

**Grafico 3.1 – Incrementi % delle entrate tributarie nel periodo 2011-2013**



Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell'Interno, Certificati preventivi 2011-2013

La crescita delle entrate derivanti da tributi locali è stata mediamente più accentuata delle dinamiche delle entrate correnti<sup>8</sup> osservate sullo stesso intervallo di tempo. Le entrate correnti, infatti, sono aumentate in media del 22,5%, valore questo ben più contenuto rispetto al +91,7% registrato per le entrate tributarie.

Anche nel caso delle entrate correnti, tuttavia, il dato medio relativo al campione nasconde differenze spesso consistenti fra un comune e l'altro: la variazione osservata sul triennio 2011-2013 si colloca in un intervallo compreso fra il -9% di Poggio a Caiano e il +92,9% di Arezzo. Oltre a Poggio a Caiano, le entrate correnti hanno subito una flessione a Pisa (-2,1%) e a Bagno a Ripoli (-2,1%).

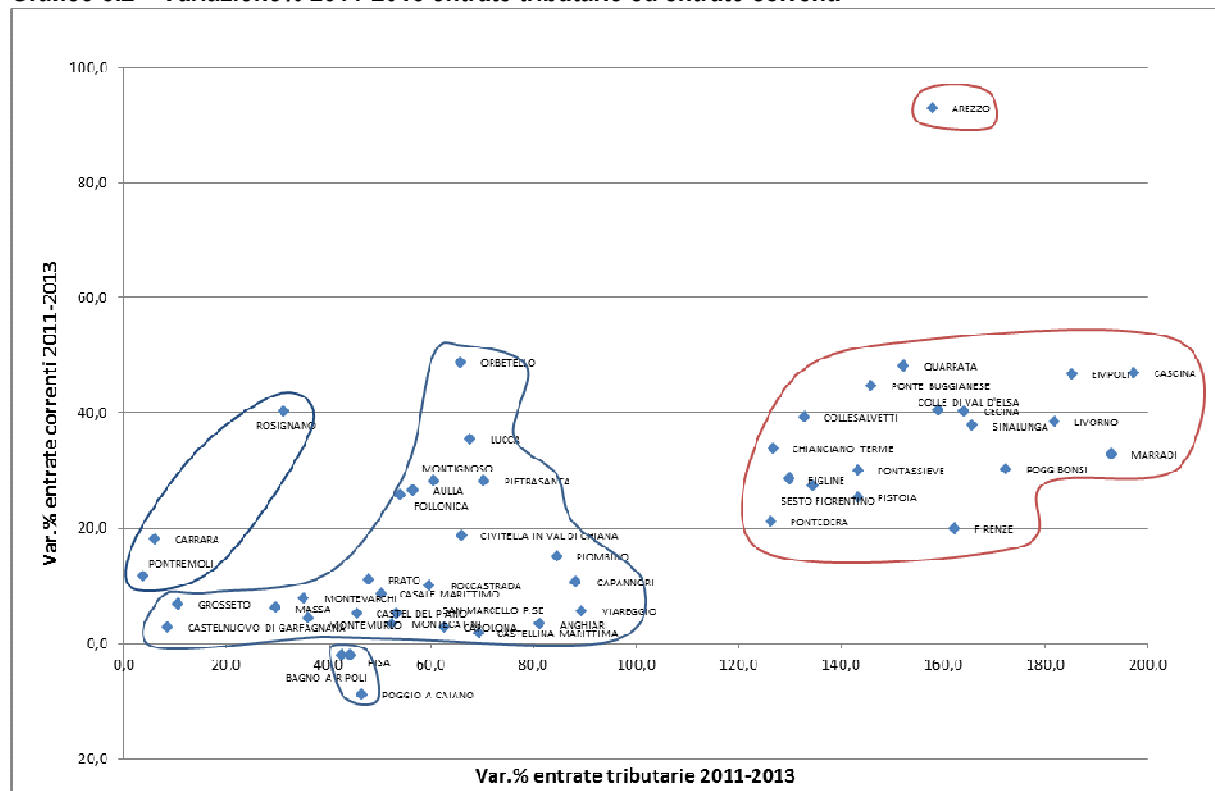
<sup>8</sup> Le *entrate correnti* sono quelle iscritte ai primi tre titoli dello stato di previsione dell'entrata (entrate tributarie, contributi e trasferimenti correnti, entrate extra-tributarie) e servono a finanziare le spese correnti, ovvero quelle spese funzionali alla gestione ordinaria del comune. Le entrate derivanti dalle alienazioni di beni patrimoniali e da trasferimenti in conto capitale costituiscono invece le *entrate in conto capitale*.

Nel grafico 3.2 abbiamo riportato, per ciascun comune del campione, le dinamiche relative alle entrate tributarie e alle entrate correnti sul triennio 2011-2013. Quasi ovunque l'aumento delle entrate tributarie è stato più ampio di quello relativo alle entrate correnti; fanno eccezione Rosignano, Carrara e Pontremoli. Pisa, Bagno a Ripoli e Poggio a Caiano si collocano al di sotto dell'asse delle ascisse, per effetto dell'aumento delle entrate tributarie e, contestualmente, della diminuzione delle entrate correnti.

Quanto agli altri comuni, si possono individuare due gruppi distinti: un primo, più consistente, si colloca vicino all'origine, con incrementi delle entrate da tributi non eccessivamente elevati (fra questi Lucca, Massa e Grosseto).

Un secondo gruppo, meno numeroso ma comunque nutrito, si colloca nella parte destra del grafico e si caratterizza per aumenti particolarmente accentuati delle entrate tributarie, compresi fra il +126% di Pontedera e Chianciano e il quasi +200% di Cascina. Fra gli altri, si collocano all'interno di questo gruppo i comuni capoluogo di Firenze, Pistoia e Livorno. Colpisce infine il comune di Arezzo che si posiziona molto lontano dall'origine: fra il 2011 e il 2013 le entrate tributarie sono aumentate del +157,9% e le entrate correnti del +92,9%.

**Grafico 3.2 – Variazione% 2011-2013 entrate tributarie ed entrate correnti**



Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell'Interno, Certificati preventivi 2011-2013

Quasi ovunque -ad eccezione dei comuni di Carrara e Pontremoli- il contributo delle entrate tributarie al totale delle entrate correnti è cresciuto nel corso degli anni, come risulta dall'andamento del peso percentuale delle entrate tributarie sulle entrate ordinarie nel 2011 e nel 2013.

Mediamente, nei comuni considerati, il peso percentuale delle entrate da tributi sulle entrate correnti si attesta nel 2013 al 70%. Il valore più elevato si registra nel comune di Chianciano, dove la percentuale raggiunge l'85,9%; il valore più contenuto si osserva a Rosignano, con una percentuale che si ferma al di sotto del 50%.

L'aumento delle entrate tributarie che ha caratterizzato il periodo 2011-2013 si è tradotto in un incremento della pressione tributaria pro-capite. L'indicatore –ottenuto rapportando il totale delle entrate tributarie alla popolazione residente– è una buona proxy della pressione dell'imposizione locale sui cittadini e consente interessanti confronti, sia temporali che spaziali<sup>9</sup>. Il dato medio relativo all'intero campione è aumentato in maniera considerevole nell'arco del triennio, passando da 443,17 euro pro capite nel 2011 a 762,15 nel 2013<sup>10</sup>.

Fra i comuni che compongono il campione si osservano dinamiche eterogenee: alcuni hanno registrato lievi incrementi della pressione per abitante (+42 euro a Carrara, +48 euro a Grosseto, +78 euro a Castelnuovo Garfagnana); nella maggior parte dei casi, per contro, si registrano forti incrementi. In particolare, si segnalano i casi di Livorno (+508 euro fra il 2011 e il 2013), Pietrasanta (+538 euro), Marradi (+540 euro), Viareggio (+556 euro) e Chianciano (quasi 600 euro in poco meno di tre anni).

Le diverse dinamiche riflettono l'autonomia di scelta delle amministrazioni. Ogni comune, infatti, ha delle proprie specificità e può decidere di manovrare le leve fiscali di entrata (e di spesa) in modo differenziato. Questa varietà nella composizione del bilancio è accentuata dalle possibili scelte su aliquote, detrazioni e fasce esenti, con la conseguenza che il risultato finale e gli effetti prodotti sui cittadini dipendono in larga misura dalle scelte assunte.

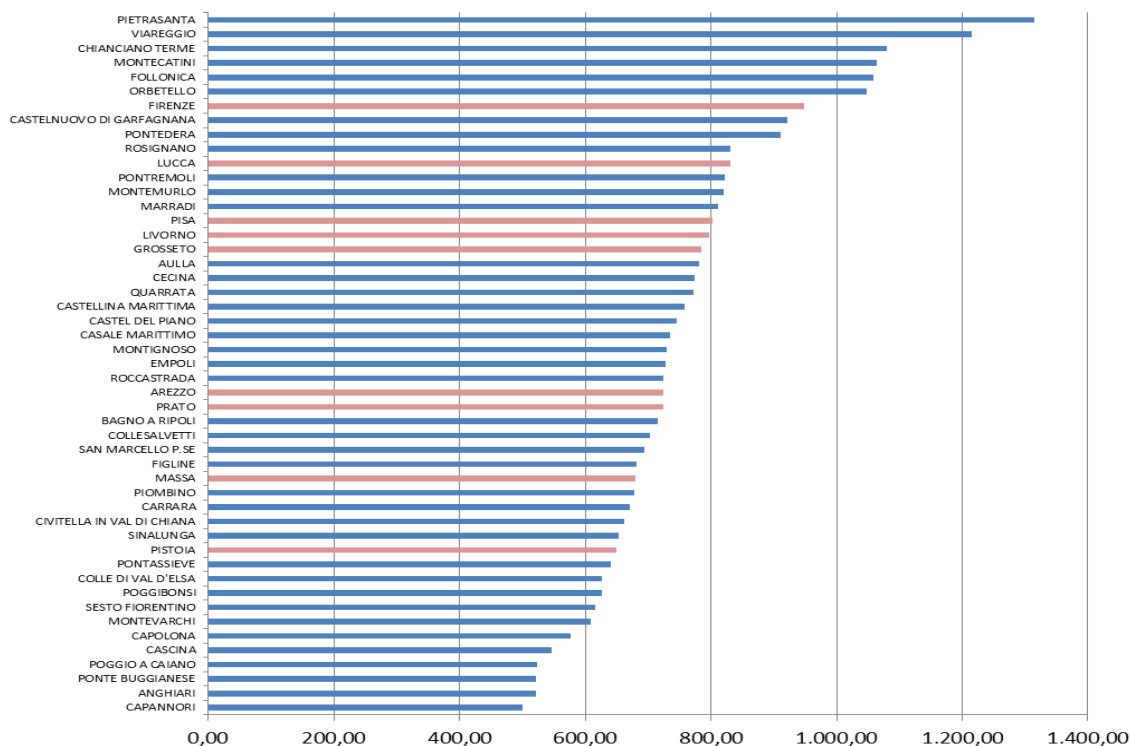
Il grafico 3.3 riporta la pressione tributaria per abitante relativa al 2013 nei comuni del campione. A fronte di un valore medio di circa 760 euro, i dati mostrano una forbice significativa, che oscilla fra il dato del comune di Capannori (poco più di 500 euro pro capite) e quello di Pietrasanta (oltre 1.300 euro per abitante); in merito, è interessante osservare che entrambi i comuni appartengono alla stessa provincia, quella di Lucca.

---

<sup>9</sup> La pressione tributaria per abitante, ottenuta rapportando le entrate tributarie (Tit. I) al numero di abitanti è uno degli indici di bilancio impiegati nelle analisi comparative fra comuni. Si veda, in proposito, il "IV Rapporto sulle autonomie locali in Emilia Romagna, n.3/4, 2005" e "Il welfare nei conti degli enti locali. Una lettura sociale dei bilanci dei capoluoghi di Regione sulla base dei dati Aida PA-Bureau van Dijk, 2013".

<sup>10</sup> Molti comuni della Toscana adottano l'imposta di soggiorno (si veda, in proposito, il §4.4). La voce viene riportata tra le entrate tributarie. In tali casi, dunque, il numeratore dell'indicatore "pressione tributaria" risulta sovradimensionato da un valore che non è pagato dai cittadini residenti. In alcuni comuni l'importo ricavato dall'imposta di soggiorno è contenuto; in altri, per contro, è rilevante. Calcolando l'indice di pressione tributaria al netto dell'imposta di soggiorno rispetto alla graduatoria relativa al 2013 riportata nel grafico 3.3, i comuni per i quali si osservano variazioni sono: Chianciano Terme, che scende dal terzo al quinto posto (da 1.079 euro a 1.017 euro pro capite); Montecatini Terme, che passa dal quarto al sesto posto (da 1.064 euro a 995 euro pro capite); Firenze, che scende dal settimo al nono posto (da 949 a 892 euro per abitante); Pisa, che passa dal quindicesimo al diciassettesimo posto (da 803 euro a 781 per abitante).

**Grafico 3.3**  
**Pressione tributaria per abitante nel 2013**



Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell'Interno, Certificati preventivi, 2013

Nell'ambito delle entrate tributarie, per i comuni del campione le due voci di entrata più consistenti sono rappresentate da IMU e TARES (nell'85,7% dei casi), che sfiorano il 90% se consideriamo unitamente la voce IMU e TARSU. Per quattro comuni del campione le due maggiori entrate tributarie sono rappresentate da IMU e addizionale Irpef. Nel caso del comune di Firenze, infine, le maggiori entrate tributarie sono rappresentate dall'IMU e dall'imposta di soggiorno<sup>11</sup>.

**Tabella 3.1**  
**Principali entrate tributarie dei comuni nel 2013**

	v.a.	%
IMU e Imposta di soggiorno	1	2,0
IMU e Addizionale Irpef	4	8,1
IMU e TARES	42	85,7
IMU e TARSU	2	4,1
<b>Totale</b>	<b>49(*)</b>	<b>100,0</b>

(\*) Per il comune di Siena, non sono disponibili i dati.

Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell'Interno, Certificati preventivi, 2013

<sup>11</sup>Per il comune di Firenze l'imposta di soggiorno ex art. 4 D. Lgs. 23/2011 vale nel 2013 oltre 21 milioni di euro.

### 3.2 LE DINAMICHE DI SPESA E GLI INTERVENTI SOCIALI

A fronte di un aumento medio delle entrate correnti del 22,5%, fra il 2011 e il 2013 la spesa corrente nei comuni è aumentata, mediamente, del +19,3%. Così come abbiamo osservato per le entrate, anche relativamente alle spese le differenze fra i comuni sono rilevanti e il campo di variazione è compreso fra il -14,2% di Poggio a Caiano e il +51,5% di Empoli.

Più nel dettaglio, fra i comuni del campione si osservano tre diversi comportamenti: un primo gruppo ha diminuito le spese correnti; un secondo gruppo le ha mantenute stabili; un ultimo gruppo, infine, le ha aumentate. In merito, è interessante osservare che gli incrementi risultano piuttosto eterogenei: in alcuni casi contenuti; in altri, per contro, parecchio consistenti.

A fronte di un aumento medio della spesa corrente del 22,5%, fra il 2011 e il 2013 la spesa destinata agli interventi sociali dai comuni del campione si è contratta mediamente dello 0,2%. Il dato medio nasconde dinamiche eterogenee e il campo di variazione è compreso fra il +32,7% di Poggio a Caiano e il -37,0% di Roccastrada. Relativamente a questo indicatore, i comportamenti delle amministrazioni comunali sono diversi fra loro: un primo gruppo di comuni registra un incremento percentuale della spesa sociale superiore al 10%; si tratta di 11 comuni, fra cui Pistoia (+12%). Un secondo gruppo –di 10 comuni– registra aumenti della spesa sociale compresi fra l'1% e il 10%; fra questi si segnalano Prato (+5,3%), Livorno (+3,1%) e Pisa (+2,9%). In 7 comuni la spesa per interventi sociali si è mantenuta stabile; negli altri si registrano flessioni, anche consistenti. In particolare, la contrazione della spesa per interventi sociali fra il 2011 e il 2013 è contenuta entro il 10% in 13 comuni, ma risulta superiore al 10% in 8 comuni del campione.

Nel prospetto riportato di seguito, abbiamo provato a leggere congiuntamente, per ciascun comune, le dinamiche della spesa corrente e della spesa sociale rilevate per il periodo 2011-2013. La distribuzione dei comuni all'interno della matrice suggerisce l'esistenza di comportamenti diversi. In primo luogo, si osserva che nessun comune associa una spesa sociale stabile ad una diminuzione della spesa corrente, né una spesa sociale in aumento ad una spesa corrente stabile. La condizione più frequente, che interessa il 32% dei comuni, è quella di un aumento della spesa corrente accompagnato da una flessione della spesa sociale. All'interno di questo gruppo si collocano due comuni capoluogo, Firenze e Arezzo.

Il secondo gruppo in termini di consistenza numerica (21%) è rappresentato da quei comuni che fra il 2011 e il 2013 hanno visto crescere sia la spesa corrente che la spesa sociale; fra questi, si segnalano i comuni capoluogo di Grosseto, Massa, Prato, Pistoia e Livorno. Un terzo gruppo di comuni (pari all'8% del campione) registra un aumento della spesa corrente e una stabilità della spesa sociale. Per quanto riguarda gli altri, Bagno a Ripoli, Castellina Marittima e Viareggio registrano una diminuzione della spesa corrente e della spesa sociale; Anghiari e Capolona una diminuzione della spesa sociale, accompagnata da una spesa corrente stabile. Nei comuni di Poggio a Caiano e di Pisa si rileva un aumento della spesa sociale, accompagnato da una diminuzione della spesa corrente. Capannori, infine, si caratterizza per la stabilità di entrambe le voci sul triennio 2011-2013.

Pur con tutte le cautele del caso -non consentendo i dati di entrare nel merito della quantità e della qualità della spesa sociale realizzata dalle singole amministrazioni-

possiamo provare ad esprimere dal nostro punto di vista un giudizio sui comportamenti delle amministrazioni, valutandone la maggiore o minore ‘virtuosità’.

In particolare, sono certamente ‘virtuosi’ quei comuni che hanno aumentato le risorse destinate agli interventi sociali, sia in presenza di un aumento della spesa corrente che, soprattutto, di una sua diminuzione. I comuni ‘virtuosi’ rappresentano un quarto dei comuni che compongono il campione. Fra questi Pisa, Grosseto, Massa, Prato, Pistoia e Livorno.

Vi sono poi i comuni ‘non virtuosi’, che hanno ridotto la spesa sociale in presenza di una spesa corrente stabile o che, a fronte di un aumento della spesa corrente hanno tenuto ferma la spesa per interventi sociali. Questi comuni rappresentano il 44% del campione e includono Firenze, Arezzo e Lucca. Vi è, infine, un gruppo di comuni (pari all’8% del campione) che nel periodo 2011-2013 ha adottato comportamenti ‘neutri’ e coerenti, perché a fronte di una spesa corrente stabile ha mantenuto stabile la spesa per interventi sociali oppure perché ha ridotto la spesa sociale a fronte di una contrazione generalizzata delle spese.

**Tabella 3.2**  
**Comuni(\*) per dinamiche della spesa corrente e della spesa sociale nel periodo 2011-2013**

		SPESA CORRENTE		
		DIMINUITA	STABILE	AUMENTATA
SPESA SOCIALE	DIMINUITA	<b>6% dei comuni</b> Bagno a Ripoli, Castellina Marittima, Viareggio	<b>4% dei comuni</b> Anghiari, Capolona	<b>32% dei comuni</b> Casale Marittimo, Roccastrada, Piombino, <b>Firenze</b> , Montignoso, <b>Arezzo</b> , Poggibonsi, Cascina, Sinalunga, Marradi, Rosignano, Collesalveti, Figline, Cecina, Quarrata, Empoli
	STABILE	-	<b>2% dei comuni</b> Capannori	<b>8% dei comuni</b> Pontedera, Pietrasanta, Pontassieve, <b>Lucca</b>
	AUMENTATA	<b>4% dei comuni</b> Poggio a Caiano, <b>Pisa</b>	-	<b>21% dei comuni</b> Montevarchi, Montemurlo, Castelnuovo Garfagnana, Castel del Piano, <b>Grosseto</b> , San Marcello Pistoiese, Pontremoli, Montecatini, <b>Massa</b> , <b>Prato</b> , Carrara, <b>Pistoia</b> , Civitella Val di Chiana, Aulla, Follonica, Sesto Fiorentino, <b>Livorno</b> , Chianciano, Colle Val d’Elsa, Ponte Buggianese, Orbetello

(\*) su sfondo grigio i comuni “virtuosi”.

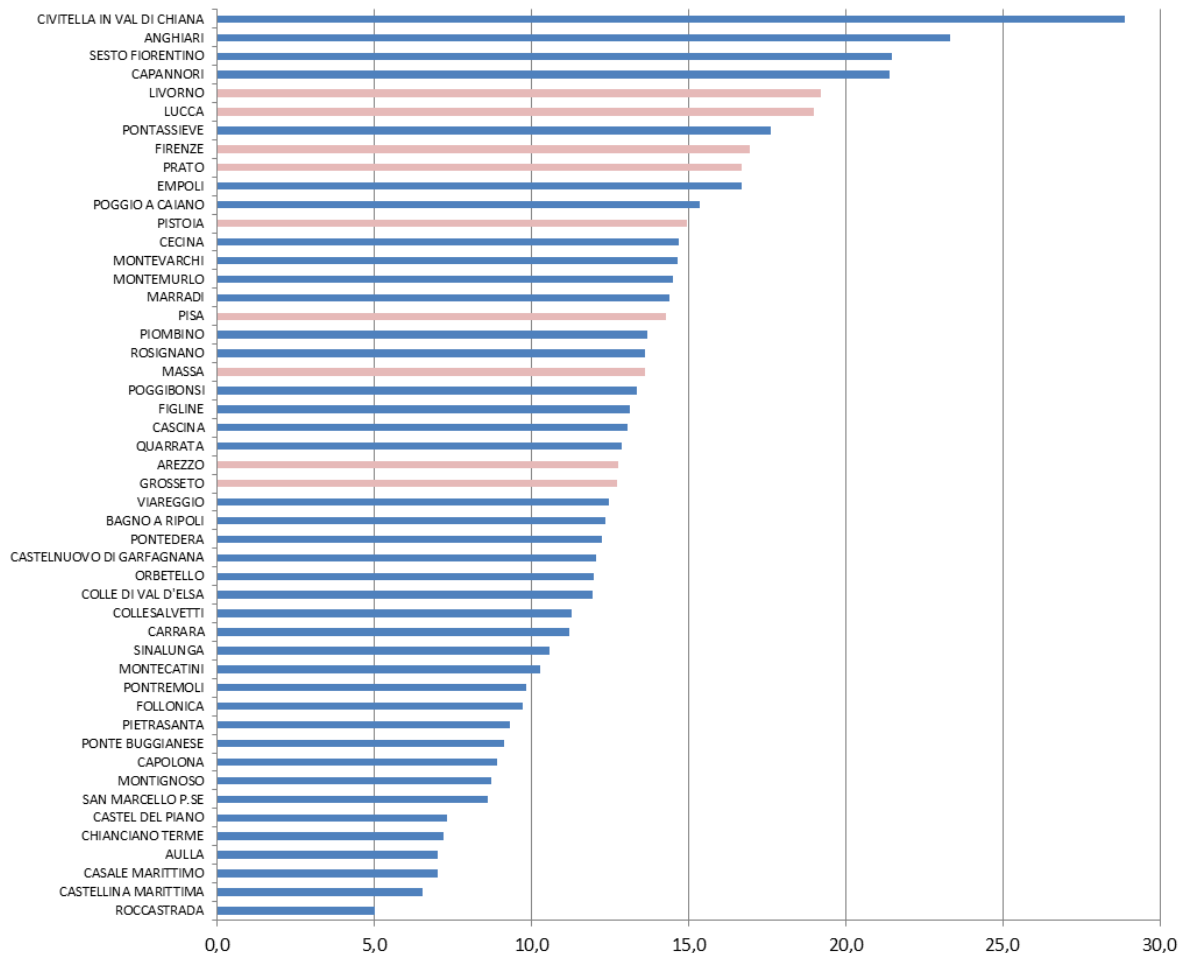
Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell’Interno, Certificati preventivi, 2011-2013

Oltre alle dinamiche delle voci di spesa, è interessante valutare quanta parte della spesa corrente viene destinata agli interventi sociali, introducendo il c.d. “*indice di propensione sociale*”, che si ottiene rapportando le spese per interventi sociali alle spese correnti

complessive. Seppure si tratti di una valutazione grossolana, che misura la quantità di spesa e non la sua qualità e la sua efficacia nel soddisfare i bisogni della popolazione residente, l'indicatore consente interessanti raffronti spaziali e temporali.

I comuni considerati riservano in media il 13,1% della loro spesa corrente agli interventi sociali. Il campo di variazione dell'indice è decisamente ampio -come evidenzia il grafico 3.4- ed è compreso fra il 5,0% di Roccastrada (valore minimo) e il 28,9% di Civitella Val di Chiana (valore massimo). Fra i comuni capoluogo, i valori più elevati dell'indice si registrano a Livorno (19,2%) e a Lucca (19,0%); quelli più contenuti ad Arezzo e Grosseto (12,7% in entrambi i casi).

**Grafico 3.4**  
**Indice di pensione al sociale nel 2013**



Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell'Interno, Certificati preventivi, 2013

### 3.3 TRIBUTI LOCALI, SCELTE DI FINANZIAMENTO E INTERVENTI SOCIALI

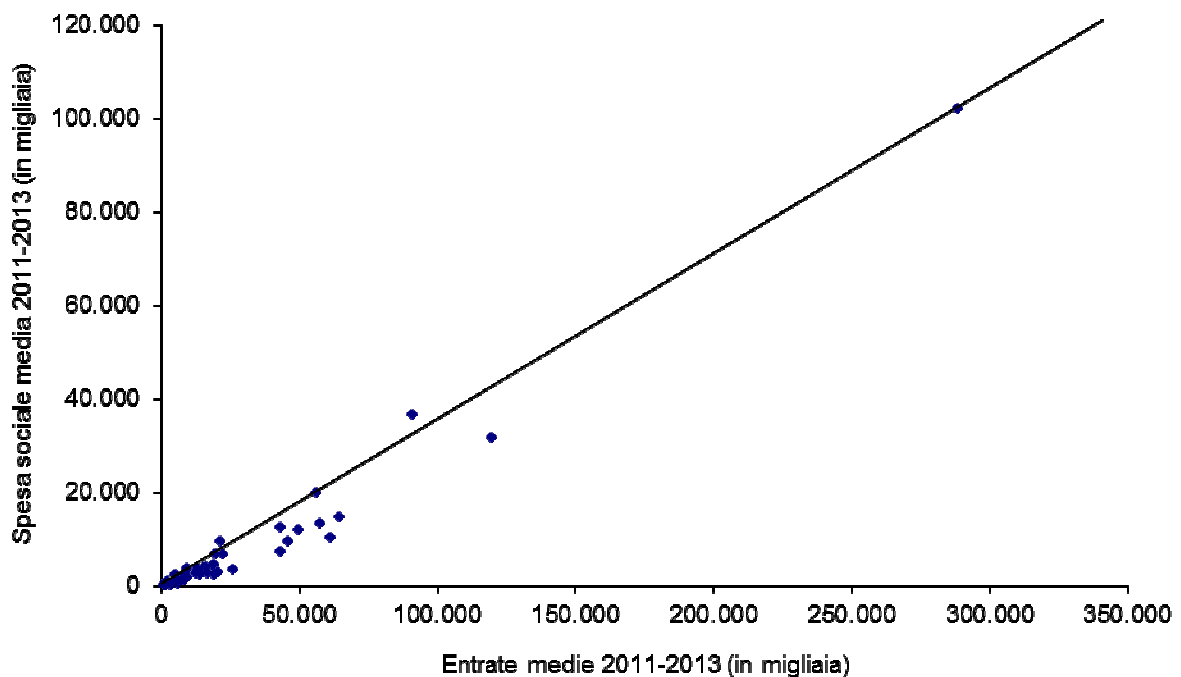
Come abbiamo osservato nel precedente paragrafo, all'interno del campione le dinamiche delle entrate correnti risultano omogenee fra il 2011 e il 2013, con un aumento diffuso sul territorio, salvo rare eccezioni. Assolutamente diverso risulta il comportamento relativo alle dinamiche della spesa sociale, più composite ed eterogenee.



Se è vero, come è vero, che le entrate tributarie rappresentano per i comuni la fonte di finanziamento che nel corso degli ultimi anni ha acquisito sempre più importanza, abbiamo provato a comprendere se all'interno del campione esiste una correlazione statisticamente significativa fra le richieste che le amministrazioni locali fanno ai cittadini in termini di imposizione di tributi e le risorse che restituiscono ai cittadini -o più correttamente a gruppi di cittadini- in termini di interventi sociali.

Relativamente al campione oggetto del nostro studio i risultati, riportati nel grafico 3.5, evidenziano come vi sia una correlazione forte (0,9825) e statisticamente significativa fra le entrate tributarie e la spesa sociale; in altre parole tanto più alte sono (in termini assoluti) le entrate tributarie, tanto più elevata è la spesa che l'amministrazione destina alla spesa in interventi sociali.

**Grafico 3.5**  
**Spesa sociale e entrate tributarie nei comuni del campione. Media 2011-2013**



48 osservazioni (esclusi Siena e Empoli)

Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell'Interno, Certificati preventivi, 2011, 2012, 2013

La relazione fra entrate e spese può essere esplorata da un altro punto di vista, considerando il modo in cui i comuni si posizionano in relazione a due indicatori: la pressione tributaria per abitante da un lato e la spesa sociale pro capite dall'altro. I comuni del campione sono stati collocati nella matrice riportata in tabella 3.3, tenendo conto del livello di spesa sociale pro-capite (ovvero le risorse che teoricamente ogni cittadino ha a disposizione) e della pressione tributaria per abitante (ovvero quanto ogni cittadino è chiamato a contribuire).

Dall'analisi del posizionamento dei comuni rispetto ai due indicatori, emergono alcuni elementi che potrebbe essere interessante approfondire attraverso indagini ad hoc. In questa sede ci limitiamo ad osservare che il 40% delle amministrazioni si posizionano lungo la diagonale della matrice, associando ad una pressione tributaria elevata una spesa sociale elevata o viceversa. All'interno di questo gruppo di comuni, vi sono

soltanto tre dei 10 capoluoghi di provincia della nostra regione: Firenze, Pisa e Massa. In dettaglio, Firenze e Pisa accompagnano un'elevata pressione tributaria pro capite ad una spesa sociale per abitante altrettanto elevata; il comune di Massa si posiziona invece su un livello medio per entrambi gli indicatori.

La maggioranza dei comuni del campione (il 60%) hanno comportamenti diversi. In particolare, Pontremoli, Chianciano, Aulla, Casale Marittimo, Castel del Piano associano ad un'elevata pressione tributaria pro capite, una bassa spesa sociale per abitante; in altre parole, chiedono molto ai cittadini in termini di tassazione locale, ma restituiscono poco in termini di spesa sociale pro capite.

Per contro, Empoli, Pontassieve, Sesto Fiorentino, Anghiari e Capannori si caratterizzano per una situazione opposta: accompagnano un'elevata spesa sociale per abitante ad una pressione tributaria contenuta; dunque chiedono poco ma restituiscono molto.

**Tabella 3.3**  
**Comuni per spesa sociale e pressione tributaria pro-capite. Media 2011-2013**

		SPESA SOCIALE PRO CAPITE		
		ALTA	MEDIA	BASSA
PRESSIONE TRIBUTARIA PER ABITANTE	ALTA	Viareggio, Castelnuovo Garfagnana, Orbetello, <b>Firenze</b> , <b>Pisa</b> , Rosignano	Pietrasanta, Montecatini, Follonica, Montemurlo, <b>Grosseto</b> , Carrara	Pontremoli, Chianciano, Aulla, Casale Marittimo, Castel del Piano
	MEDIA	Pontedera, <b>Lucca</b> , <b>Prato</b> , <b>Siena</b> , <b>Livorno</b> , Civitella Val di Chiana	<b>Massa</b> , Bagno a Ripoli, Cecina, Marradi, Montevarchi, Piombino, Quarrata	Roccastrada, Castellina Marittima, Montignoso, San Marcello Pistoiese
	BASSA	Empoli, Pontassieve, Sesto Fiorentino, Anghiari, Capannori	<b>Arezzo</b> , Figline, <b>Pistoia</b> , Poggibonsi	Collesalveti, Capolona, Poggio a Caiano, Sinalunga, Colle Val d'Elsa, Ponte Buggianese, Cascina

Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell'Interno, Certificati preventivi, 2011-2013

### 3.4 LA SOSTENIBILITA' DELL'AMMINISTRAZIONE E LE STRATEGIE DI RIDUZIONE E DI RIQUALIFICAZIONE DELLA SPESA

La rilevazione effettuata sul campione ha avuto come obiettivo, infine, quello di comprendere se negli ultimi anni le amministrazioni locali avevano attivato strategie di riduzione e/o di riqualificazione della spesa. Il quadro restituito dall'indagine evidenzia come la maggior parte dei comuni del campione (il 55,9%) si è mosso in tal senso. Seppure si tratti della maggioranza, si può osservare che il 44,1% dei comuni -dunque una percentuale tutt'altro che marginale- non ha attivato alcuna strategia per ridurre e/o riqualificare le proprie spese.

Focalizzando l'attenzione sui comuni più "virtuosi", le informazioni rilevate attraverso il questionario consentono di fare una valutazione qualitativa su quali siano state le azioni ricorrenti per realizzare il contenimento della spesa. Le strategie segnalate sono molteplici: riduzione di consulenze esterne, spese di rappresentanza e missioni del personale; riduzione delle spese per il personale (missioni e formazione); contenimento

delle spese di amministrazione generale; estinzione e rinegoziazione di mutui; riduzione dell'indebitamento.



## **4. I COMUNI E L'USO DELLE LEVE FISCALI**

All'inizio del 2014, il sistema della fiscalità comunale si fondava su quattro imposte principali: l'IMU, la TASI, la TARI e l'addizionale comunale all'Irpef. A queste si aggiungevano, oltre ai trasferimenti non fiscalizzabili, le tradizionali entrate locali: l'imposta di soggiorno, l'addizionale comunale sui diritti di imbarco, l'Isco, la Tosap, l'imposta comunale sulla pubblicità/diritto sulle pubbliche affissioni, il canone installazione mezzi pubblicitari e il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche Cosap.

Dal punto di vista sindacale, conoscere le modalità con cui le amministrazioni manovrano le leve fiscali a disposizione per recuperare risorse rappresenta un aspetto cruciale. Come abbiamo osservato, infatti, da un lato le entrate tributarie costituiscono oggi la fetta più consistente delle entrate correnti; dall'altro il confronto sull'uso delle leve fiscali è una delle materie più frequentemente discusse in sede di confronto sul bilancio preventivo.

Le pagine che seguono indagano il comportamento delle amministrazioni comunali relativamente all'addizionale comunale all'Irpef, all'IMU, alla TASI e all'imposta di soggiorno. I mutamenti piuttosto convulsi degli anni più recenti consentono di osservare le dinamiche evolutive sul triennio 2011-2013 soltanto per l'addizionale comunale all'Irpef. Per quanto riguarda l'IMU, la TASI e l'imposta di soggiorno ci limitiamo a scattare una fotografia relativa all'ultimo anno per il quale sono disponibili i dati e a focalizzare l'attenzione sulle modalità di agevolazione e di esenzione introdotte dalle amministrazioni locali del campione.

### **4.1 L'ADDIZIONALE COMUNALE ALL'IRPEF**

L'addizionale comunale all'IRPEF, istituita nel 1998 e successivamente modificata più volte, costituisce uno dei pilastri fondanti del sistema della fiscalità comunale e rappresenta un tema intorno al quale sempre più spesso si sviluppa il confronto fra organizzazioni sindacali e amministrazioni locali in sede di discussione del bilancio preventivo. A partire dal 2012, infatti, ai comuni è stata concessa la possibilità di modificare l'aliquota entro i limiti stabiliti dalla legge e di renderla progressiva<sup>12</sup>. In questo contesto, il campione di comuni coinvolti nell'analisi rappresenta un osservatorio interessante, perché consente di indagare gli effetti prodotti dal c.d. 'sblocco' dell'aliquota.

Fra i comuni del campione si osserva in primo luogo come il comune di Rosignano Marittimo (LI) abbia scelto di non applicare alcuna aliquota relativamente all'addizionale comunale all'Irpef per il periodo oggetto di indagine. Quanto agli altri, l'analisi delle dinamiche sul periodo 2011-2013 mette in evidenza due fenomeni. Da un lato si assiste alla diffusione della progressività, per effetto della normativa già citata che ha consentito alle amministrazioni comunali di rendere l'aliquota progressiva. Se, infatti, nel 2011 l'aliquota era unica in tutti i comuni considerati, ad eccezione di Pietrasanta

---

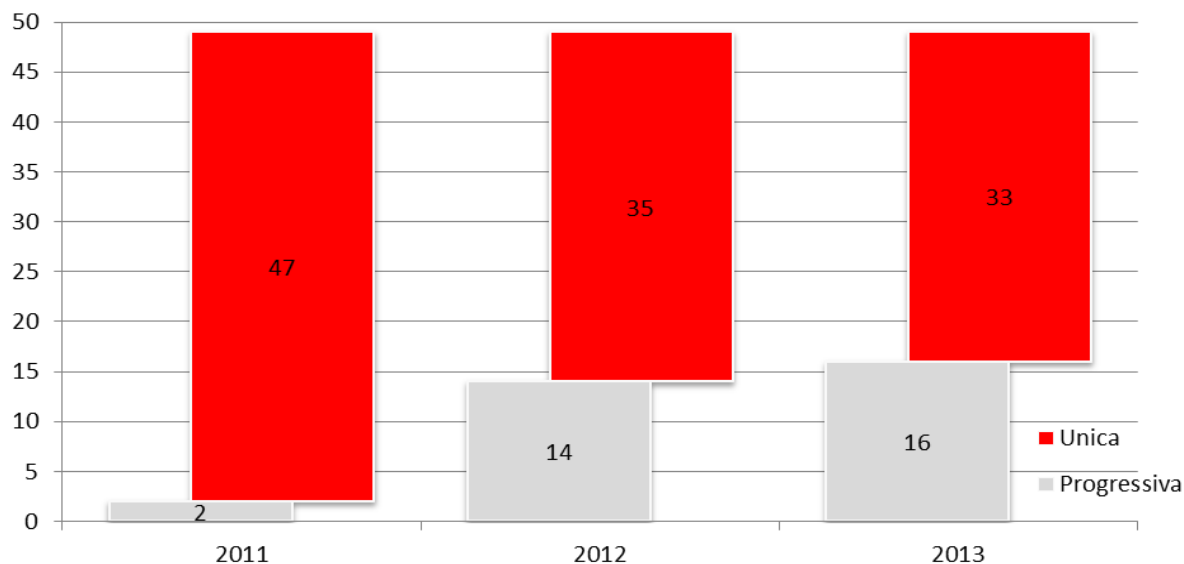
<sup>12</sup> Articolo 1 comma 11 del Decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011, convertito in legge con modificazioni dalla Legge 14 settembre 2011, n. 148, come modificato dall'art.13, comma 16 decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011.

(LU) e di Siena (SI)<sup>13</sup>, negli anni successivi, il numero di comuni che hanno introdotto la progressività è aumentato: 14 nel 2012, 16 nel 2013.

Nonostante il trend osservato, tuttavia, la scelta di introdurre un'aliquota progressiva fra i comuni del campione rimane minoritaria, interessando nel 2013 poco meno di un terzo dei comuni considerati (16 su 49).

#### Grafico 4.1

Nr. di comuni per tipologia di aliquota (unica o progressiva) applicata nel 2011, nel 2012 e nel 2013



Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell'Interno, 2011-2013

L'introduzione nel 2012 e nel 2013 di elementi di progressività rende più complesso comprendere le dinamiche evolutive. Nei casi in cui si è passati da aliquota unica a progressiva, infatti, per valutare il segno delle variazioni occorre indagare nel dettaglio delle diverse fasce di reddito. Tuttavia, se distinguiamo i comuni per tipologia di aliquota applicata, si possono osservare alcune tendenze interessanti.

Il 65% dei comuni (32 su 49) applicavano l'aliquota fissa sia nel 2011 che nel 2013. Di questi, il 69% ha mantenuto stabile l'aliquota all'addizionale comunale e il 28% ha optato per un aumento. Un solo comune all'interno del campione, quello di Firenze, ha scelto di ridurre l'aliquota, scendendo dallo 0,3 del 2011 allo 0,2 del 2013.

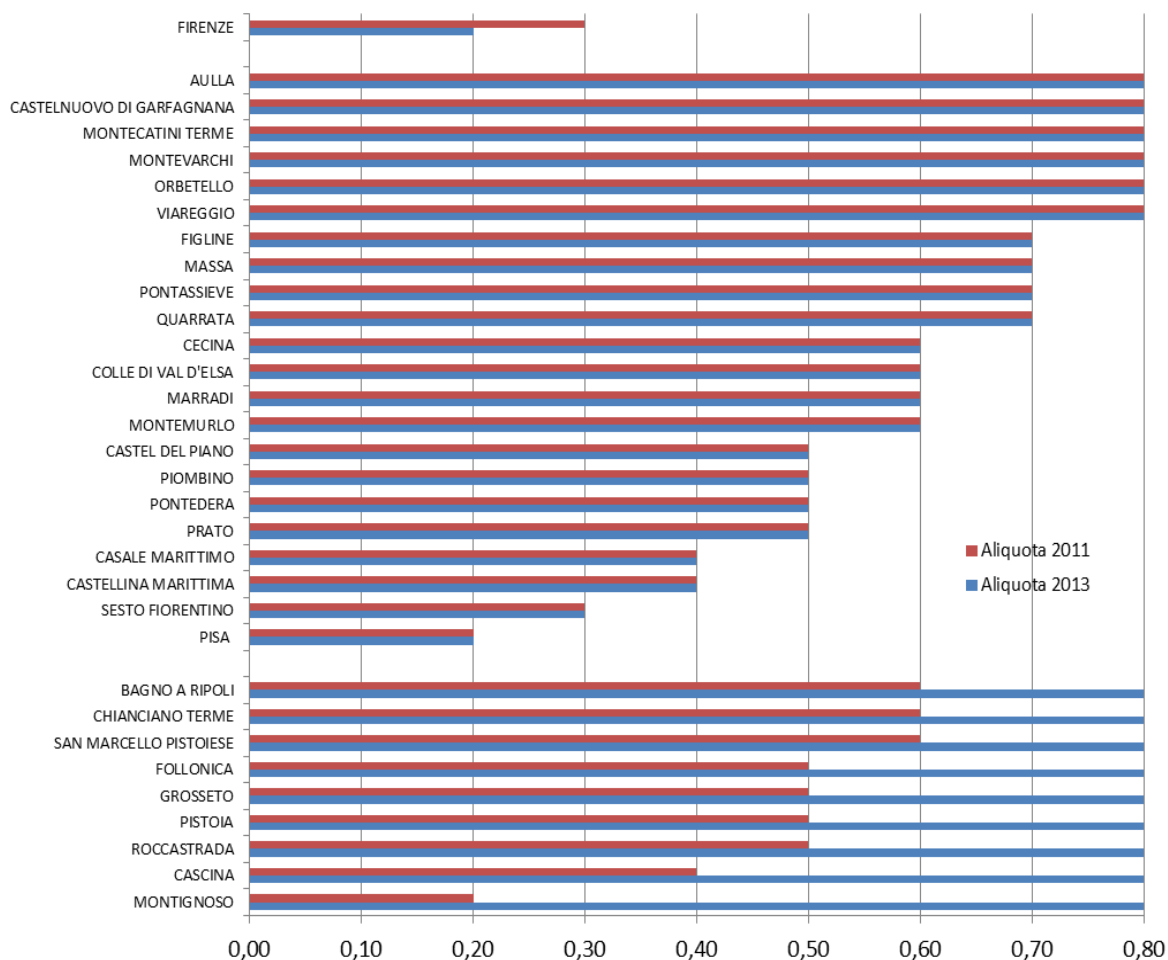
Tutti i comuni che fra il 2011 e il 2013 hanno aumentato l'aliquota, l'hanno portata al massimo consentito dalla legge (0,8). E, per alcuni comuni, gli incrementi sono stati particolarmente consistenti: il comune di Montignoso (MS) è passato dallo 0,2 allo 0,8 in soli due anni; il comune di Cascina (PI) è passato dallo 0,4 allo 0,8. Inoltre, 6 dei 22 comuni che hanno mantenuto stabile l'aliquota fra il 2011 e il 2013, di fatto sono stati costretti a farlo perché prima dello 'sblocco' stabilito dalla normativa avevano già l'aliquota al massimo consentito (0,8). Si tratta di Orbetello (GR), Viareggio (LU), Castelnuovo Garfagnana (LU), Aulla (MS), Montecatini Terme (PT) e Monteverchi (AR).

La fotografia scattata al 2013 fra i comuni ad aliquota unica evidenzia una situazione variegata e compresa fra lo 0,2 di Firenze e Pisa e lo 0,8 di Chianciano Terme, Montignoso, Pietrasanta, Roccastrada, Grosseto, Monteverchi, Bagno a Ripoli, Follonica,

<sup>13</sup> Seppure non fosse esplicitamente consentito alcuni comuni, anche in Toscana, avevano reso l'aliquota progressiva. A partire dal 2012, il Ministero ha accordato esplicitamente tale possibilità.

Castelnuovo Garfagnana, Viareggio, Aulla, Cascina, San Marcello Pistoiese, Pistoia, Montecatini, Aulla, Orbetello.

**Graf. 4.2 – Aliquote all'addizionale Irpef nei comuni con aliquota fissa nel 2011 e nel 2013**



Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell'Interno, 2011-2013

Come abbiamo rilevato, all'interno del campione si osservano due tipologie di comportamento prevalenti: alcuni comuni hanno scelto di introdurre la progressività; altri hanno mantenuto l'aliquota unica. Guardando all'intero periodo, tuttavia, si osserva un piccolo gruppo di comuni che ha introdotto la progressività, per poi tornare all'aliquota unica. Si tratta dei comuni di Castellina Marittima (PI), Grosseto (GR) e Montignoso (MS), che hanno introdotto la progressiva nel 2012 e poi l'hanno tolta nel 2013. E del comune di Pietrasanta (LU), che nel 2011 e nel 2012 applicava un'aliquota progressiva e nel 2013 ha scelto di passare all'aliquota unica.

Il comune di Castellina Marittima, dopo un anno di progressività, è ritornato al livello di aliquota del 2011 poiché la scala di aliquote applicata non era conforme a quanto stabilito dal Ministero dell'Economia<sup>14</sup>. La scelta di Grosseto, Montignoso e Pietrasanta,

<sup>14</sup> Il Dl. 138/2011 ha permesso ai comuni di differenziare le aliquote esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale. Il comune di Castellina Marittima aveva inizialmente introdotto la progressività prevedendo cinque scaglioni, ma soltanto tre aliquote diverse.

per contro, è stata dettata con buone probabilità da finalità di gettito, coerentemente con una tendenza osservata su scala nazionale. Tutti e tre i comuni, infatti, dopo un anno di progressività dell'aliquota, hanno scelto di tornare all'aliquota unica e di innalzarla al livello massimo.

Nel caso dei comuni che sono passati dall'aliquota fissa alla progressiva, per evidenziare gli effetti delle scelte sui contribuenti è necessario prendere in considerazione l'impatto sui diversi livelli di reddito.

Il quadro, sintetizzato nella tabella 4.1, mette in luce alcuni elementi interessanti. In primo luogo, si rileva che in sei comuni (Capolona, Civitella, Capannori, Carrara, Ponte Buggianese e Anghiari) l'introduzione della progressività ha comunque gravato su tutte le fasce di reddito: l'aliquota applicata alla fascia più bassa nel 2013, infatti, risulta superiore all'aliquota che nel 2011 veniva applicata in maniera indistinta a tutti i cittadini.

Per quanto riguarda gli altri comuni, l'introduzione della progressività non ha pesato allo stesso modo su tutti i contribuenti, ma solo quelli appartenenti ad alcune fasce di reddito. Come sintetizzato nella tabella, il confronto fra il 2011 (aliquota fissa) e il 2013 (aliquota progressiva) evidenzia un aumento dell'aliquota per i contribuenti con reddito superiore a 15 mila euro residenti nei comuni di Empoli (FI), Collesalveti (LI), Pontremoli (MS), Poggio a Caiano (PO), Poggibonsi (SI) e Sinalunga (SI). Nei comuni capoluogo di Arezzo, Livorno e Lucca, invece, l'aumento dell'aliquota ha interessato i contribuenti con redditi superiori ai 28 mila euro.

Nei comuni che hanno introdotto la progressività, l'aliquota dello 0,8 viene applicata solo alle fasce di contribuenti da 75 mila euro e oltre. Nel caso dei comuni che hanno portato l'aliquota fissa al massimo consentito, per contro, lo 0,8 si applica invece all'intera platea dei contribuenti.



Tab. 4.1 – Effetto sui contribuenti delle dinamiche delle aliquote fra il 2011 e il 2013

		Aliquota fissa	Aliquota progressiva
	Tipologia di contribuenti		
ALIQUOTA IN AUMENTO	TUTTI	Bagno a Ripoli, Follonica, Cascina, San Marcello Pistoiese, <b>Pistoia</b> , Roccastrada, Chianciano Terme, <b>Grosseto</b> , Montignoso	Capolona, Civitella, Capannori, Carrara, Ponte Buggianese, Anghiari
	Redditi superiori a 15 MILA EURO		Empoli, Collesalveti, Pontremoli, Poggio a Caiano, Poggibonsi, Sinalunga, <b>Livorno</b>
	Redditi superiori a 28 MILA EURO		<b>Arezzo, Lucca</b>
ALIQUOTA STABILE	TUTTI	Marradi, Figline, Pontassieve, Sesto Fiorentino, Orbetello, Cecina, Viareggio, Castelnuovo Garfagnana, <b>Massa</b> , Aulla, <b>Pisa</b> , Pontedera, Castellina Marittima, <b>Prato</b> , Montemurlo, Montecatini Terme, Quarrata, Colle Val d'Elsa, Montevarchi, Castel del Piano, Piombino, Casale Marittimo	.
	Redditi inferiori a 15 MILA EURO		<b>Livorno</b> , Collesalveti, Pontremoli, Poggio a Caiano, Poggibonsi, Sinalunga
	Redditi compresi fra 15-28 MILA EURO		<b>Lucca</b>
ALIQUOTA IN CALO	TUTTI	<b>Firenze</b>	
	Redditi inferiori a 15 MILA EURO		Empoli, <b>Lucca</b>
	Redditi inferiori a 28 MILA EURO		<b>Arezzo</b>

Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell'Interno, 2011-2013

**Tab. 4.1 bis – Effetto sui contribuenti delle dinamiche delle aliquote fra il 2011 e il 2013...IN SINTESI**

		Comuni
CHI HA PAGATO DI PIU'?	Tutti i contribuenti	Bagno a Ripoli, Follonica, Cascina, San Marcello Pistoiese, <b>Pistoia</b> , Roccastrada, Chianciano Terme, <b>Grosseto</b> , Montignoso Capolona, Civitella, Capannori, Carrara, Ponte Buggianese, Anghiari
	I contribuenti con redditi superiori a 15 mila euro	Empoli, Collesalveti, Pontremoli, Poggio a Caiano, Poggibonsi, Sinalunga, <b>Livorno</b>
	I contribuenti con redditi superiori a 28 mila euro	<b>Arezzo, Lucca</b>
CHI HA PAGATO UGUALE?	Tutti i contribuenti	Marradi, Figline, Pontassieve, Sesto Fiorentino, Orbetello, Cecina, Viareggio, Castelnuovo Garfagnana, <b>Massa</b> , Aulla, <b>Pisa</b> , Pontedera, Castellina Marittima, <b>Prato</b> , Montemurlo, Montecatini Terme, Quarrata, Colle Val d'Elsa, Montevarchi, Castel del Piano, Piombino, Casale Marittimo
	I contribuenti con redditi superiori a 15 mila euro	<b>Livorno</b> , Collesalveti, Pontremoli, Poggio a Caiano, Poggibonsi, Sinalunga
	I contribuenti con redditi superiori a 28 mila euro	<b>Lucca</b>
CHI HA PAGATO MENO?	Tutti i contribuenti	<b>Firenze</b>
	I contribuenti con redditi superiori a 15 mila euro	Empoli, <b>Lucca</b>
	I contribuenti con redditi superiori a 28 mila euro	<b>Arezzo</b>

Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell'Interno, 2011-2013

Le scelte relative a tipologia e livelli dell'aliquota prevedono anche la possibilità di introdurre meccanismi di agevolazione e/o di esenzione per alcune tipologie di contribuenti. Tali meccanismi possono essere stabiliti dalle amministrazioni in maniera unilaterale o concertati in sede di confronto con le organizzazioni sindacali.

La distribuzione dei comuni per presenza e livello di esenzione è sintetizzata in tabella 4.2. La ricognizione effettuata sul campione evidenzia in primo luogo che il 47% dei comuni non prevede alcun tipo di esenzione; 29 comuni, per contro, hanno introdotto per il 2013 delle soglie di esenzione.

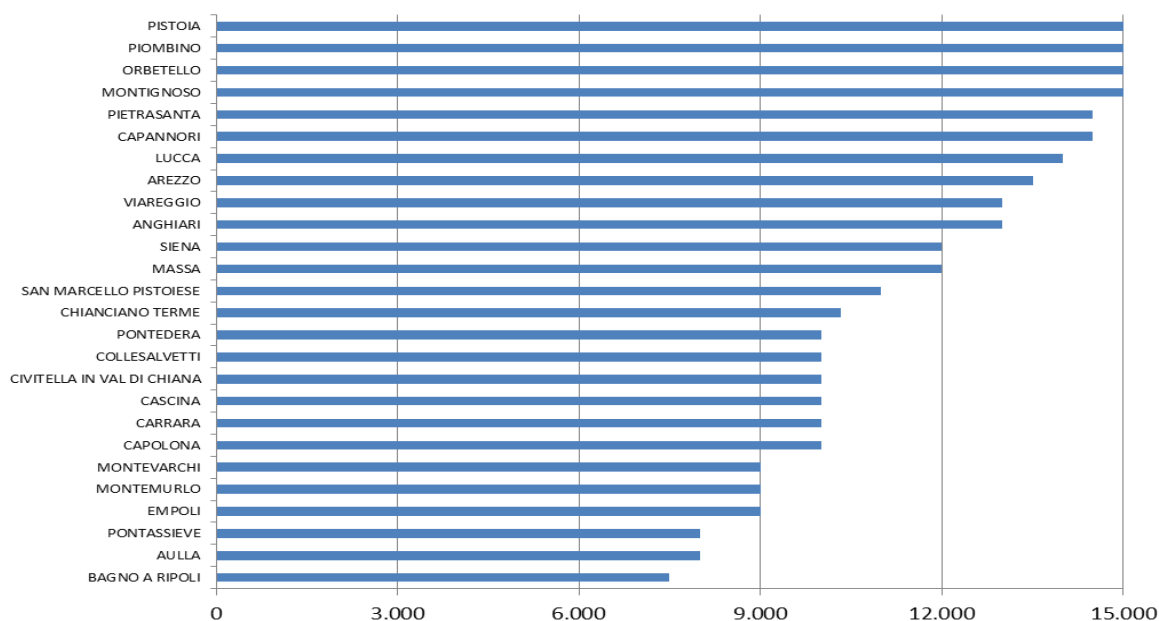
**Tab. 4.2 – Comuni per presenza e livelli di esenzione previsti per l'addizionale comunale all'Irpef**

	Comuni	Nr.
Nessuna esenzione	Casale Marittimo, Castel del Piano, Castellina Marittima, Castelnuovo di Garfagnana, Cecina, Colle di Val D'Elsa, Figline, <b>Firenze</b> , Follonica, <b>Grosseto</b> , <b>Livorno</b> , Marradi, Montecatini Terme, <b>Pisa</b> , Poggibonsi, Poggio a Caiano, Ponte Buggianese, Pontremoli, <b>Prato</b> , Quarrata, Roccastrada, Sesto Fiorentino, Sinalunga	23
Redditi fino a 15mila euro	Bagno a Ripoli, Aulla, Pontassieve, Empoli, Montemurlo, Montevarchi, Capolona, Carrara, Cascina, Civitella in Val di Chiana, Collesalveti, Pontedera, Chianciano Terme, San Marcello Pistoiese, <b>Massa</b> , <b>Siena</b> , Anghiari, Viareggio, <b>Arezzo</b> , <b>Lucca</b> , Capannori, Pietrasanta, Montignoso, Orbetello, Piombino <b>Pistoia</b>	26

Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell'Interno, 2011-2013

Come sintetizzato nel grafico 4.3, le soglie di esenzione sono decisamente variegata. A Pistoia, Piombino (LI), Orbetello (GR) e Montignoso (MS) sono esenti i redditi fino a 15 mila euro. A Bagno a Ripoli (FI) il livello entro cui è prevista l'esenzione si colloca esattamente a metà, a 7.500 euro.

**Graf. 4.3 – Livelli di reddito esenzione addizionale Irpef nei comuni che prevedono esenzioni. Dati al 2013**



Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell'Interno, 2013

## 4.2 L'IMU

Dopo l'abolizione dell'Ici sull'abitazione principale nel 2008, l'articolo 13 del decreto "Salva Italia" (decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011) ha ripristinato l'imposta sugli immobili anche per la prima casa, anticipando di 2 anni l'entrata in vigore dell'IMU, l'Imposta Municipale Unica già prevista dal D.lgs. n.23 del 14 marzo 2011 ('Disposizioni in materia di Federalismo Fiscale Municipale').

Il decreto ha fissato l'aliquota sugli immobili a disposizione allo 0,76 per cento consentendo ai comuni -previa deliberazione del consiglio comunale- di modificare l'aliquota di base sino a 0,3 punti percentuali, in aumento o in diminuzione.

Quali sono state le scelte dei comuni del nostro campione e come si sono mossi all'interno dello spazio di manovra offerto loro dalla normativa nazionale? La situazione relativa al 2013 è fotografata nel grafico 4.4: 3 comuni del campione (Piombino, Chianciano Terme e Casale Marittimo) hanno allineato l'aliquota di base al valore previsto dalla normativa nazionale (0,76%); soltanto uno, Pistoia, si è posizionato al di sotto, fissando l'aliquota sugli immobili a disposizione allo 0,60 per cento. Tutti gli altri, invece, si sono collocati al di sopra dello 0,76 per cento e il 46% dei comuni del campione ha fissato l'aliquota sugli immobili a disposizione al valore massimo (1,06%). Fra questi, i capoluoghi di provincia Firenze, Lucca, Livorno, Pisa e Siena.

**Graf. 4.4 – Aliquota IMU sugli immobili a disposizione nei comuni del campione(\*). Dati al 2013**



(\* ) Non sono disponibili i dati per Montignoso e Montevarchi

Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero delle Finanze, 2013

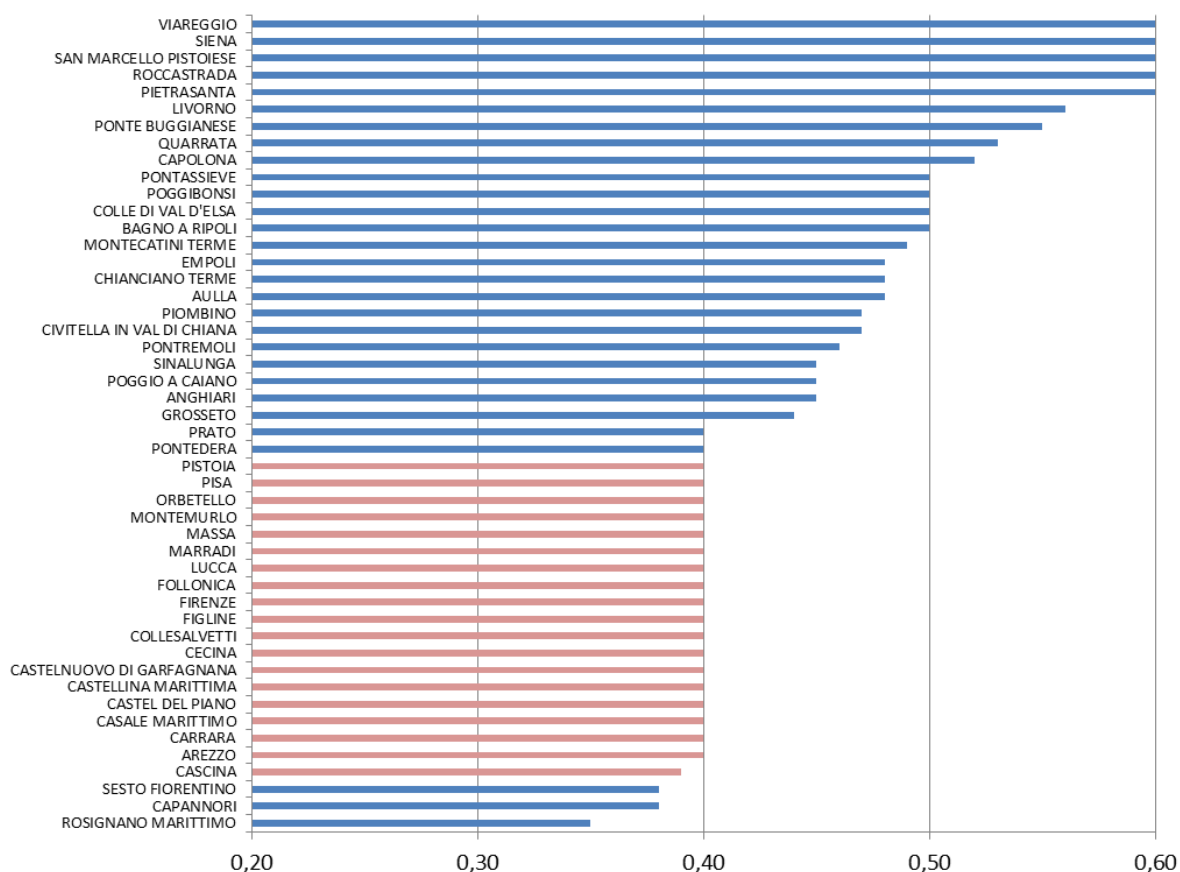
Per quanto riguarda l'abitazione principale e le relative pertinenze, le disposizioni normative avevano fissato per il 2013 l'aliquota allo 0,4 per cento, concedendo ai

comuni la possibilità di intervenire, in aumento o in diminuzione, entro un margine di manovra fino a 0,2 punti percentuali.

La normativa convulsa del 2013 aveva prima sospeso la prima rata IMU (tranne che per le categorie catastali A1, A8 e A9), poi anche la seconda lasciando solo il residuo della c.d. 'mini-IMU'. Considerata la situazione di forte incertezza, tuttavia, i comuni avevano comunque deliberato.

Seppure alla fine i contribuenti non hanno pagato, è interessante indagare e riflettere sulle delibere delle amministrazioni comunali del campione che, ancora una volta, restituiscono un quadro eterogeneo e complesso (grafico 4.5). 20 comuni avevano fissato l'aliquota sull'abitazione principale allo 0,40%; fra questi, i comuni capoluogo di Prato, Pistoia, Pisa, Firenze e Arezzo. Quattro comuni si erano posizionati al di sotto dello 0,40 per cento: Rosignano (LI), Cascina (PI), Sesto Fiorentino (FI) e Capannori (LU). Gli altri avevano sfruttato la possibilità di incremento dell'aliquota offerta dalla normativa; e fra questi, Viareggio, Siena, San Marcello Pistoiese, Roccastrada e Pietrasanta avevano stabilito di portare l'aliquota al valore massimo.

**Graf. 4.5 – Aliquota IMU sull'abitazione principale deliberata dai comuni del campione per il 2013**



Non sono disponibili i dati per Montignoso e Montevarchi  
Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero delle Finanze, 2013

Per il 2013, la quasi totalità dei comuni del campione si era limitata a recepire le agevolazioni previste per legge. Quattro comuni, tuttavia, si erano spinti oltre, introducendo ulteriori agevolazioni, rivolte ad una platea di beneficiari eterogenea, come sintetizzato nel prospetto di riepilogo riportato in tabella 4.3.

In dettaglio, il comune di Bagno a Ripoli, oltre alle detrazioni previste per legge, aveva stabilito di applicare per il 2013 un'aliquota dello 0,40% (invece dello 0,50%) se nel nucleo familiare era presente una persona portatrice di handicap o una persona con invalidità al 100% o priva di vista o sordomuta, a condizione che l'unità immobiliare (compresa nelle categorie catastali A2/A7) fosse l'unico immobile del contribuente e/o degli altri componenti del nucleo familiare sul territorio nazionale.

Il comune di Castellina Marittima, oltre alle detrazioni previste per legge, aveva previsto un'agevolazione dello 0,1% rivolta ai contribuenti che avessero installato impianti di produzione da fonti di energia rinnovabile su immobili ad uso abitativo (con l'eccezione delle categorie catastali A/8 e A/9).

Il comune di Orbetello prevedeva una riduzione di due punti per mille dell'aliquota per gli immobili destinati ad abitazione principale e pertinenze che avevano subito danni alla struttura per effetto dell'alluvione del 2012, in considerazione dei maggiori oneri gravanti sui proprietari.

Il comune di San Marcello Pistoiese, infine, aveva elevato la detrazione per le abitazioni principali a 300€ nei casi in cui l'indicatore Isee del nucleo familiare a cui apparteneva il soggetto passivo di imposta non era superiore a €10.000.

**Tab. 4.3 – Comuni per presenza e tipologia di agevolazioni sull'aliquota IMU abitazione principale**

COMUNI	TIPOLOGIA DI AGEVOLAZIONE	BENEFICIARI
Bagno a Ripoli	Aliquota dello 0,40% (anziché allo 0,50%)	Presenza di persone non autosufficienti all'interno del nucleo familiare
Castellina Marittima	Agevolazione dello 0,1%	Contribuenti che installano impianti di produzione da fonti di energia rinnovabile su immobili ad uso abitativo
Orbetello	Riduzione di due punti per mille sull'aliquota	Immobili destinati ad abitazione principale colpiti da alluvione
San Marcello Pistoiese	Detrazione elevata a 300€	Nucleo familiare con Isee non superiore a 10 mila euro

Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell'Interno, 2013

### 4.3 LA TASI

Introdotta dalla Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (comma 669 e seguenti), il “Tributo per i servizi indivisibili” (TASI) ha come presupposto impositivo “il possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di fabbricati, ivi compresa l'abitazione principale come definita ai fini dell'imposta municipale propria, di aree scoperte nonché di quelle edificabili, a qualsiasi uso adibiti”.

La normativa fissa l'aliquota di base della TASI all'1 per mille. Il comune, con deliberazione del consiglio comunale, può ridurre l'aliquota fino all'azzeramento o può innalzarla. Per il 2014, l'aliquota massima non può eccedere il 2,5 per mille<sup>15</sup>. Successivamente il decreto legge n. 16 del 6 marzo 2014 ha stabilito che per il 2014 la somma di Imu e Tasi può superare dello 0,8 per mille il valore massimo stabilito per ciascuna categoria di immobili e che l'aliquota massima Tasi possa arrivare al 3,3 per mille, a condizione che quelle risorse siano destinate a finanziare detrazioni di imposta - o altre misure equivalenti- a favore delle abitazioni principali o a quelle assimilate.

Cominciamo con l'aliquota di base. Relativamente al nostro campione, le differenze fra i comuni non sono particolarmente accentuate: 44 comuni hanno mantenuto l'aliquota all'1 per mille, secondo quanto previsto dalla normativa; fanno eccezione da un lato il comune di Siena (che si colloca allo 0,6) e dall'altro i comuni di Bagno a Ripoli (FI), Pisa e Rosignano Marittimo (LI), che per il 2014 hanno scelto di applicare il valore massimo consentito dalla normativa (2,5 per mille).

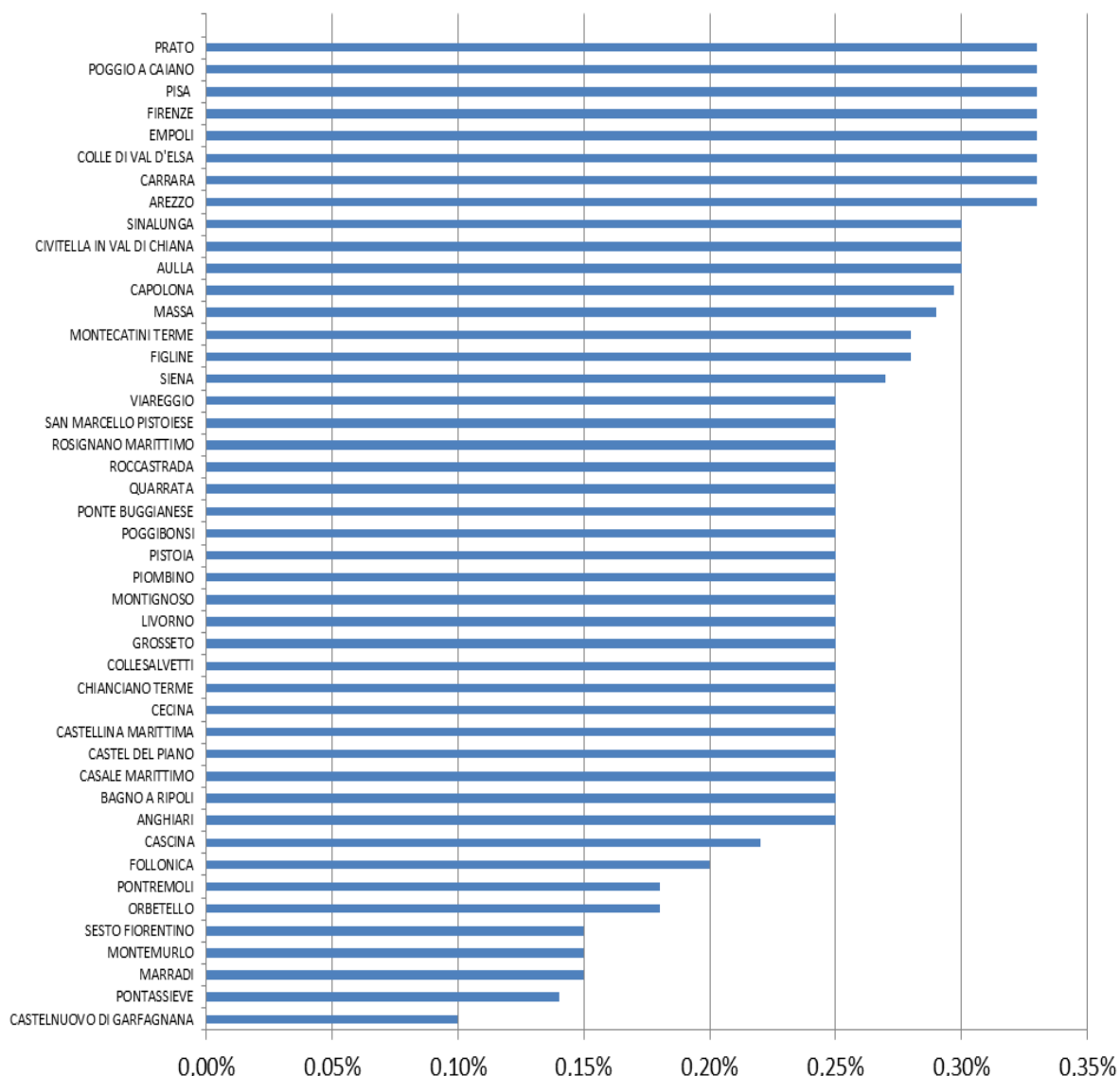
Per quanto riguarda le scelte relative all'abitazione principale, concentriamo l'analisi sulle abitazioni appartenenti alle categorie A2-A7. Infatti, nel caso di abitazioni di lusso, ville e castelli (categorie A1, A8 e A9), le scelte delle amministrazioni si intrecciano con quelle relative all'IMU e il confronto fra comuni diventa troppo complesso e relativo ad un gruppo poco omogeneo.

Relativamente all'aliquota per le abitazioni principali appartenenti alle categorie A2-A7, la maggior parte dei comuni del campione (46 su 50) ha deliberato un'aliquota unica, con differenze sintetizzate nel grafico 4.6: i comuni con il valore più elevato (0,33%) sono Prato, Poggio a Caiano, Pisa, Firenze, Empoli, Colle Val d'Elsa, Carrara e Arezzo. Dall'altro lato, i valori più contenuti si registrano a Sesto Fiorentino, Montemurlo e Marradi (0,15%), Pontassieve (0,14%) e, infine, Castelnuovo Garfagnana (0,10%).

---

<sup>15</sup> Al comma 677, la normativa stabilisce che “il comune, con la medesima deliberazione di cui al comma 676, può determinare l'aliquota rispettando in ogni caso il vincolo in base al quale la somma delle aliquote della TASI e dell'IMU per ciascuna tipologia di immobile non sia superiore all'aliquota massima consentita dalla legge statale per l'IMU al 31 dicembre 2013, fissata al 10,6 per mille e ad altre minori aliquote, in relazione alle diverse tipologie di immobile.

**Graf. 4.6 – Aliquota TASI sull’abitazione principale (cat. A2-A7) deliberata dai comuni del campione per il 2014**



Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell’Interno, 2014

Quattro comuni del campione, per contro, hanno scelto di modulare l’aliquota in base alla rendita catastale dell’abitazione principale. Di questi, tre sono in provincia di Lucca (Pietrasanta, Lucca e Capannori) e uno in provincia di Pisa (Pontedera).

Come si rileva dal prospetto riportato in tabella 4.4, le scelte dei 4 comuni differiscono fra loro per numero di fasce, livelli dell’aliquota e classi di rendita catastale, prefigurando situazioni decisamente differenti a parità di condizioni.



**Tab. 4.4 – Aliquote TASI sull’abitazione principale (cat. A2-A7) deliberate da alcuni comuni del campione per il 2014**

COMUNE	TIPOLOGIE DI ALIQUOTA
CAPANNORI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 0,10% con rendita catastale fino a 300€ compresi</li> <li>• 0,15% con rendita catastale fino a 400€ compresi</li> <li>• 0,22% con rendita catastale fino a 500€ compresi</li> <li>• 0,25% con rendita catastale superiore a 500€</li> </ul>
LUCCA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 0,25% con rendita catastale fino a 700€ compresi</li> <li>• 3,1% con rendita catastale fra 700€ e 900€</li> <li>• 3,3% con rendita catastale superiore a 900€</li> </ul>
PIETRASANTA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 0,25% con rendita catastale inferiore a 1.500€</li> <li>• 0,30% con rendita catastale superiore a 1.500€</li> </ul>
PONTEDERA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 0,25% con rendita catastale fino a € 1.000</li> <li>• 0,30% con rendita catastale uguale o superiore a €1.000,01 e fino a €1.200</li> <li>• 0,33% con rendita catastale uguale o superiore a €1.200,01</li> </ul>

Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell’Interno, 2014

La normativa (art.1 comma 679 della L.147/2013) consente alle amministrazioni comunali di prevedere riduzioni ed esenzioni nel caso di abitazioni con unico occupante, abitazioni tenute a disposizione per uso stagionale od altro uso limitato e discontinuo, locali, diversi dalle abitazioni, ed aree scoperte adibiti ad uso stagionale o ad uso non continuativo, ma ricorrente, abitazioni occupate da soggetti che risiedano o abbiano la dimora, per più di sei mesi all'anno, all'estero, fabbricati rurali ad uso abitativo, superfici eccedenti il normale rapporto tra produzione di rifiuti e superficie stessa. Con regolamento, le amministrazioni possono concedere riduzioni o esenzioni anche legate al reddito familiare.

Le scelte delle amministrazioni comunali in termini di agevolazioni, riduzioni ed esenzioni sono sintetizzate nei due prospetti riportati di seguito.

Le agevolazioni e le riduzioni -previste nei comuni di Capannori, Castelnuovo Garfagnana, Carrara, Cecina, Massa e Piombino- sono prevalentemente legate alla situazione economica (misurata attraverso l’ISEE), ma anche alla presenza di disabili all’interno del nucleo familiare e a situazioni di disagio legate a condizioni di disoccupazione, mobilità o cassa integrazione..

**Tab.4.5 – Agevolazioni/riduzioni aliquote TASI sull’abitazione principale deliberate da alcuni comuni del campione per il 2014**

COMUNE	DESTINATARI E TIPOLOGIA DI RIDUZIONE
CAPANNORI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contributo massimo di 100 euro per i pensionati ultrasessantenni con un reddito ISEE non superiore a 17.624 euro se il nucleo è composto da una sola persona e non superiore a 12.776 euro se composto da due o più persone;</li> <li>• Contributo massimo di 100 euro per coloro che hanno un ISEE non superiore a 17.624 euro se il nucleo è composto da una persona e non superiore a 12.776 euro se composto da due o più persone;</li> <li>• Rimborso del pagamento della Tasi per lavoratori licenziati, lavoratori in mobilità, in ASPI, in CIG ordinaria straordinaria o in deroga a condizione che l’imposta sia stata regolarmente versata, si sia proprietari di un’unica unità</li> </ul>

	<p>immobiliare e si abbia un reddito familiare imponibile Irpef lordo per l'anno in corso inferiore a 26 mila euro;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contributo massimo di 100 euro per le giovani coppie residenti con età di ciascuno dei componenti non superiore a 32 anni e reddito familiare massimo di 39.500 euro.</li> </ul>
CASTELNUOVO GARFAGNANA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rimborso previsto per nuclei familiari con ISEE inferiore a 13 mila euro</li> </ul>
CARRARA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riduzione del 10% se nel nucleo familiare è presente un diversamente abile (ex L.104/92) e con ISEE inferiore a 12 mila euro.</li> </ul>
CECINA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riduzione del 60% in presenza di una relazione dei servizi sociali attestante la situazione di eccezionale gravità economica e finanziaria.</li> </ul>
MASSA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il tributo viene ridotto dei due terzi per la sola unità immobiliare posseduta dai cittadini italiani non residenti nel territorio dello Stato e iscritti all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE), già pensionati nei rispettivi paesi di residenza, a titolo di proprietà o di usufrutto in Italia, a condizione che non risulti locata o data in comodato d'uso.</li> </ul>
PIOMBINO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riduzione del 50% con ISEE inferiore a 9 mila euro.</li> </ul>

Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell'Interno, 2014

I comuni del campione prevedono l'esenzione dal tributo per gli immobili di enti pubblici destinati esclusivamente a compiti istituzionali, i fabbricati destinati a finalità culturali e a finalità di culto. Un numero più circoscritto prevede ulteriori tipologie di esenzione, sintetizzate nel prospetto riportato in tabella 4.6.

Ad Anghiari, sono esenti dal pagamento dell'aliquota per il 2014 e il 2015 i nuovi nuclei familiari che si trasferiscono nel comune. A Capannori l'aliquota TASI è azzerata se l'abitazione principale è posseduta da soggetti nel cui nucleo familiare risiedono soggetti con handicap in situazione di gravità o per immobili di anziani o disabili ricoverati. A Empoli, sono escluse dal pagamento del tributo le abitazioni principali di proprietà di pensionati over 65enni o da famiglie monoreddito con bassi redditi. A Siena le esenzioni sono rivolte ai contribuenti con reddito imponibile IRPEF nell'anno precedente non superiore a 10.000€ nei casi in cui la rendita catastale sia inferiore a 500€. A Sinalunga, infine, ai contribuenti 65enni con capacità contributiva (misurata dall'ISEE) inferiore a €12000.

**Tab.4.6 - Esenzioni aliquote TASI sull'abitazione principale deliberate da alcuni comuni del campione per il 2014**

COMUNE	CASI DI ESENZIONE
ANGHIARI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esenzione per i primi due anni (2014-2015) a beneficio dei nuovi nuclei familiari che si trasferiscono in Anghiari</li> </ul>
CAPANNORI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aliquota azzerata per le unità immobiliari adibite ad abitazione principale, possedute da soggetti nel cui nucleo familiare risulti esservi un soggetto con handicap in situazione di gravità</li> <li>• Aliquota azzerata per immobili di anziani o disabili ricoverati</li> </ul>
EMPOLI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le abitazioni principali e pertinenze non di lusso possedute e occupate da <u>pensionati ultrasessantacinquenni</u>, che siano proprietari e/o usufruttuari di un unico immobile sul territorio nazionale, il cui reddito del nucleo familiare (anagrafico) non sia superiore al trattamento minimo INPS per ciascuno, e che non abbiano altri redditi di qualsiasi natura.</li> <li>• Il reddito precedentemente indicato è elevato di € 2.500 annuo per ogni ulteriore componente oltre i due occupanti e, comunque, con un ISEE</li> </ul>

	<p>familiare non superiore ai 15.000€</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Abitazioni principali e pertinenze non di lusso possedute e occupate da <u>famiglie monoreddito</u>, nelle quali il soggetto, unico produttore di reddito, sia proprietario di un unico immobile sul territorio nazionale soggetto all'applicazione del tributo, e si trovi in stato di cassa integrazione, mobilità o disoccupazione, e con un reddito imponibile dichiarato ai fini IRPEF dell'anno precedente inferiore ad € 7.500. Per beneficiare della esenzione il contribuente non deve aver intrattenuto alcun tipo di rapporto lavorativo o di apprendistato nei dodici mesi dell'anno di riferimento del tributo.</li> </ul>
PIOMBINO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nucleo familiare con ISEE inferiore o pari a Euro 7.000,00</li> <li>• Nucleo familiare composto da una sola persona con ISEE inferiore o pari a Euro 8.000,00.</li> </ul>
SIENA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Per i contribuenti con reddito imponibile IRPEF nell'anno precedente non superiore a 10.000€ nei casi in cui la rendita catastale sia inferiore a 500€.</li> </ul>
SINALUNGA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuenti 65enni con capacità contributiva (Isee) inferiore a €12000.</li> </ul>

Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell'Interno, 2014

#### 4.4 L'IMPOSTA DI SOGGIORNO

Per concludere, ci soffermiamo sull'imposta di soggiorno, introdotta con il decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, "Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale". La normativa concede la facoltà ai comuni capoluogo di provincia, alle unioni di comuni nonché ai comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte, di istituire un'imposta di soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul proprio territorio. Il relativo gettito "deve essere destinato a finanziare interventi in materia di turismo, manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali e dei relativi servizi pubblici locali".

Alla fine del 2013, il numero dei comuni italiani che avevano in essere l'imposta di soggiorno erano 500, pari al 6,2% del totale e la Toscana risultava la regione con la maggiore diffusione di tale modalità impositiva fra le amministrazioni comunali (103 comuni, pari al 36,5% del totale<sup>16</sup>).

Relativamente al campione considerato, il 42% dei comuni (21 in termini assoluti) ha previsto l'imposta di soggiorno per il 2013; il numero di comuni che ha fatto ricorso a tale modalità di finanziamento è aumentato rispetto all'anno precedente (erano il 32% nel 2012).

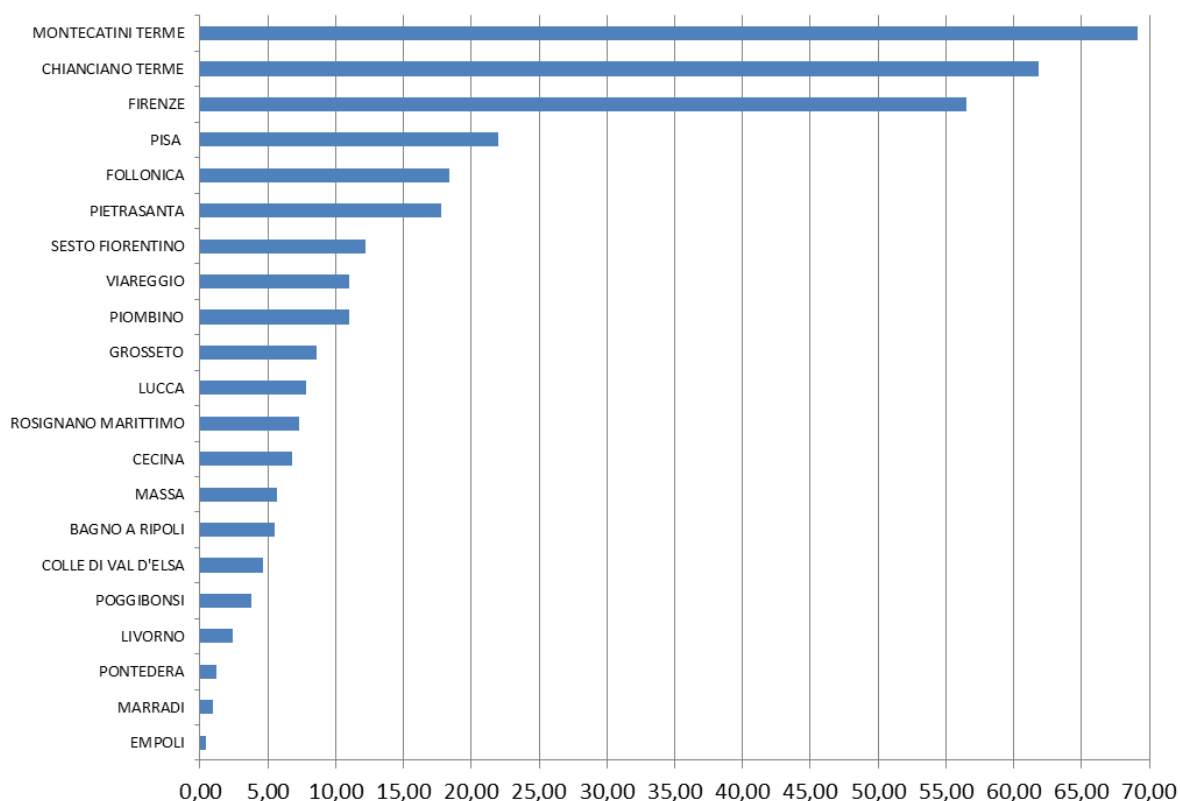
Il gruppo di comuni che hanno scelto di applicare l'imposta di soggiorno è variegato. Vi sono in primo luogo 6 dei 10 comuni capoluogo coinvolti nell'indagine (Firenze, Grosseto, Livorno, Lucca, Massa e Pisa); il gruppo include comuni a forte vocazione turistica (quali Viareggio, Montecatini, Follonica, Rosignano Marittimo), ma anche comuni di dimensioni piccole e medio-piccole e comuni che non hanno una spiccata vocazione turistica.

<sup>16</sup> Cfr. Osservatorio nazionale sulla tassa di soggiorno, 2014.

L'applicazione dell'imposta di soggiorno produce, naturalmente, effetti diversi fra un comune e l'altro. Il gettito ottenuto nel corso del 2013 è compreso fra i 3 mila euro di Marradi (FI) e gli oltre 21 milioni di euro di Firenze. Seppure in linea teorica il gettito derivante dall'imposta di soggiorno dovrebbe essere utilizzato dai comuni in ambito turistico e di decoro generale (del quale i cittadini beneficiano comunque), gli incassi allo stato attuale vengono destinati spesso alle attività più varie, anche di spesa corrente. Anche in considerazione di ciò, possiamo rapportare il gettito derivante dall'imposta di soggiorno alla popolazione residente, per valutare una sorta di "beneficio teorico" che ogni abitante ricava dall'imposizione dell'imposta di soggiorno da parte della propria amministrazione comunale.

I risultati sono riportati nel grafico. Le differenze fra i comuni che applicano l'imposta derivante dai flussi turistici si confermano consistenti anche se rapportate alla dimensione demografica. I valori più elevati si rilevano a Montecatini Terme (69,12 euro per abitante nel 2013) e a Chianciano Terme (61,87 euro). Firenze e Pisa si collocano al terzo e al quarto posto perché valori importanti in termini di gettito complessivo, si spalmano su un numero ampio di cittadini (rispettivamente 56,47 euro pro-capite e 22 euro pro-capite). Quanto agli altri comuni, i valori si abbassano in maniera significativa, per raggiungere 0,94 centesimi per abitante a Marradi e 0,42 euro per abitante a Empoli.

**Grafico 4.7**  
**Gettito da imposta di soggiorno pro-capite nel 2013**



Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell'Interno, 2013 e dati Istat, 2013

#### **4.5 LEVE FISCALI E CRITERI DI EQUITÀ: IL GIUDIZIO SUI COMPORAMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI**

L'aumento dell'imposizione fiscale da parte delle amministrazioni non è di per sé un fatto negativo. Soprattutto negli ultimi anni, infatti, i comuni hanno usato la leva fiscale propria come meccanismo di compensazione dei minori trasferimenti da parte dello Stato e secondo la logica della maggiore autonomia impositiva prevista dall'attuazione del federalismo fiscale.

Maggiori entrate –e, dunque, maggiori risorse a disposizione degli amministratori– possono tradursi in un aumento dei servizi ai cittadini e/o in miglioramento della loro qualità. Allo stesso tempo, una minore pressione tributaria sui cittadini –e, conseguentemente, minori entrate– potrebbero tradursi in un minor livello di servizi offerti o in un loro peggiore livello qualitativo con un conseguente peggioramento delle condizioni di vita dei cittadini o dei gruppi più deboli.

Valutare la relazione fra dinamica della pressione tributaria e benefici prodotti sui cittadini in termini di servizi offerti è un'operazione decisamente complessa: occorre infatti effettuare un'analisi nel dettaglio di ogni singolo comune, avere come orizzonte temporale almeno un intero mandato amministrativo e selezionare indicatori adeguati per misurare la qualità dei servizi offerti e il grado di soddisfazione degli utenti.

Alla luce di tutto ciò, in chiusura del capitolo ci limitiamo a valutare se, nel manovrare le leve della fiscalità municipale, le amministrazioni comunali hanno improntato le loro scelte a criteri di equità. In questa direzione, abbiamo cercato di comprendere, relativamente alle imposte esaminate sin qui, se sono stati introdotti meccanismi di agevolazione e di esenzione e se, nel caso dell'addizionale comunale all'Irpef, la scelta di aumentare le aliquote è avvenuta in maniera indiscriminata o prevedendo meccanismi a tutela delle fasce più deboli.

Nel prospetto 4.7 abbiamo evidenziato, per ciascun comune, il comportamento rispetto all'addizionale Irpef (presenza di esenzioni, variazione dell'aliquota fra il 2011 e il 2013, previsione di meccanismi di tutela delle fasce deboli), all'IMU (ulteriori agevolazioni deliberate oltre a quelle previste per legge) e alla TASI (modulazione dell'aliquota, presenza di agevolazioni, riduzioni ed esenzioni oltre a quelle stabilite per legge).

La presenza di esenzioni e di agevolazioni e, più in generale, l'introduzione da parte delle amministrazioni di meccanismi e modalità di tutela delle fasce più deboli è stata tradotta in un punteggio (tabella 4.8). I valori 1 e 0 corrispondono alla presenza e all'assenza di meccanismi di agevolazione e di esenzione. Nel caso della dinamica dell'aliquota dell'addizionale all'Irpef, il punteggio è (-1) in caso di aumento, 0 in caso di situazione stabile, 1 in caso di diminuzione. I valori relativi a ciascuno degli aspetti presi in considerazione sono stati quindi sommati per ottenere un punteggio complessivo, riportato nell'ultima colonna della tabella 4.8. La scala di valutazione va da -1 a 6.

**Tab.4.7 – Criteri di equità nell'uso delle leve fiscali da parte dei comuni del campione**

Comune	Addizionale Irpef 2013			IMU 2013	TASI 2014		
	Esenzione	Andamento dell'aliquota (2013/2011)	Tutela fasce deboli	Ulteriori agevolazioni (oltre quelle previste per legge)	Aliquota modulata sulla rendita catastale	Agevolazioni/riduzioni (oltre quelle previste per legge)	Esenzioni (oltre quelle previste per legge)
Anghiari	✓	↗					✓
Arezzo	✓	↗	✓				
Aulla	✓	→					
Bagno a Ripoli	✓	↗		✓			
Capannori	✓	↗			✓	✓	✓
Capolona	✓	↗					
Carrara	✓	↗				✓	
Casale Marittimo	-	→					
Cascina	✓	↗					
Castel del Piano	-	→					
Castellina Marittima	-	→		✓			
Castelnuovo Garfagnana	-	→				✓	
Cecina	-	→				✓	
Chianciano Terme	✓	↗					
Civitella	✓	↗					
Colle Val d'Elsa	-	→					
Collesalveti	✓	↗	✓				
Empoli	✓	↗	✓				✓
Figline	-	→					
Firenze	-	↘					
Follonica	-	↗					
Grosseto	-	↗					
Livorno	-	↗	✓				
Lucca	✓	↗	✓		✓		
Marradi	-	→					
Massa	✓	→				✓	
Montecatini Terme	-	→					
Montemurlo	✓	→					
Montevarchi	✓	→					
Montignoso	✓	↗					

Orbetello	✓	→		✓			
Pietrasanta	✓	↗			✓		
Piombino	✓	→				✓	✓
Pisa	✓	→					
Pistoia	✓	↗					
Poggibonsi	✓	↗	✓				
Poggio a Caiano	-	↗	✓				
Pontassieve	✓	→					
Ponte Buggianese	-	↗					
Pontedera	✓	→			✓		
Pontremoli	-	↗	✓				
Prato	-	→					
Quarrata	-	→					
Roccastrada	-	↗					
Rosignano M.mo	Non applica addizionale Irpef						
San Marcello Pistoiese	✓	↗		✓			
Sesto Fiorentino	-	→					
Siena	✓	n.d.					✓
Sinalunga	-	↗	✓				✓
Viareggio	✓	→					

Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell'Interno, delibere e regolamenti delle Amministrazioni comunali, 2011 e 2013

**Tab.4.8 – Criteri di equità nell'uso delle leve fiscali da parte dei comuni del campione - PUNTEGGI**

Comune	Addizionale IRPEF 2013			IMU 2013	TASI 2014			PUNTEGGIO COMPLESSIVO
	Esenzione	Andamento dell'aliquota (2013/2011)	Tutela fasce deboli	Altre esenzioni (oltre quelle previste per legge)	Aliquota modulata sulla rendita catastale	Agevolazioni/riduzioni (oltre quelle previste per legge)	Esenzioni (oltre quelle previste per legge)	
Anghiari	1	(-1)	0	0	0	0	1	1
Arezzo	1	(-1)	1	0	0	0	0	1
Aulla	1	0	0	0	0	0	0	1
Bagno a Ripoli	1	(-1)	0	1	0	0	0	1
Capannori	1	(-1)	0	0	1	1	1	3
Capolona	1	(-1)	0	0	0	0	0	0
Carrara	1	(-1)	0	0	0	1	0	1
Casale Marittimo	0	0	0	0	0	0	0	0
Cascina	1	(-1)	0	0	0	0	0	0
Castel del Piano	0	0	0	0	0	0	0	0
Castellina Marittima	0	0	0	1	0	0	0	1
Castelnuovo Garfagnana	0	0	0	0	0	1	0	1
Cecina	0	0	0	0	0	1	0	1
Chianciano Terme	1	(-1)	0	0	0	0	0	0
Civitella	1	(-1)	0	0	0	0	0	0
Colle Val d'Elsa	0	0	0	0	0	0	0	0
Collesalveti	1	(-1)	1	0	0	0	0	1
Empoli	1	(-1)	1	0	0	0	1	2
Figline	0	0	0	0	0	0	0	0
Firenze	0	1	0	0	0	0	0	1
Follonica	0	(-1)	0	0	0	0	0	-1
Grosseto	0	(-1)	0	0	0	0	0	-1



Livorno	0	(-1)	1	0	0	0	0	0
Lucca	1	(-1)	1	0	1	0	0	2
Marradi	0	0	0	0	0	0	0	0
Massa	1	0	0	0	0	1	0	2
Montecatini Terme	0	0	0	0	0	0	0	0
Montemurlo	1	0	0	0	0	0	0	1
Montevarchi	1	0	0	0	0	0	0	1
Montignoso	1	(-1)	0	0	0	0	0	0
Orbetello	1	0	0	1	0	0	0	2
Pietrasanta	1	(-1)	0	0	1	0	0	1
Piombino	1	0	0	0	0	1	1	3
Pisa	1	0	0	0	0	0	0	1
Pistoia	1	(-1)	0	0	0	0	0	0
Poggibonsi	1	(-1)	1	0	0	0	0	1
Poggio a Caiano	0	(-1)	1	0	0	0	0	0
Pontassieve	1	0	0	0	0	0	0	1
Ponte Buggianese	0	(-1)	0	0	0	0	0	-1
Pontedera	1	0	0	0	1	0	0	2
Pontremoli	0	(-1)	1	0	0	0	0	0
Prato	0	0	0	0	0	0	0	0
Quarrata	0	0	0	0	0	0	0	0
Roccastrada	0	(-1)	0	0	0	0	0	-1
Rosignano M.mo	Non applica addizionale Irpef			0	0	0	0	0
San Marcello Pistoiese	1	(-1)	0	1	0	0	0	1
Sesto Fiorentino	0	0	0	0	0	0	0	0
Siena	1	n.d.	0	0	0	0	1	2
Sinalunga	0	(-1)	1	0	0	0	1	1
Viareggio	1	0	0	0	0	0	0	1

Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell'Interno, delibere e regolamenti delle Amministrazioni comunali, 2011 e 2013

In base al punteggio complessivamente ottenuto, che varia fra -1 e 3, i comuni sono stati raggruppati in 5 gruppi di diversa numerosità. La maggior parte dei comuni del campione si concentrano in corrispondenza dei punteggi 1 (19 comuni su 48) e 0 (18 comuni su 48). Capannori e Piombino si attestano sul valore più elevato (3); seguono Empoli, Lucca, Massa, Orbetello e Pontedera, con un punteggio complessivo pari a 2.

I comuni per i quali si registra il valore più contenuto del punteggio complessivo sono Follonica, Grosseto, Ponte Buggianese e Roccastrada, con un punteggio pari a -1.

**Tab. 4.9 – Grado di equità nell’uso delle leve fiscali da parte dei comuni del campione(\*)**

PUNTEGGIO COMPLESSIVO	COMUNI
3	CAPANNORI, PIOMBINO
2	EMPOLI, LUCCA, MASSA, ORBETELLO, PONTERA
1	ANGHIARI, AREZZO, AULLA, BAGNO A RIPOLI, CARRARA, CASTELLINA MARITTIMA, CASTELNUOVO GARFAGNANA, CECINA, COLLESALVETTI, FIRENZE, MONTEMURLO, MONTEVARCHI, PIETRASANTA, PISA, POGGIBONSI, PONTASSIEVE, SAN MARCELLO PISTOIESE, SINALUNGA, VIAREGGIO
0	CAPOLONA, CASALE MARITTIMO, CASCINA, CASTEL DEL PIANO, CHIANCIANO TERME, CIVITELLA, COLLE VAL D'ELSA, FIGLINE, LIVORNO, MARRADI, MONTECATINI TERME, MONTIGNOSO, PISTOIA, POGGIO A CAIANO, PONTREMOLI, PRATO, QUARRATA, SESTO FIORENTINO
-1	FOLLONICA, GROSSETO, PONTE BUGGIANESE, ROCCASTRADA

(\*) Sono esclusi dalla graduatoria i comuni di Rosignano Marittimo e Siena, per i quali è possibile ottenere soltanto un punteggio parziale.

Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell’Interno, delibere e regolamenti delle Amministrazioni comunali, 2011 e 2013

## **5. I COMUNI E I SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE**

L'indagine, infine, si è soffermata sui servizi a domanda individuale che le amministrazioni comunali erogano ai cittadini, sia in gestione diretta che mediante affidamento a terzi. Per i comuni del campione, si è cercato di comprendere qual è la tipologia di servizi offerti, il costo complessivo sostenuto dall'amministrazione e, infine, quanta parte viene finanziata attraverso la compartecipazione dei cittadini.

La rilevazione si è quindi focalizzata su un servizio di particolare rilievo per le famiglie con figli: la mensa scolastica, uno dei servizi più diffusi fra i comuni del campione.

Relativamente al servizio mensa è stato effettuato un approfondimento che ha riguardato l'applicazione di agevolazioni e di esenzioni nel 2013, i criteri adottati per la definizione della loro applicazione, le soglie di situazione economica assunte nel 2013 per la concessione di agevolazioni e esenzioni, le modalità di determinazione e il livello delle tariffe nel 2013.

La rilevazione è stata effettuata somministrando ai comuni coinvolti nell'indagine una scheda sui servizi a domanda individuale. In fase di analisi, al fine di poter effettuare confronti omogenei e certi i fra comuni coinvolti, nonché sopperire alla mancanza e all'incompletezza di alcune schede, i dati relativi ai costi e ai livelli di compartecipazione sono stati desunti dai certificati preventivi inviati dai comuni al Ministero degli Interni e pubblicati on line sul sito del Ministero<sup>17</sup>.

### **5.1 I SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE: TIPOLOGIA E COSTI**

Per quanto concerne la tipologia di servizi a domanda individuale offerti dai comuni del campione, il quadro che emerge dall'indagine si presenta estremamente variegato. I servizi più diffusi risultano le mense scolastiche e gli asili nido (presenti rispettivamente nel 96,9% e nel 90,6% dei comuni che hanno partecipato alla rilevazione). Le altre tipologie di servizi previsti dal D.M. 1983 risultano meno frequenti<sup>18</sup>.

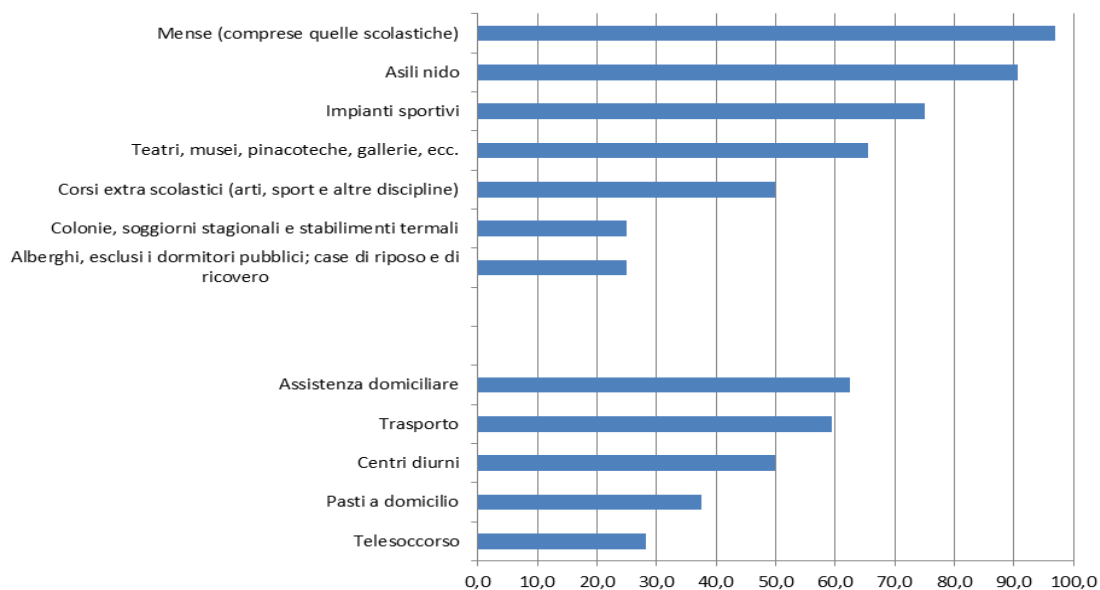
Relativamente ai servizi a domanda individuale che i comuni offrono alla popolazione anziana, quello più diffuso è l'assistenza domiciliare (presente nel 62,5% dei comuni); seguono il trasporto (59,4%), i centri diurni (50%), i pasti a domicilio (37,5%) e il telesoccorso (28,1%).

---

<sup>17</sup> I dati sono disponibili all'indirizzo [www.finanzalocale.interno.it](http://www.finanzalocale.interno.it)

<sup>18</sup> Fra i servizi a domanda individuale previsti dal D.M. del 31/12/1983 ci sono: alberghi, esclusi i dormitori pubblici; case di riposo e di ricovero; asili nido; colonie e soggiorni stagionali, stabilimenti termali; corsi extra scolastici di insegnamento di arti e sport e altre discipline, fatta eccezione per quelli espressamente previsti dalla legge; impianti sportivi; mense, comprese quelle ad uso scolastico; teatri, musei, pinacoteche, gallerie, mostre e spettacoli.

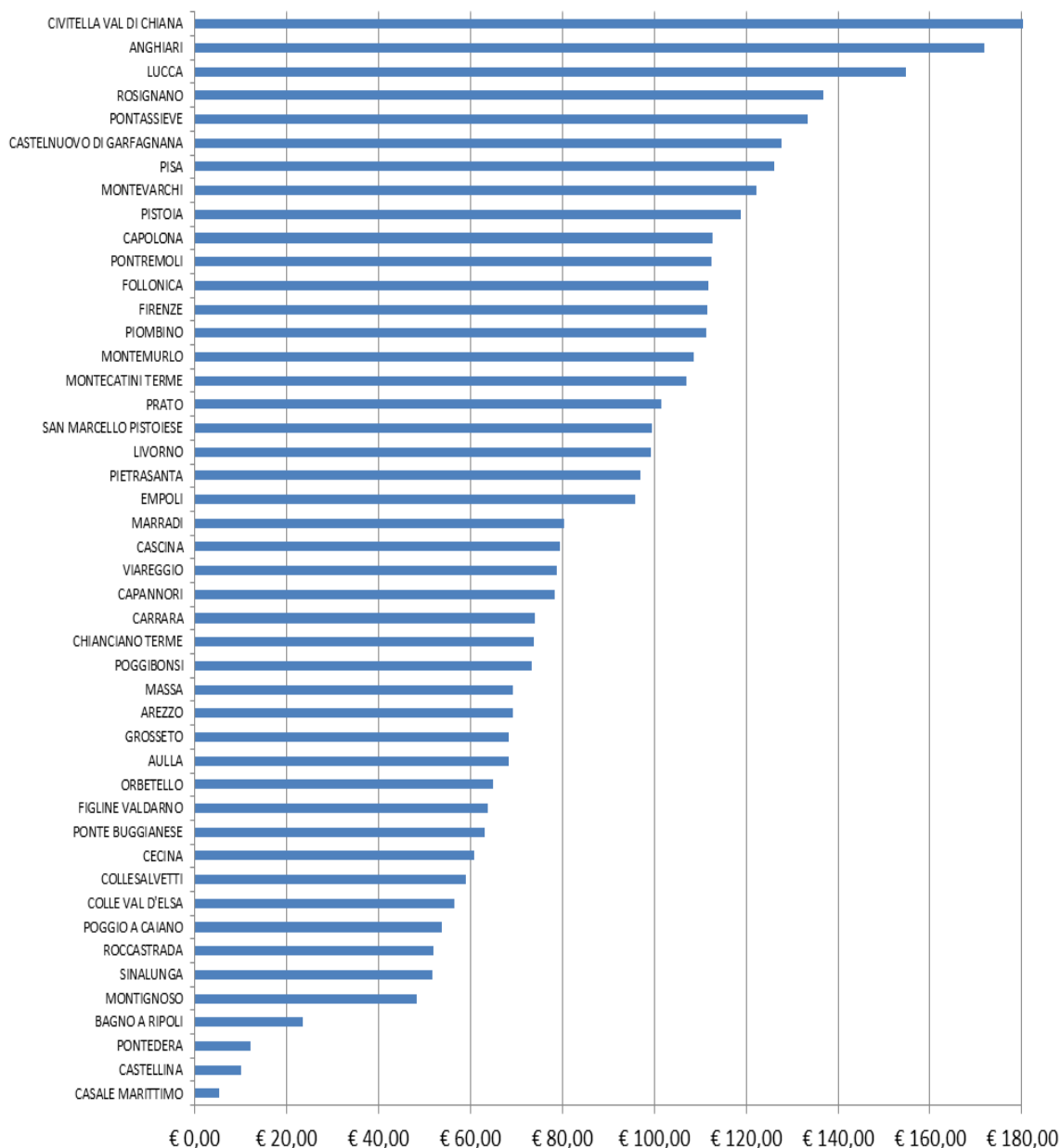
**Grafico 5.1**  
**Copertura dei servizi a domanda individuale nei comuni del campione**



Fonte: ns. indagine, 2014

Qual è il costo complessivo dei servizi a domanda individuale? Seppure in un quadro frammentato, che richiede ulteriori approfondimenti e tenendo conto del fatto che il 'menù' di servizi offerti varia in maniera significativa da un comune all'altro, i dati confermano come la situazione si presenti eterogenea. Nel grafico abbiamo riportato per il 2013 il costo pro capite dei servizi a domanda individuale erogati nei comuni coinvolti.

**Grafico 5.2**  
**Costo complessivo pro-capite per i servizi a domanda individuale erogati nei comuni nel 2013**



Fonte: ns. elaborazioni su dati Ministero dell'Interno, Certificati preventivi 2013

## 5.2 LA COMPARTECIPAZIONE DEI CITTADINI AI SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE

Un altro elemento interessante esplorato attraverso l'indagine riguarda le modalità di finanziamento dei servizi, in particolare l'entità della copertura del costo dei servizi con tariffe, contribuzione o entrate dedicate. Questo aspetto consente di valutare le scelte delle singole amministrazioni e di comprendere quanto il finanziamento dei servizi grava potenzialmente sugli utenti e quanto invece sulla fiscalità generale.

Il quadro relativo al campione si presenta decisamente eterogeneo, per tutto il triennio considerato. Se, infatti, il valore medio di copertura del costo dei servizi con tariffe, contribuzione o entrate dedicate si attesta al di sopra del 50% -e non si registrano variazioni di rilievo negli anni- ciò che colpisce è il campo di variazione. Nel 2013, ad esempio, e facendo riferimento ai valori desunti dai bilanci preventivi, il livello di copertura del costo dei servizi con tariffe, contribuzione o entrate dedicate è compreso fra una percentuale del 32,6% (valore minimo) e una percentuale dell'87,6% (valore massimo). Come riportato in tabella 5.1, la situazione si presenta non diversa da quella relativa al 2011 e al 2012.

**Tabella 5.1**

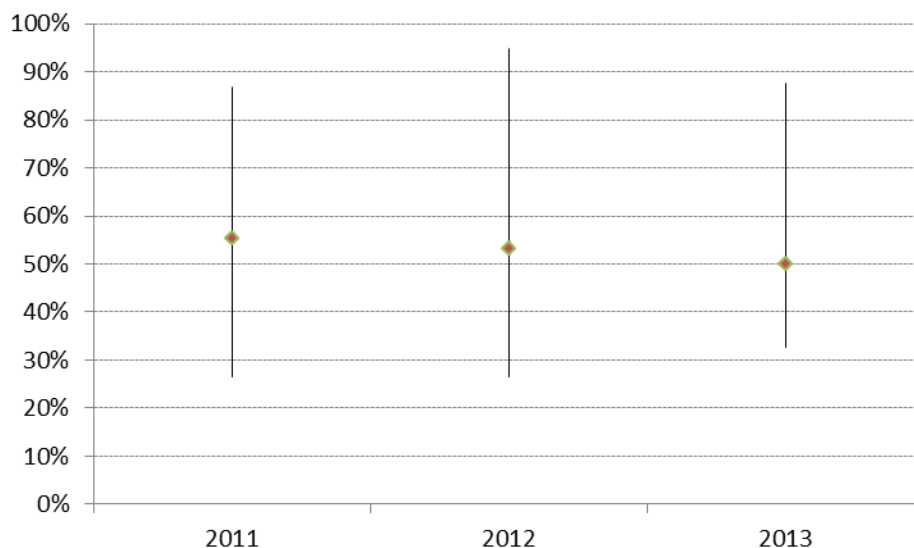
**Percentuale dei costi dei servizi a domanda individuale che viene finanziata da tariffe o contribuzione ed entrate dedicate, 2011, 2012, 2013**

ANNO	BILANCIO PREVENTIVO		
	MINIMO	MASSIMO	MEDIA
2011	26,5%	86,9%	55,2%
2012	26,4%	94,8%	53,2%
2013	32,6%	87,6%	50,0%

Fonte: ns. elaborazioni su dati Ministero dell'Interno, Certificati preventivi 2013

**Grafico 5.3**

**Percentuale dei costi dei servizi a domanda individuale che viene finanziata da tariffe o contribuzione ed entrate dedicate, 2011, 2012, 2013 (bilanci preventivi). Valore min, max e media**



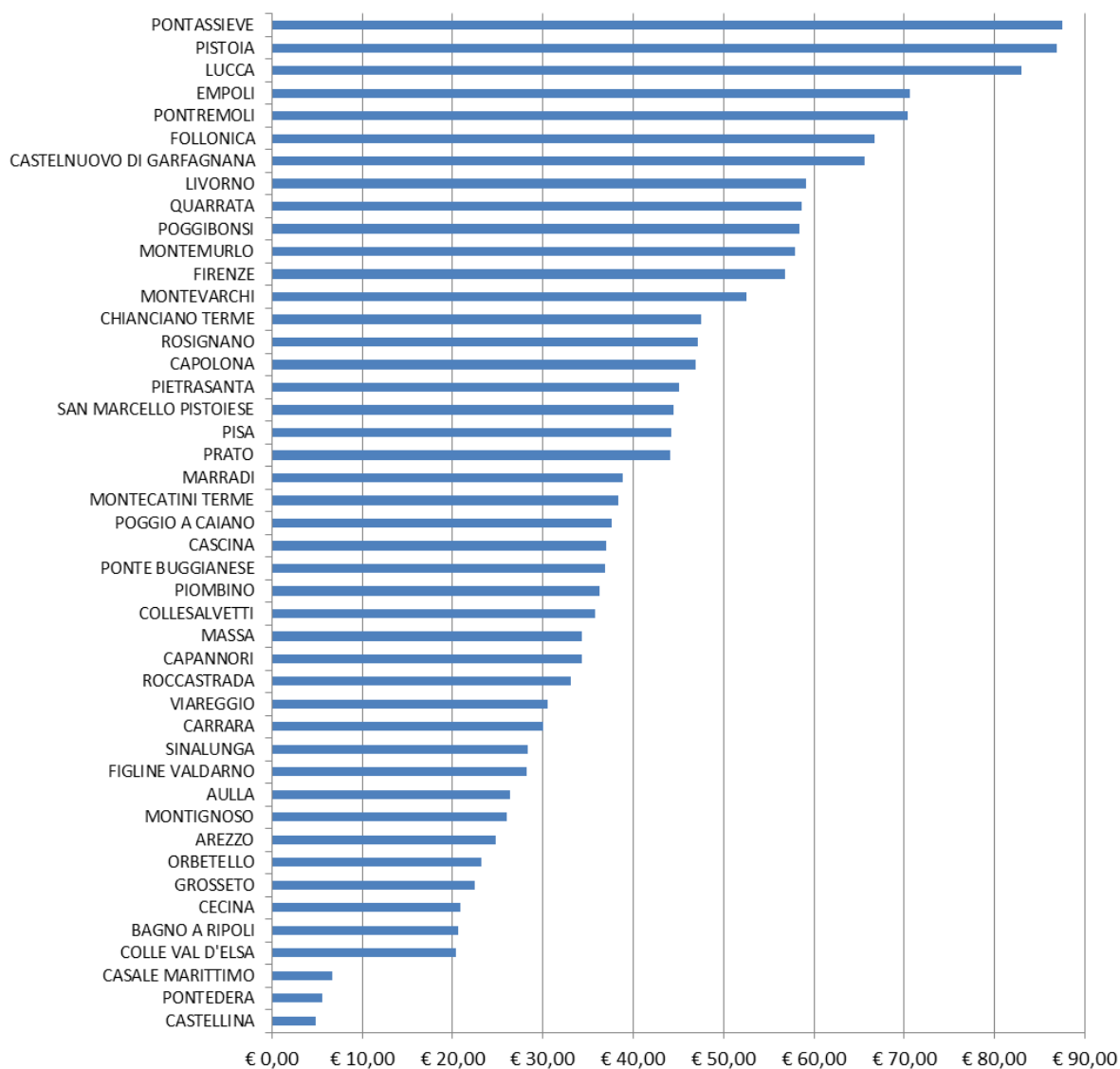
Fonte: ns. elaborazioni su dati Ministero dell'Interno, Certificati preventivi 2011, 2012, 2013

E qual è l'importo pro capite del finanziamento extra-tributario dei servizi erogati nei comuni indagati? Nel grafico abbiamo riportato la graduatoria relativa al 2013 per i comuni per i quali è disponibile l'informazione. Anche in questo caso la forbice osservata

è consistente e compresa fra i quasi 90 euro di Pontassieve e Pistoia da un lato e i poco meno di 5 euro di Castellina Marittima.

**Grafico 5.4**

**Finanziamento extra-tributario pro capite dei servizi a domanda individuale erogati. Dati al 2013**



I dati sono disponibili per 45 dei 50 comuni del campione

Fonte: ns. elaborazioni su dati Ministero dell'Interno, Certificati preventivi 2013

### 5.3 UN SERVIZIO A DOMANDA INDIVIDUALE: LA MENSA SCOLASTICA

Come abbiamo accennato in apertura, in fase di progettazione dell'indagine è stato scelto di approfondire l'analisi su tre servizi a domanda individuale, selezionati in modo da intercettare un servizio di particolare rilievo per le famiglie con figli (la mensa), uno potenzialmente rivolto alla generalità della popolazione (gli impianti sportivi), uno dedicato in modo specifico agli anziani in condizioni di fragilità (le case di riposo).

In sede di raccolta dati, tuttavia, è stato possibile reperire informazioni adeguate unicamente per il servizio della mensa scolastica; per gli altri servizi, ~~per contro~~, le

informazioni raccolte hanno carattere troppo frammentario. In quest'ultimo paragrafo, dunque, ci limitiamo ad effettuare un'analisi esplorativa relativamente al servizio di mensa scolastica e limitatamente a quei comuni (33 su 50) che hanno fornito le informazioni richieste relative al servizio.

La mensa scolastica è uno dei servizi più diffusi erogati dai comuni; nel caso della nostra indagine è presente nel 94% delle amministrazioni che hanno partecipato alla rilevazione.

La tabella 5.3 sintetizza la situazione relativa alle tariffe del servizio mensa per il 2013. Il 70% dei comuni ha previsto per il 2013 sia tariffe agevolate che esenzioni, il 16,7% solo esenzioni; il 13,3% solo agevolazioni tariffarie.

**Tabella 5.2**  
**Servizio Mensa: presenza di tariffe agevolate ed esenzioni (33 comuni), 2013**

	Nr. comuni	Val. %	Val. % validi
Esenzioni e tariffe agevolate	21	63,6%	70,0%
Solo esenzioni	5	15,2%	16,7%
Solo tariffe agevolate	4	12,1%	13,3%
Non disponibile	3	9,1%	-
Totale	33	100,0%	100%

Fonte: ns. indagine, 2014

Quali sono i criteri scelti dalle amministrazioni coinvolte nell'indagine per l'abbattimento della compartecipazione, in termini di esenzione totale e/o di tariffe agevolate? Come emerge dalla tabella 5.4, l'indagine rileva la presenza di tre tipi di criteri: economici, familiari e legati ad una condizione lavorativa precaria. Quasi un comune su 4 (39%) applica almeno due criteri, un terzo (32,2%) solo un criterio; il 29% adotta contemporaneamente criteri economici, familiari e lavorativi.

**Tabella 5.3**  
**Servizio Mensa: numero di criteri adottati per l'abbattimento totale o parziale delle tariffe (33 comuni), 2013**

Numero di criteri adottati	Nr. comuni	Val. %	Val. % validi
Un criterio	10	30,3	32,3
Due criteri	12	36,4	38,7
Tre criteri	9	27,3	29,0
Non disponibile	2	6,1	-
Totale	33	100,0	100,0

Fonte: ns. indagine, 2014



Quello economico è il criterio più diffuso per l'abbattimento delle tariffe. A tal fine tutti i comuni applicano l'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE). In alcuni casi a questo si associano parametri legati al reddito o, in alternativa, altri criteri quali, ad esempio, la relazione sociale dei servizi sociali, la presenza di gravi disagi.

Il criterio familiare viene considerato da 6 comuni su 10. L'abbattimento delle tariffe avviene in modo prevalente per la presenza nella famiglia di più figli minori (89%). Meno diffuso risulta l'abbattimento delle tariffe riconducibile alla presenza di persone con disabilità (nel 58% dei casi) e di nuclei familiari con un solo genitore (nel 26% dei casi).

Il 40% dei comuni, infine, ai fini delle esenzioni e delle agevolazioni delle tariffe tiene conto della situazione di precarietà lavorativa, che si esplicita prevalentemente nella condizione di disoccupazione (100%) e, in misura leggermente inferiore, quando il richiedente è percettore di ammortizzatori sociali (67%).

Relativamente alle tariffe, la compartecipazione dei cittadini è determinata in 7 casi su 10 da tariffe a scaglioni, nel 23% da una tariffa fissa -quindi uguale per tutti- e soltanto in minima parte (3%) da tariffe proporzionali (tabella 5.4).

La scelta di utilizzare tariffe fisse e a scaglioni risponde ad esigenze di maggiore semplicità e immediatezza di calcolo e di comunicazione ai cittadini, scontando però una minore equità nella determinazione della compartecipazione alla spesa. Le tariffe proporzionali, infatti, hanno il pregio di garantire una maggiore equità nel definire la compartecipazione ma, richiedendo l'applicazione di una formula matematica, sono meno immediate.

Come noto, le esenzioni si attivano quando l'indicatore economico considerato dall'amministrazione comunale è inferiore a una certa soglia. Nel 2013 -e limitatamente ai 33 comuni per i quali sono pervenuti i dati- questa varia tra i 4 mila euro di Bagno a Ripoli (FI) e i 10 mila euro di Ponte Buggianese (PT), con un valore medio che si attesta su 6 mila euro.

Anche nel caso dell'accesso ai servizi a domanda individuale -così come per le leve della fiscalità locale- l'autonomia delle amministrazioni nelle scelte sulle modalità e sui livelli di esenzione discrimina in termini di equità fra cittadini 'uguali' che risiedono in comuni diversi.

**Tabella 5.4**  
**Servizio Mensa: tipologie di tariffe applicate (33 comuni), 2013**

Tariffa	Nr. comuni	Val. %	Val. % validi
Fissa	7	21,2%	23,3%
A scaglioni	22	66,7%	73,3%
Proporzionale	1	3,0%	3,3%
Non disponibile	3	9,1%	-
Totale	33	100,0%	100,0%

Fonte: ns. indagine, 2014

Nella tabella 5.5 abbiamo esemplificato come una famiglia che chiede il servizio di mensa scolastica, a parità di ISEE, sia soggetta a condizioni diverse a seconda del comune in cui risiede.

Con un valore ISEE di 5 mila euro, la famiglia è esente dalla compartecipazione del costo del servizio nel comune B e nel comune C; viceversa paga con una tariffa a scaglioni nel comune A. Con un valore ISEE di 10 mila euro, la famiglia compartecipa in parte al costo del servizio nel comune A e in quello B, mentre paga la tariffa intera nel comune C.

**Tabella 5.5**  
**Servizio Mensa: esempio di regolazione della compartecipazione in alcuni comuni, 2013**

	Comune A	Comune B	Comune C
Esenzioni	Sì	Sì	Sì
Tariffe agevolate	Sì	Sì	Sì
Criteri	Economico Familiare	Economico	Economico
Tipo di tariffe	A scaglioni	A scaglioni	A scaglioni
Range della tariffa	Da 1,5 euro a 5,3 euro	Da 2,3 euro a 4,5 euro (più quota fissa)	Da 2,79 a 3,68 euro
Limite esenzione	4.000 euro	8.000 euro e valutazione dei servizi sociali	5.700 euro
Soglia di compartecipazione massima	32.500 euro	28.000 euro	9.800 euro

Fonte: ns. indagine, 2014

Per misurare complessivamente la capacità dell'ente locale nel regolamentare la compartecipazione al costo del servizio mensa, attraverso meccanismi maggiormente rispondenti a criteri di equità, è stato calcolato un indice sintetico che tiene conto:

- della presenza di abbattimenti della compartecipazione (tariffe agevolate e/o esenzioni);
- dell'adozione di criteri multipli per definire la compartecipazione (economica, familiare, lavorativa);
- del tipo di tariffa applicata (fissa, a scaglioni, proporzionale),
- dell'incidenza della compartecipazione sul costo del servizio (5 livelli).

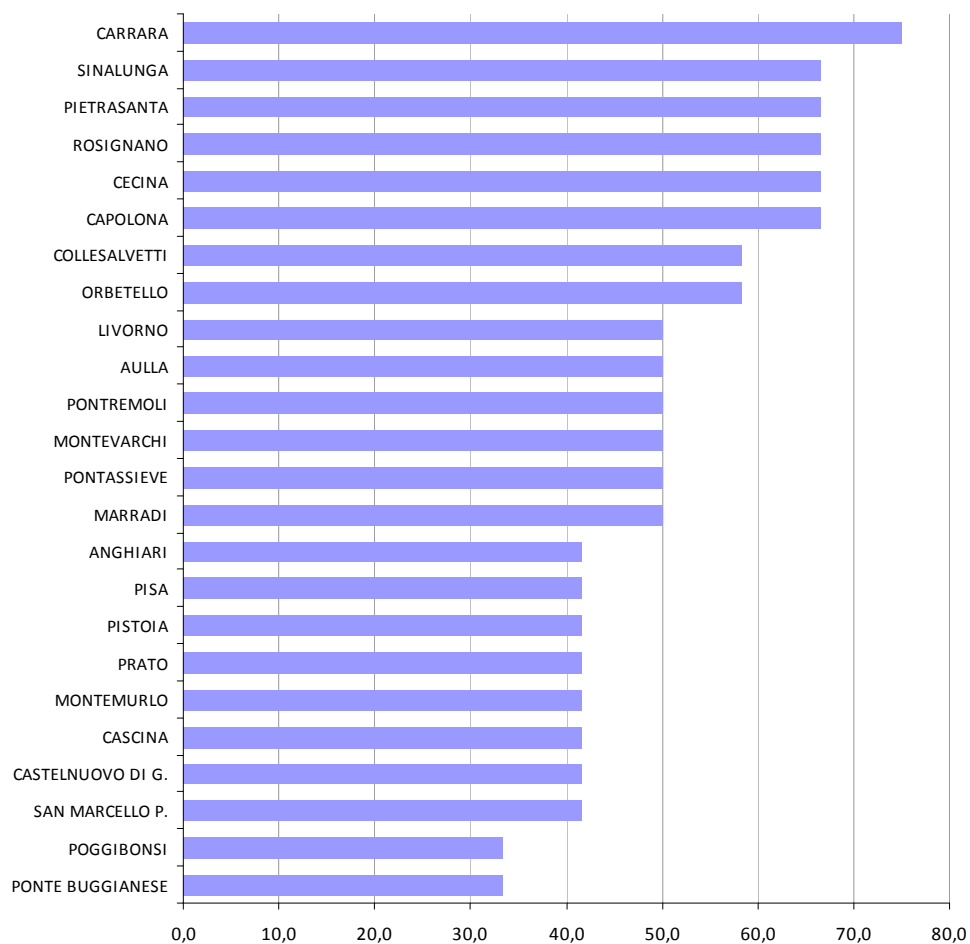
Il punteggio massimo corrisponde a una situazione ottimale in cui sono previste contestualmente tariffe agevolate ed esenzioni, queste sono applicate sulla base di criteri multipli, le tariffe sono proporzionali e l'incidenza della compartecipazione sul costo del servizio è inferiore al 20%.

È possibile calcolare il punteggio solo su 24 comuni (su 33), cioè su quelli che hanno tutte le informazioni necessarie.

Anche in questo caso ad ogni opzione è stato attribuito un punteggio, in modo da pervenire ad un risultato unitario complessivo per ogni comune, con valori compresi tra 0 e 100. Un punteggio elevato indica una migliore capacità dell'ente locale nel regolamentare la compartecipazione al costo del servizio mensa, introducendo meccanismi maggiormente rispondenti a criteri di equità. Il risultato per i 24 comuni è sintetizzato nel grafico 5.5. Il punteggio oscilla tra il 33,3 di Ponte Buggianese (PT) e Poggibonsi (SI) e il 75,0 di Carrara (MS) che, fra i comuni considerati, risulta essere quello più in grado di regolamentare la compartecipazioni in maniera "equa".

### Grafico 5.5

**Servizio Mensa: livello di equità nella regolamentazione della compartecipazione, 2013**  
(punteggio minimo 0; punteggio massimo 100)



Fonte: ns. indagine, 2014



## CONCLUSIONI

Comune	PROPENSIONE ALLA CONCERTAZIONE CON LE OO.SS.	PRESSIONE TRIBUTARIA PER ABITANTE	INDICE DI PROPENSIONE AL SOCIALE	RELAZIONE FRA SPESA CORRENTE E SPESA SOCIALE (*)	EQUITA' NELL'USO DELLE LEVE DELLA FISCALITA' MUNICIPALE
Anghiari	Alta	Bassa	Elevata	Non virtuosa	Media
Arezzo	Alta	Media	Media	Non virtuosa	Media
Aulla	Bassa	Media	Bassa	Virtuosa	Media
Bagno a Ripoli	Elevata	Media	Media	Coerente	Media
Capannori	Elevata	Bassa	Alta	Coerente	Elevata
Capolona	Media	Media	Bassa	Non virtuosa	Bassa
Carrara	Media	Media	Bassa	Virtuosa	Media
Casale Marittimo	Elevata	Media	Bassa	Non virtuosa	Bassa
Cascina	Elevata	Media	Media	Non virtuosa	Bassa
Castel del Piano	Scarsa	Media	Bassa	Virtuosa	Bassa
Castellina Marittima	Elevata	Media	Bassa	Coerente	Media
Castelnuovo Garfagnana	Bassa	Alta	Media	Virtuosa	Media
Cecina	Alta	Media	Media	Non virtuosa	Media
Chianciano Terme	Media	Elevata	Bassa	Virtuosa	Bassa
Civitella in Val di Chiana	Alta	Media	Elevata	Virtuosa	Bassa
Colle Val d'Elsa	Media	Media	Media	Virtuosa	Bassa
Collesalveti	Alta	Media	Bassa	Non virtuosa	Media
Empoli	Elevata	Media	Media	Non virtuosa	Alta
Figline Valdarno	Elevata	Media	Media	Non virtuosa	Bassa
Firenze	Alta	Alta	Media	Non virtuosa	Media
Follonica	Alta	Elevata	Bassa	Virtuosa	Scarsa
Grosseto	Alta	Media	Media	Virtuosa	Scarsa
Livorno	Elevata	Alta	Alta	Virtuosa	Bassa
Lucca	Alta	Alta	Alta	Non virtuosa	Alta

Marradi	Alta	Alta	Media	Non virtuosa	Bassa
Massa	Bassa	Media	Media	Virtuosa	Alta
Montecatini Terme	Media	Elevata	Bassa	Virtuosa	Bassa
Montemurlo	Media	Alta	Media	Virtuosa	Media
Montevarchi	Media	Media	Media	Virtuosa	Media
Montignoso	Media	Media	Bassa	Non virtuosa	Bassa
Orbetello	Alta	Alta	Media	Virtuosa	Alta
Pietrasanta	Alta	Elevata	Bassa	Non virtuosa	Media
Piombino	Elevata	Media	Media	Non virtuosa	Elevata
Pisa	Elevata	Alta	Media	Virtuosa	Media
Pistoia	Media	Media	Media	Virtuosa	Bassa
Poggibonsi	Bassa	Media	Media	Non virtuosa	Media
Poggio a Caiano	Media	Bassa	Media	Virtuosa	Bassa
Pontassieve	Elevata	Media	Alta	Non virtuosa	Media
Ponte Buggianese	Alta	Bassa	Bassa	Virtuosa	Scarsa
Pontedera	Elevata	Alta	Media	Non virtuosa	Alta
Pontremoli	Media	Alta	Bassa	Virtuosa	Bassa
Prato	Media	Media	Media	Virtuosa	Bassa
Quarrata	Bassa	Media	Media	Non virtuosa	Bassa
Roccastrada	Alta	Media	Scarsa	Non virtuosa	Scarsa
Rosignano M.mo	Alta	Alta	Media	Non virtuosa	-
San Marcello Pistoiese	Bassa	Media	Bassa	Virtuosa	Media
Sesto Fiorentino	Elevata	Media	Alta	Virtuosa	Bassa
Siena	Alta	n.d.	n.d.	n.d.	-
Sinalunga	Alta	Media	Bassa	Non virtuosa	Media
Viareggio	Media	Elevata	Media	Coerente	Media

(\*) La valutazione sulla relazione rappresenta il nostro punto di vista. In particolare, come riportato nel §3.2, abbiamo considerato ‘virtuosi’ quei comuni che hanno aumentato le risorse destinate agli interventi sociali, sia in presenza di un aumento della spesa corrente che, soprattutto, di una sua diminuzione. I comuni ‘non virtuosi’ sono quelli che hanno ridotto la spesa sociale in presenza di una spesa corrente stabile o che, a fronte di un aumento della spesa corrente hanno tenuto ferma la spesa per interventi sociali. Hanno infine adottato comportamenti ‘neutri’ e coerenti quei comuni che, a fronte di una spesa corrente stabile, hanno mantenuto stabile la spesa per interventi sociali oppure che hanno ridotto la spesa sociale a fronte di una contrazione generalizzata delle spese.

Fra il 2011 e il 2013 gli accordi sui bilanci preventivi fra le amministrazioni comunali e le organizzazioni sindacali sono diminuiti. Relativamente al campione oggetto della nostra indagine, si rileva una flessione del 51,5%. Il dato risulta coerente con il trend rilevato per la Toscana dall'Osservatorio Cisl sulla concertazione sociale, secondo cui gli accordi siglati nella nostra regione fra comuni e sindacati sono diminuiti fra il 2011 e il 2013 del 41,8%.

Il fenomeno è riconducibile certamente alla crisi e alle minori risorse che gli enti locali hanno a disposizione. Le scelte, spesso obbligate, dei comuni in termini di politiche di entrata (che si sono tradotte in un aumento dei tributi locali) e di politiche di spesa (caratterizzate negli ultimi anni da una contrazione delle risorse e degli interventi) hanno impedito in molti casi di raggiungere una convergenza di interessi sui bilanci preventivi.

Un minor numero di accordi, tuttavia, non significa minore attività concertativa, che comunque risulta intensa, come dimostrano i dati relativi alla quantità e alla qualità delle relazioni sindacali presenti nei comuni coinvolti nell'indagine. Nel 2013 seppure siano stati sottoscritti soltanto 16 accordi, le amministrazioni e i sindacati si sono incontrati per discutere del bilancio preventivo in 34 dei 50 comuni del campione.

Quanto ai contenuti del confronto, seppure l'intervallo temporale posto sotto osservazione sia breve (2011-2013), si rilevano alcune tendenze interessanti. Se negli anni Duemila la concertazione territoriale si è incentrata prevalentemente sulle politiche e sugli interventi sociali e sulle modalità di ripartizione delle risorse destinate ai diversi gruppi di cittadini (anziani, minori, famiglia, disagio, ecc.), tale area di confronto si è ridimensionata negli ultimi anni: la percentuale di accordi che hanno affrontato il tema delle politiche e degli interventi sociali è passata dal 94,3% del 2011 al 73,9% del 2013.

Come accennato in precedenza, la flessione del numero di accordi in termini assoluti e di quelli che affrontano le politiche e gli interventi sociali è riconducibile alle minori risorse che gli enti locali hanno a disposizione. Tuttavia, c'è un altro elemento su cui riflettere. Per lungo tempo il sindacato si è percepito ed è stato percepito come l'interlocutore naturale per la concertazione sulle tematiche sociali e non su altri temi quali, ad esempio, la fiscalità locale e i servizi a domanda individuale che, nel 2013, hanno invece rappresentato le tematiche più ricorrenti nel confronto sui bilanci preventivi.

Per migliorare l'azione concertativa, incrementare il numero di accordi ed invertire il trend di flessione, è necessario che le organizzazioni sindacali rafforzino le competenze, si percepiscano e si impongano come interlocutore affidabile rispetto ai temi della fiscalità locale e dei servizi a domanda individuale.

La qualità e la stabilità delle relazioni sindacali sono elementi fondamentali per i risultati del confronto. Come mostra in maniera evidente l'indagine, la produzione di un accordo dipende dal tipo di relazione esistente: nei comuni in cui si registrano relazioni stabili fra le organizzazioni sindacali e le amministrazioni, la probabilità che il confronto produca un accordo scritto è maggiore rispetto ai comuni in cui le relazioni sono sporadiche o assenti.

Investire in relazioni di qualità e stabili nel tempo, dunque, rappresenta un obiettivo importante per migliorare ed estendere l'azione sindacale nella concertazione territoriale. Allo stesso tempo, tuttavia, è importante osservare con grande attenzione la diffusione delle diverse forme di partecipazione della cittadinanza nei processi di scelta pubblica. L'indagine evidenzia che in 29 comuni su 50 sono state realizzate esperienze di bilancio partecipato; ciò è avvenuto sia dove esistono relazioni con le organizzazioni sindacali, sia dove non esistono. In un territorio come quello toscano, ricco di esperienze

partecipative, il sindacato deve interrogarsi sul suo rapporto con gli enti locali e con la cittadinanza, sulle alleanze possibili con i diversi interlocutori per individuare nuovi spazi di azione e ridefinire e rafforzare i confini della rappresentanza.

L'indagine ha cercato anche di fare luce su alcuni elementi fino ad oggi rimasti in ombra: da un lato se gli accordi trovano concreta applicazione; dall'altro se l'attività di concertazione sul territorio è veramente efficace. Per quanto riguarda il primo aspetto, si rileva che non sempre le amministrazioni recepiscono quanto concordato e lo traducono in atti amministrativi. In poco meno del 40% dei casi, infatti, quanto concordato negli accordi si traduce interamente nei bilanci preventivi. Nel 60% dei casi ciò non avviene o avviene solo in parte. Altrettanto critico è il passaggio dal bilancio preventivo al certificato consuntivo, soprattutto per le difficoltà a realizzare il monitoraggio in itinere, che presuppone un elevato livello di trasparenza dell'amministrazione e la disponibilità da parte delle amministrazioni a condividere le informazioni.

Vi è, infine, un'ultima questione, tutt'altro che marginale, relativa all'efficacia dell'attività di concertazione sul territorio. In altre parole, l'azione e le energie del sindacato si traducono in benefici per i cittadini e per le comunità locali? Relativamente a questo aspetto, l'indagine mette in evidenza alcuni elementi interessanti. In primo luogo, nei comuni in cui sono stati raggiunti accordi (scritti o verbali) sono maggiori le probabilità che l'indice di propensione al sociale si posizioni su livelli elevati e alti. Per contro, fra i comuni in cui il bilancio preventivo non è stato concertato, le probabilità che l'indice di propensione al sociale assuma valori medio-bassi è decisamente più elevata.

Altrettanto interessante è la relazione fra accordi sui bilanci preventivi e comportamento dei comuni nell'uso delle leve fiscali. Se nel comune si è raggiunto un accordo sul bilancio, infatti, le probabilità che l'amministrazione abbia una maggiore sensibilità sociale nell'uso delle leve fiscali proprie è maggiore; per contro, se non vi è stato accordo, è più alta la probabilità che il comune abbia una bassa attenzione a tutelare le fasce più deboli nelle scelte relative alle politiche di entrata.

A conclusione del lavoro presentiamo un prospetto riepilogativo che valuta i comuni coinvolti nell'indagine relativamente ad alcuni aspetti che dal nostro punto di vista sono importanti: la disponibilità a confrontarsi con il sindacato sui bilanci preventivi; la pressione tributaria per abitante; l'indice di propensione al sociale; la relazione fra spesa corrente e spesa sociale; il grado di equità nell'uso delle leve della fiscalità municipale.