

4 La dimensione istituzionale



La dimensione istituzionale

Negli ultimi anni i governi locali sono stati oggetto di riforme costituzionali e strutturali che hanno radicalmente cambiato il loro funzionamento economico-finanziario, organizzativo e gestionale. Molti sono stati i processi di innovazione introdotti, dalla semplificazione dei procedimenti amministrativi, alla reingegnerizzazione delle funzioni e degli strumenti di nuova competenza delle autonomie locali, alla creazione di strutture dedicate ai servizi all'utenza più funzionali e di qualità. Certo stabilire se le innovazioni normative abbiano svolto una reale funzione di stimolo al cambiamento e di tangibile spinta all'autonomia e al decentramento delle istituzioni locali è oggi questione forse superabile, alla luce della necessità di conciliare tra loro le diverse istanze federaliste, provenienti da territori e da enti che per motivi storici hanno sempre viaggiato a velocità differenti e introdotto innovazioni di governo del servizio pubblico spesso a prescindere da un dettame legislativo. Ma se si pensa al reinventing government degli anni '90 è facile intuire che tutta l'azione normativa e legislativa di supporto al change management è stata susseguente a una grande azione di "pensiero e filosofia".

I processi di trasformazione del sistema amministrativo pongono l'esigenza di un riposizionamento strategico, e l'individuazione di nuove aree di collaborazione con gli enti locali, alla luce dei nuovi e più ampi poteri ad essi riconosciuti. Il potere contrattuale degli enti locali, infatti, aumenta e in misura proporzionale aumentano le difficoltà di coinvolgimento e di condivisione di progetti ed iniziative comuni. Di

più: l'affiorare di nuovi centri di potere – le cosiddette autonomie funzionali e le forze sociali organizzate - moltiplica il quadro degli interlocutori con cui le istituzioni devono confrontarsi e pone la questione di come regolamentare e/o istituzionalizzare forme di disciplina ma anche di collaborazione con tali nuove realtà in un'ottica neo-decentramento. Il nuovo contesto delle autonomie locali fa intravedere, quindi, all'orizzonte scenari evolutivi sempre più complessi a cui fa eco una cresciuta effervescenza innovativa dell'azione amministrativa che l'elezione diretta degli amministratori ha certamente contribuito ad amplificare. Non è un caso che il vero cantiere del cambiamento degli ultimi anni sono stati i comuni, che hanno seguito la propria strada, spesso a prescindere dalle dinamiche centraliste.

Si tratta di una complessità, certamente differente a seconda della taglia dimensionale dell'amministrazione, e la cui possibilità di governare dipende dalla capacità che le istituzioni hanno di dare risposta a domande inedite e potenzialmente conflittuali. Le molteplici istanze che emergono dai territori sollecitano, infatti, l'abilità di integrare in modo innovativo policy che tradizionalmente si sono sviluppate secondo discipline autonome. Oggi non si può più ragionare di sviluppo economico senza pensare alla sua sostenibilità; l'arrivo di lavoratori da paesi stranieri tocca i temi del lavoro, della convivenza, dell'ordine pubblico, della cultura; il turismo nelle nostre città pone questioni di ridistribuzione della ricchezza, di costo della vita, mobilità, di comunicazione, di marketing territoriale. Tutti questi fenomeni concentrano sui Sindaci e sulle Giunte una pressante domanda di mediazione e di governo delle interdipendenze, esercitato principalmente attraverso il ricorso alle competenze degli individui che compongono la struttura tecnica dell'amministrazione. Sempre più frequentemente l'attività amministrativa si concretizza nell'istruire processi decisionali complessi, nell'ascoltare, comprendere e mediare interessi differenti, nell'integrare contributi plurimi, multidisciplinari, provenienti da istituzioni e soggetti di diversa natura. Più che del tradizionale profilo del dipendente pubblico sembra emergere l'esigenza di poter contare su figure flessibili e con una crescente propensione, nelle proprie azioni, di ricerca del bene collettivo. Non è, però, solo una questione di persone: anche le





attuali strutture organizzative, tanto nei piccoli quanto nei medi e grandi comuni, e il disegno dei processi di lavoro richiederebbero nuovi orientamenti. Osservando gli organigrammi della maggior parte delle amministrazioni ci si accorge immediatamente che sono definiti in base a tradizionali divisioni funzionali e a processi di presidio di singoli servizi o categorie di destinatari. Ma l'aumento dell'interdipendenza sopra descritto e la propensione crescente, da parte degli amministratori, a declinare le linee politiche in progetti e iniziative rivolte al territorio inteso nelle sue articolazioni sociali complessive, rendono questa impostazione anacronistica e, per certi versi, poco efficace. Andrebbero favorite, piuttosto, modalità di lavoro che mettano in stretta relazione, soprattutto nella fase ascendente delle politiche pubbliche, i diversi livelli organizzativi, politici e civici: vale la pena individuare, almeno rispetto a questioni vissute come particolarmente strategiche per la vita di comunità e territori, modalità di organizzazione del lavoro capaci di fare interagire team di progetto, costituiti da amministratori e funzionari appartenenti a istituzioni diverse (in alcuni casi anche associative e/o private) e capaci di affrontare in modo concreto problemi complessi che richiedono mediazione tra interessi diversi e governo delle interdipendenze.

Quello dell'interdipendenza e del governo delle politiche e dei progetti, soprattutto in territori contigui, porta a fare un'ultima riflessione sulle azioni di spesa condotte a livello locale dalle amministrazioni e delle eventuali misure di fiscalità necessarie a dare concretezza alle politiche di sviluppo. L'impegno finanziario dei comuni, ovvero la loro

capacità di spesa, consente di osservare e, laddove necessario, valutare l'azione dei Sindaci e degli amministratori locali. Ovviamente, la semplice quantificazione finanziaria degli interventi non può fornire un'informazione esaustiva circa la qualità, l'efficacia e la tempestività dell'azione amministrativa. Allo stesso modo, la composizione delle poste che concorrono alla formazione del bilancio non può univocamente corrispondere alla struttura delle preferenze della collettività locale, né tantomeno fornire indicazioni complete circa le priorità assunte dall'amministrazione nel dare risposta a tale domanda locale. Tuttavia, estrarre alcuni indicatori finanziari dai bilanci dei comuni, intesi come espressione sintetica dell'attività di gestione dell'Ente, può essere utile a fornire indicazioni generiche sulle modalità con cui le politiche comunali si esplicano. Basandosi, ad esempio, sull'assunto che la dimensione finanziaria di un intervento sia anche correlata con la rilevanza che tale intervento assume in capo al decisore politico locale, secondo il principio che più risorse dedicate equivalgono a più rilevanza dell'intervento, si possono confrontare le somme pro-capite destinate da ciascun ente ad una funzione, per valutare quanto essa sia rilevante all'interno di un'amministrazione.

Analogamente, osservare come cambia la quota di investimenti sul totale della spesa a seconda della posizione geografica o della dimensione di un ente, può essere utile per capire quale sia all'interno di quella collettività la domanda e l'esigenza di infrastrutture. Allo stesso modo, il confronto dei valori di spesa pro capite di determinate funzioni serve a valutare, almeno da un punto di vista quantitativo,


se un comune è più impegnato a soddisfare esigenze di tipo sociale o ambientale o di sostegno all'attività economica. Ad un livello ancora più sintetico, dal bilancio del comune possono essere estratti indicatori strettamente inerenti la gestione finanziaria di un ente, capaci di fornire un'informazione circa la capacità del comune di finanziare la spesa con risorse proprie, di dedicare risorse più ai cittadini che al mantenimento della struttura amministrativa, di mantenere un livello accettabile di indebitamento o di non ingessare le disponibilità di bilancio assumendo oneri correnti di tipo obbligatorio.

Sebbene spesso questi indicatori siano stati utilizzati per valutare l'attività complessiva di amministrazione di un ente, nella pratica questa serie di informazioni non necessariamente trova corrispondenza nella qualità dell'attività amministrativa, sicché comuni con buoni indicatori finanziari non per forza sono caratterizzati anche da una buona azione di governo locale. Le ragioni di tale mancanza corrispondenza ha una duplice natura. Da un lato, la complessità dell'attività amministrativa difficilmente può essere spiegata da un indicatore di bilancio, che inevitabilmente può restituire solo informazioni parziali circa la vita di un ente. Dall'altro, la stessa costruzione degli indicatori è condizionata da interventi legislativi che si sovrappongono nel corso degli anni, dalla presenza di specificità locali e dai processi amministrativi che regolano i rapporti tra diversi livelli di governo, che se da un lato alterano i valori degli indicatori, dall'altro non possono essere ricondotti alla volontà degli amministratori locali.

Per queste ragioni, il confronto tra indicatori sintetici è più utile a decifrare le difficoltà che ciascuno incontra nell'operare in un determinato territorio o con una particolare scala dimensionale. Molti indicatori, infatti, risentono delle condizioni socio-economiche del territorio o della dimensione stessa del comune. La disamina di questi indicatori distinti per regione, classe dimensionale e, ove possibile, per dinamica registrata nell'arco di un quinquennio, permette di avere una fotografia dell'ambiente circostante il comune e le modalità di risposta che esso ha adottato. Questo tipo di informazioni assumono un significato notevole all'alba dell'attuazione del federalismo fiscale. Saranno, infatti, proprio questi indicatori ad aiutare il legislatore a capire come si esplica l'esercizio dell'autonomia fiscale lungo il territorio e a seconda della dimensione del comune, quali sono gli ostacoli all'esercizio di tale autonomia non imputabili alle scelte degli amministratori locali e, di conseguenza, quali debbano essere i necessari correttivi per garantire pari opportunità e uguali condizioni a tutti i cittadini (la perequazione).



Le amministrazioni



✓ Le donne rappresentano il 10,2% dei sindaci italiani, in lieve crescita rispetto agli anni precedenti (era il 9,8% prima delle ultime elezioni comunali del 2009).

✓ Il più giovane sindaco d'Italia è Nicola Chionetti (classe 1986), eletto nel comune di **Dogliani** (CN) nel 2009. La più giovane sindaco è Beatrice Baldi (classe 1985) eletta, nello stesso anno, nel comune di **Ceretto Lomellina** (PV). Il sindaco più anziano è Pietro Paglia, eletto nel 2006 nel comune di **Duno** (VA). Ha 86 anni.

✓ Matteo Renzi, sindaco di **Firenze**, è l'unico giovane sindaco (con meno di 35 anni) di un comune con oltre 250.000 abitanti. Alessandro Cattaneo, eletto sindaco di **Pavia** nel 2009, è l'unico giovane sindaco di un comune appartenente alla classe demografica 60-250.000 abitanti. Nella stessa fascia demografica, l'unica sindaco donna è Daniela Matilde Gasparini, eletta nel comune di **Cinisello Balsamo** (MI).

✓ Degli oltre 35mila amministratori comunali italiani, il 17,8% è costituito da donne.

✓ Il comune con il minor numero di abitanti per dipendente è Ferrara di **Monte Baldo** (7,8, VR) con 202 abitanti e 26 dipendenti.

I sindaci

Sul totale di 8.100 sindaci italiani le donne elette sono, complessivamente 827. Si tratta di una partecipazione ancora piuttosto esigua che rispecchia, più in generale, quanto emerge dall'incidenza della presenza femminile nel mondo delle istituzioni e nel mercato del lavoro italiano.

Le presenza di donne sindaco è maggiore nei comuni delle regioni del centro-nord: le percentuali sono generalmente superiori alla media nazionale, e nei comuni emiliano-romagnoli è di poco inferiore al 20%. Uniche eccezioni i comuni del Trentino-Alto Adige (dove sono solo il 5%), del Lazio (6,1%), della Valle d'Aosta (6,8%) e delle Marche (9,3%).

Ancora piuttosto bassa è invece la partecipazione femminile nei comuni delle regioni del sud, dove, con la sole esclusione dei comuni sardi, le donne costituiscono una quota inferiore al 7% dei sindaci. I valori più bassi si rilevano, in particolare nei comuni calabresi e molisani (3,7%) e siciliani (3,3%).

Non si registrano grandi differenze relativamente all'età media dei sindaci in carica, che è piuttosto alta per entrambi i generi: 51 anni per gli uomini, 49 per le donne.

D'altra parte, la percentuale di sindaci con meno di 35 anni è ancora molto bassa e pari al 5%.

La presenza di donne sindaco è superiore alla media nazionale nei centri di minore dimensione demogra-

fica: rappresentano, infatti, almeno il 10,5% dei sindaci nei comuni fino a 10mila abitanti. Nei comuni con oltre 10mila residenti la partecipazione femminile diminuisce progressivamente fino all'1,1% rilevato nei comuni con popolazione compresa tra 60mila a 250mila unità, dove infatti un solo sindaco degli 89 complessivi è donna. Tale situazione cambia completamente nei comuni più grandi, quelli con oltre 250mila residenti, dove su 12 sindaci ben 3 sono donne, ossia il 25% del totale.

Un altro dato appare interessante: l'età media dei sindaci aumenta al crescere della taglia demografica, passando da 51 anni nei comuni più piccoli a 56 di quelli più grandi. Per le donne, poi, tale divario è maggiore: sono mediamente più giovani nei piccoli comuni (48 anni) e mediamente meno giovani nelle amministrazioni comunali con un maggior numero di abitanti.

Tabella 1 I sindaci eletti nei comuni italiani, per regione, 2009

Regione	Il genere e l'età media dei Sindaci					
	Donne		Uomini		Totale	
	N. Sindaci	Età media	N. Sindaci	Età media	N. Sindaci	Età media
Piemonte	151	50	1.055	52	1.206	52
Valle d'Aosta	5	46	69	50	74	50
Lombardia	230	49	1.316	51	1.546	51
Trentino - Alto Adige	17	54	322	53	339	53
Veneto	79	48	502	50	581	50
Friuli - Venezia Giulia	22	49	196	51	218	51
Liguria	28	51	207	52	235	52
Emilia - Romagna	68	48	273	50	341	50
Toscana	31	49	256	50	287	50
Umbria	12	49	80	50	92	50
Marche	23	46	223	51	246	50
Lazio	23	46	355	53	378	52
Abruzzo	21	48	284	50	305	50
Molise	5	45	131	50	136	50
Campania	28	47	523	51	551	51
Puglia	14	49	244	52	258	52
Basilicata	5	42	126	49	131	49
Calabria	15	47	394	51	409	51
Sicilia	13	52	377	50	390	50
Sardegna	37	49	340	51	377	51
ITALIA	827	49	7.273	51	8.100	51

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ancitel (2009)

Tabella 2 I sindaci eletti nei comuni italiani, per classe demografica, 2009

Classi di ampiezza dei Comuni	Il genere e l'età media dei Sindaci					
	Donne		Uomini		Totale	
	N. Sindaci	Età media	N. Sindaci	Età media	N. Sindaci	Età media
0 - 1.999	371	48	3.160	51	3.531	51
2.000 - 4.999	232	48	1.940	51	2.172	51
5.000 - 9.999	126	50	1.072	51	1.198	51
10.000 - 19.999	60	51	629	51	689	51
20.000 - 59.999	34	54	374	52	408	53
60.000 - 249.999	1		89	54	90	54
> 250.000	3	--	9	53	12	56
ITALIA	827	49	7.273	51	8.100	51

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ancitel (2009)



Sono tre le donne che amministrano un comune metropolitano:

Marta Vincenzi a Genova, Letizia Moratti a Milano e Rosa Russo Jervolino a Napoli.

Tabella 3 I sindaci eletti nei comuni metropolitani, 2009

Comuni Metropolitani	Il genere dei Sindaci	
	Donne	Uomini
Bari		X
Bologna		X
Cagliari		X
Catania		X
Firenze		X
Genova	X	
Messina		X
Milano	X	
Napoli	X	X
Palermo		X
Reggio Calabria		X
Roma		X
Torino		X
Trieste		X
Venezia		X

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ancitel (2009)

Figura 1 Le donne sindaco, 2009



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ancitel (2009)

Gli amministratori

Gli amministratori comunali (assessori e vicesindaco), mediamente più giovani rispetto ai sindaci, sembrano offrire maggiori possibilità di partecipazione alle donne. Ciò si verifica nei comuni di tutte le regioni, dove la loro presenza supera in molti casi il 20%. È il caso dei comuni dell'Emilia-Romagna (dove la percentuale raggiunge il 25%), della Toscana (22,6%), del Trentino-Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia (entrambe al 21,3%), delle Marche (20,9%), della Valle d'Aosta (20,8%), della Lombardia (20,7%) e della Sardegna (20,2%). Tra gli amministratori si rileva anche una maggior presenza di giovani con meno di 35 anni: gli assessori under 35 anni sono infatti il 13% del totale. Tale dato sembra confermare la tesi secondo cui i giovani iniziano la carriera politica all'interno delle amministrazioni locali partendo dalla carica di Assessore (e consigliere più in generale). Tuttavia, sebbene più numerosa, la presenza di giovani in seno all'amministrazione comunale sembra evidenziare come un certo barrage generazionale non riguardi solo la carica di "primo cittadino" ma esista ad ogni scatto di responsabilità amministrativa.

Relativamente alla carica di assessore e di vicesindaco, la partecipazione femminile maggiore si rileva nei comuni grandi, quelli con popolazione compresa tra 60mila e 250mila residenti, dove le donne rappresentano oltre un quinto degli 884 amministratori in carica. Parimenti nei comuni più grandi, con oltre 250mila abitanti, la partecipazione femminile è di poco inferiore al 20%, mentre in quelli più piccoli (con meno di 2.000 residenti) è pari al 18,7%.

Inoltre, mentre per gli uomini l'età media varia di poco al crescere della classe dimensionale, passando dai 49 anni dei piccolissimi comuni ai 51 dei comuni più grandi, per le donne il differenziale dell'età è più ampio, passando da 44 a 53 anni. Infine, tra gli amministratori con meno di 35 anni, il 70% svolge la propria attività politica nei comuni con meno di 5.000 abitanti. Se si considerano anche i comuni fino a 10.000 abitanti la percentuale cumulata raggiunge l'85%: si può dunque affermare che queste sono le realtà locali dove i giovani amministratori hanno l'opportunità di svolgere una fase cruciale della propria socializzazione politica. Nei comuni con oltre 250mila residenti, sono solo tre i giovani assessori impegnati nell'amministrazione del comune.

Tabella 4 Gli amministratori nei comuni italiani, per regione, 2009

Regione	Il genere e l'età media degli Amministratori					
	Donne		Uomini		Totale	
	Numero	Età media	Numero	Età media	Numero	Età media
Piemonte	875	48	3.785	53	4.660	52
Valle d'Aosta	65	46	247	50	312	49
Lombardia	1.368	47	5.238	51	6.606	50
Trentino - Alto Adige	307	45	1.132	49	1.439	48
Veneto	455	47	2.253	50	2.708	50
Friuli - Venezia Giulia	184	46	680	50	864	49
Liguria	174	49	776	53	950	52
Emilia - Romagna	437	48	1.312	51	1.749	50
Toscana	330	45	1.129	51	1.459	50
Umbria	76	45	373	50	449	49
Marche	200	45	758	49	958	49
Lazio	220	46	1.503	50	1.723	50
Abruzzo	188	43	1.092	49	1.280	48
Molise	70	42	446	47	516	46
Campania	252	44	2.278	48	2.530	47
Puglia	174	43	1.243	48	1.417	48
Basilicata	79	41	492	46	571	45
Calabria	239	42	1.628	47	1.867	46
Sicilia	261	43	1.462	47	1.723	47
Sardegna	315	43	1.241	48	1.556	47
ITALIA	6.269	46	29.068	50	35.337	49

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ancitel (2009)

Tabella 5 Gli amministratori nei comuni italiani, per classe demografica, 2009

Classi di ampiezza dei Comuni	Il genere e l'età media degli Amministratori					
	Donne		Uomini		Totale	
	Numero	Età media	Numero	Età media	Numero	Età media
0 - 1.999	2.313	44	10.068	49	12.381	48
2.000 - 4.999	1.635	46	7.624	49	9.259	48
5.000 - 9.999	983	46	4.987	49	5.970	49
10.000 - 19.999	678	47	3.299	49	3.977	49
20.000 - 59.999	449	48	2.261	50	2.710	50
60.000 - 249.999	180	49	704	50	884	50
> 250.000	31	53	125	51	156	51
ITALIA	6.269	46	29.068	50	35.337	49

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ancitel (2009)

FOCUS

La partecipazione femminile all'amministrazione del comune si presenta piuttosto differenziata nei 15 centri metropolitani. Se a Catania non sono presenti donne nella giunta comunale, a Bologna rappresentano il 55%. Molto elevata la

partecipazione femminile nei comuni di Venezia, dove rappresentano il 33% e a Genova, dove sono il 25%. Più limitata la presenza femminile invece nelle giunte di Milano (1 donna su 16), a Messina (1 su 15), a Cagliari (1 su 14) e a Palermo (1 su 11).

Tabella 6 Gli amministratori nei comuni metropolitani, 2009

Comuni Metropolitani	Il genere e l'età media degli Amministratori			
	Donne	Uomini	Totale	
	Numero	Numero	Numero	Età media
Bari	2	10	12	51
Bologna	5	4	9	59
Cagliari	1	13	14	55
Catania	-	12	12	52
Firenze	5	5	10	54
Genova	3	9	12	50
Messina	1	14	15	49
Milano	1	15	16	50
Napoli	3	13	16	52
Palermo	1	11	12	47
Reggio Calabria	2	12	14	47
Roma	2	10	12	44
Torino	2	12	14	50
Trieste	1	9	10	50
Venezia	4	8	12	59
ITALIA	33	157	190	51

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ancitel (2009)

Il personale delle amministrazioni

Il personale delle amministrazioni comunali è costituito, complessivamente da 470.430 dipendenti, di cui 5.151 dirigenti.

Il numero di abitanti per dipendente mostra in realtà molte differenze nel paese, senza una definita caratterizzazione geografica, ma con una sostanziale demarcazione tra comuni delle regioni a Statuto Speciale e a Statuto Ordinario, oltre che le consuete differenze dovute a processi di esternalizzazione dei servizi. I comuni della Sicilia hanno il minor rapporto abitanti/dipendenti (82), seguiti da quelli della Valle d'Aosta (84) e del Trentino-Alto Adige (102); all'opposto, i comuni con un rapporto maggiore si trovano in Puglia (196), Veneto (161) ed Abruzzo (152).

Nella distribuzione per sesso, le donne prevalgono, complessivamente, nei comuni di tutte le regioni del nord e del centro (ad esclusione delle Marche), mentre rappresentano in media il 30% del totale dei dipendenti nei comuni del Mezzogiorno.

La distribuzione del rapporto abitanti/dipendenti relativamente alle classi demografiche cresce nei comuni fino a 10mila abitanti per poi ridursi costantemente, fino al punto di minimo (81) dei comuni appartenenti alla classe demografica maggiore, con oltre 250.000 residenti. Nei comuni con meno di 60.000 abitanti prevale la presenza di dipendenti uomini, mentre le donne sfiorano il 60% del totale nei comuni di maggiore dimensione.

Tabella 7 Il personale nei comuni italiani, per regione, 2007

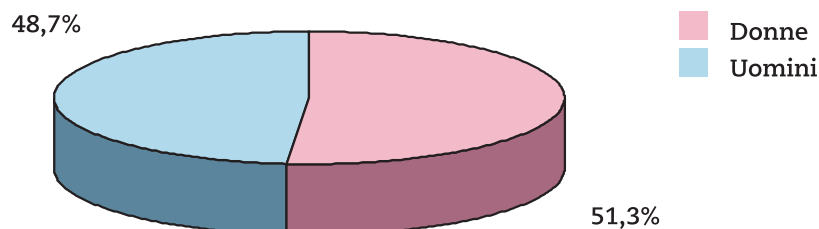
Regione	Numero						n° abitanti per Dipendenti
	Abitanti	Dipendenti	Donne	% Donne	Uomini	% Uomini	
Piemonte	4.401.266	33.217	20.500	61,7%	12.717	38,3%	133
Valle d'Aosta	125.979	1.501	859	57,2%	642	42,8%	84
Lombardia	9.642.406	65.732	41.164	62,6%	24.568	37,4%	147
Trentino - Alto Adige	1.007.267	9.832	5.459	55,5%	4.373	44,5%	102
Veneto	4.832.340	29.998	17.081	56,9%	12.917	43,1%	161
Friuli - Venezia Giulia	1.222.061	10.822	6.328	58,5%	4.494	41,5%	113
Liguria	1.609.822	15.418	8.259	53,6%	7.159	46,4%	104
Emilia - Romagna	4.275.802	36.692	24.870	67,8%	11.822	32,2%	117
Toscana	3.677.048	30.795	16.791	54,5%	14.004	45,5%	119
Umbria	884.450	6.569	3.332	50,7%	3.237	49,3%	135
Marche	1.553.063	11.411	5.434	47,6%	5.977	52,4%	136
Lazio	5.561.017	45.420	26.783	59,0%	18.637	41,0%	122
Abruzzo	1.323.987	8.710	3.500	40,2%	5.210	59,8%	152
Molise	320.838	2.333	791	33,9%	1.542	66,1%	138
Campania	5.811.390	45.226	12.201	27,0%	33.025	73,0%	128
Puglia	4.076.546	20.847	8.051	38,6%	12.796	61,4%	196
Basilicata	591.001	4.502	1.549	34,4%	2.953	65,6%	131
Calabria	2.007.707	17.160	5.235	30,5%	11.925	69,5%	117
Sicilia	5.029.683	61.244	27.612	45,1%	33.632	54,9%	82
Sardegna	1.665.617	13.001	5.538	42,6%	7.463	57,4%	128
ITALIA	59.619.290	470.430	241.337	51,3%	229.093	48,7%	127

Fonte: elaborazione IFEL su Conto annuale - RGS (2007) e Istat (2007)

Tabella 8 Il personale nei comuni italiani, per classe demografica, 2007

Classi di ampiezza dei Comuni	Numero						n° abitanti per Dipendenti
	Abitanti	Dipendenti	Donne	% Donne	Uomini	% Uomini	
0 - 1.999	3.444.697	28.896	11.690	40,5%	17.206	59,5%	119
2.000 - 4.999	6.940.509	47.307	21.147	44,7%	26.160	55,3%	147
5.000 - 9.999	8.483.836	54.555	26.613	48,8%	27.942	51,2%	156
10.000 - 19.999	9.300.190	60.714	30.045	49,5%	30.669	50,5%	153
20.000 - 59.999	13.193.983	90.347	44.139	48,9%	46.208	51,1%	146
60.000 - 249.999	9.190.601	77.247	42.658	55,2%	34.589	44,8%	119
> 250.000	9.065.474	111.364	65.045	58,4%	46.319	41,6%	81
ITALIA	59.619.290	470.430	241.337	51,3%	229.093	48,7%	127

Fonte: elaborazione IFEL su Conto annuale - RGS (2007) e Istat (2007)

Grafico 1 Ripartizione dipendenti comunali, per sesso, 2007

Fonte: elaborazione IFEL su Conto annuale - RGS (2007)



Tra i comuni metropolitani, l'incidenza dei dipendenti sulla popolazione è molto eterogenea, evidenziando risultati contrapposti per Palermo (66) e Firenze (67) da un lato, e Bari (161) e Reggio Calabria (137) dall'altro. Tutte le città del centro-nord occupano

prevalentemente donne, con il picco di Bologna dove solo un quarto del personale dipendente è uomo, mentre tutte quelle del sud, ad eccezione di Bari, registrano una prevalenza maschile. A Napoli, in particolare, solo un quarto dei dipendenti è donna.

Tabella 9 Il personale nei comuni metropolitani, 2007

Comuni Metropolitani	Numero						N° abitanti per dipendenti
	Abitanti	Dipendenti	Donne	% Donne	Uomini	% Uomini	
Bari	322.511	2.008	1.045	52,0%	963	48,0%	161
Bologna	372.256	5.471	4.089	74,7%	1.382	25,3%	68
Cagliari	158.041	1.526	567	37,2%	959	62,8%	104
Catania	298.957	4.288	1.669	38,9%	2.619	61,1%	70
Firenze	364.710	5.444	3.334	61,2%	2.110	38,8%	67
Genova	610.887	6.711	4.133	61,6%	2.578	38,4%	91
Messina	243.997	2.283	910	39,9%	1.373	60,1%	107
Milano	1.299.633	17.190	11.210	65,2%	5.980	34,8%	76
Napoli	973.132	13.233	3.566	26,9%	9.667	73,1%	74
Palermo	663.173	10.072	4.205	41,7%	5.867	58,3%	66
Reggio Calabria	185.577	1.354	564	41,7%	790	58,3%	137
Roma	2.718.768	27.950	18.657	66,8%	9.293	33,2%	97
Torino	908.263	12.654	8.744	69,1%	3.910	30,9%	72
Trieste	205.356	2.889	1.958	67,8%	931	32,2%	71
Venezia	268.993	3.311	2.119	64,0%	1.192	36,0%	81

Fonte: elaborazione IFEL su Conto annuale - RGS (2007) e Istat (2007)

Restringendo l'analisi del personale delle amministrazioni comunali ai dirigenti, emerge nettamente la prevalenza di uomini in tutte le regioni italiane, ad eccezione della Valle d'Aosta, dove si rinviene una sostanziale equivalenza. In rapporto agli abitanti, i comuni con il maggior numero di dirigenti rispetto alla popolazione di riferimento sono quelli dell'Umbria, dove in media esiste un dirigente ogni 7.310 abitanti, seguiti dai comuni della Liguria (7.702) e dell'Emilia-Romagna (7.732). All'opposto, i comuni in cui si rileva il numero maggiore di abitanti per dirigente sono quelli calabresi (20.698), molisani (18.873) e lucani (17.382).

È la distribuzione assoluta dei dirigenti per fascia demografica a fornire un quadro chiaro della dicotomia tra piccoli e grandi enti. Nelle tre fasce minori (fino a 10mila residenti), abitate da quasi 19

milioni di abitanti, si trovano complessivamente 56 dirigenti, mentre nelle ultime due (oltre 60mila residenti), con una minore popolazione complessiva (circa 18 milioni), sono impiegati quasi 3mila dirigenti.

Tabella 10 Il personale dirigente nei comuni italiani, 2007

Regione	Numero						n° abitanti per Dirigenti
	Abitanti	Dirigenti	Donne	% Donne	Uomini	% Uomini	
Piemonte	4.401.266	416	142	34,1%	274	65,9%	10.580
Valle d'Aosta	125.979	16	8	50,0%	8	50,0%	7.874
Lombardia	9.642.406	588	170	28,9%	418	71,1%	16.399
Trentino - Alto Adige	1.007.267	95	36	37,9%	59	62,1%	10.603
Veneto	4.832.340	386	93	24,1%	293	75,9%	12.519
Friuli - Venezia Giulia	1.222.061	95	35	36,8%	60	63,2%	12.864
Liguria	1.609.822	209	71	34,0%	138	66,0%	7.702
Emilia - Romagna	4.275.802	553	219	39,6%	334	60,4%	7.732
Toscana	3.677.048	456	136	29,8%	320	70,2%	8.064
Umbria	884.450	121	35	28,9%	86	71,1%	7.310
Marche	1.553.063	170	54	31,8%	116	68,2%	9.136
Lazio	5.561.017	485	155	32,0%	330	68,0%	11.466
Abruzzo	1.323.987	94	24	25,5%	70	74,5%	14.085
Molise	320.838	17	3	17,6%	14	82,4%	18.873
Campania	5.811.390	438	113	25,8%	325	74,2%	13.268
Puglia	4.076.546	336	76	22,6%	260	77,4%	12.133
Basilicata	591.001	34	8	23,5%	26	76,5%	17.382
Calabria	2.007.707	97	31	32,0%	66	68,0%	20.698
Sicilia	5.029.683	415	119	28,7%	296	71,3%	12.120
Sardegna	1.665.617	130	44	33,8%	86	66,2%	12.812
ITALIA	59.619.290	5.151	1.572	30,5%	3.579	69,5%	11.574

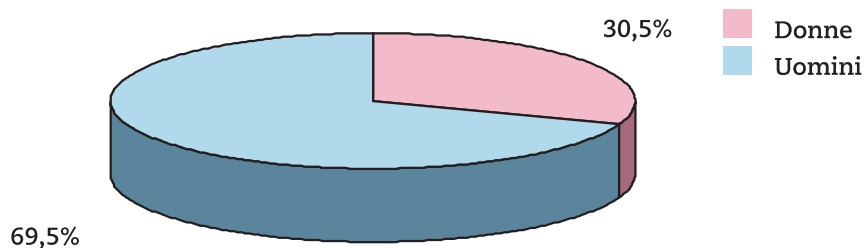
Fonte: elaborazione IFEL su Conto annuale - RGS (2007) e Istat (2007)

Tabella 11 Il personale dirigente nei comuni italiani, per classe demografica, 2007

Classi di ampiezza dei Comuni	Numero						n° abitanti per Dirigenti
	Abitanti	Dirigenti	Donne	% Donne	Uomini	% Uomini	
0 - 1.999	3.444.697	6	3	50,0%	3	50,0%	574.116
2.000 - 4.999	6.940.509	12	2	16,7%	10	83,3%	578.376
5.000 - 9.999	8.483.836	38	10	26,3%	28	73,7%	223.259
10.000 - 19.999	9.300.190	440	132	30,0%	308	70,0%	21.137
20.000 - 59.999	13.193.983	1.668	478	28,7%	1.190	71,3%	7.910
60.000 - 249.999	9.190.601	1.579	467	29,6%	1.112	70,4%	5.821
> 250.000	9.065.474	1.408	480	34,1%	928	65,9%	6.439
ITALIA	59.619.290	5.151	1.572	30,5%	3.579	69,5%	11.574

Fonte: elaborazione IFEL su Conto annuale - RGS (2007) e Istat (2007)

Grafico 2 Ripartizione dirigenti comunali, per sesso, 2007



Fonte: elaborazione IFEL su Conto annuale - RGS (2007)

FOCUS

Tra i comuni metropolitani, il numero di dirigenti sulla popolazione è molto elevato. A Venezia, il numero di dirigenti sulla popolazione servita è tre volte superiore a quanto rilevato a Reggio Calabria, dove viene impiegato un dirigente per circa 11.000 abitanti, in linea con la media

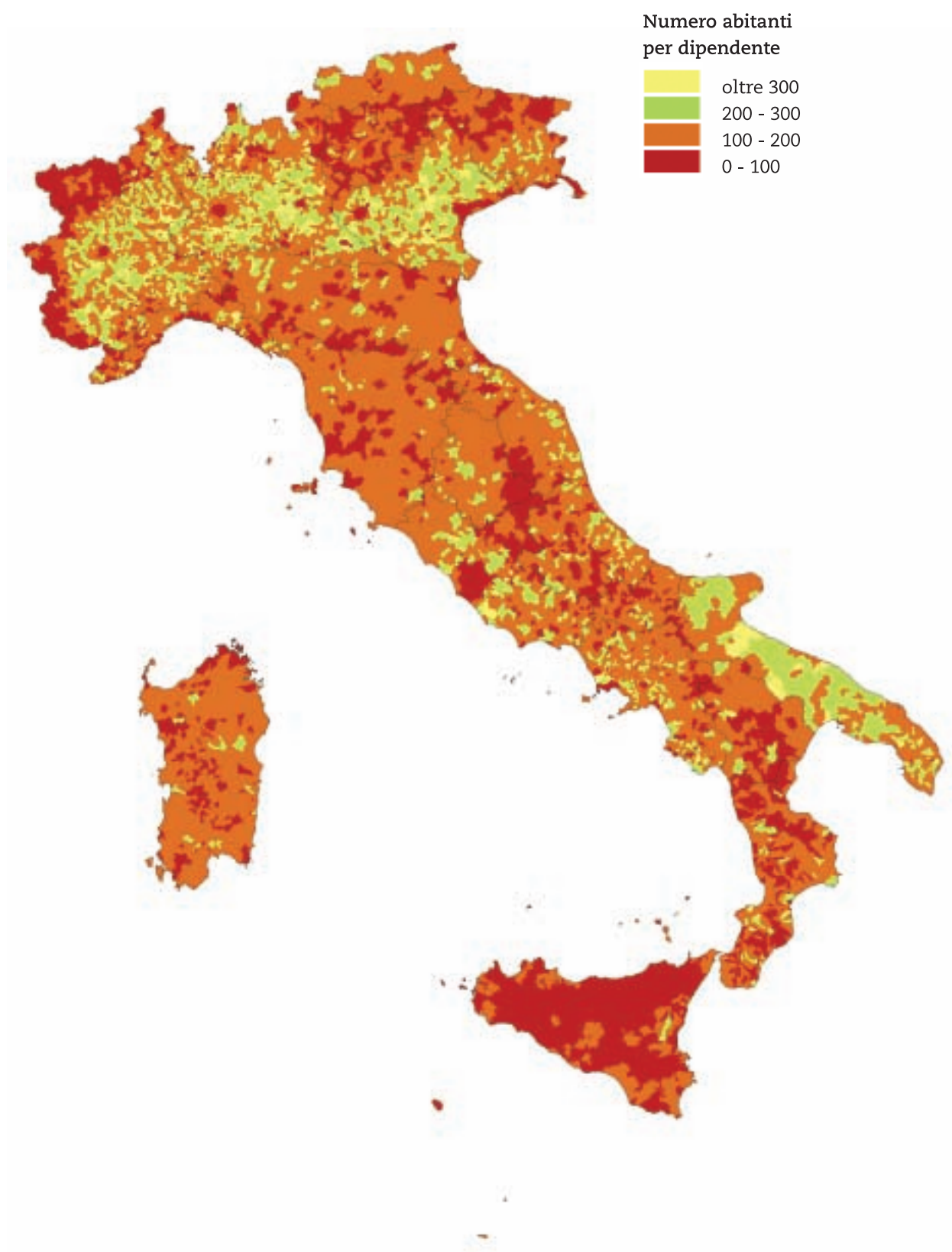
nazionale. Anche all'interno dei comuni metropolitani, i dirigenti donna sono sempre in minoranza, con l'unica esclusione di Reggio Calabria, dove si rileva una quasi equivalenza (47,1%). I valori minimi, invece, si registrano a Venezia (14,3%) e Catania (15,1%).

Tabella 12 Il personale dirigente nei comuni italiani, per classe demografica, 2007

Comuni Metropolitani	Numero						n° abitanti per Dirigenti
	Abitanti	Dirigenti	Donne	% Donne	Uomini	% Uomini	
Bari	322.511	57	18	31,6%	39	68,4%	5.658
Bologna	372.256	80	33	41,3%	47	58,8%	4.653
Cagliari	158.041	33	11	33,3%	22	66,7%	4.789
Catania	298.957	53	8	15,1%	45	84,9%	5.641
Firenze	364.710	73	22	30,1%	51	69,9%	4.996
Genova	610.887	94	36	38,3%	58	61,7%	6.499
Messina	243.997	38	7	18,4%	31	81,6%	6.421
Milano	1.299.633	154	40	26,0%	114	74,0%	8.439
Napoli	973.132	207	71	34,3%	136	65,7%	4.701
Palermo	663.173	107	45	42,1%	62	57,9%	6.198
Reggio Calabria	185.577	17	8	47,1%	9	52,9%	10.916
Roma	2.718.768	277	107	38,6%	170	61,4%	9.815
Torino	908.263	179	70	39,1%	109	60,9%	5.074
Trieste	205.356	34	16	47,1%	18	52,9%	6.040
Venezia	268.993	70	10	14,3%	60	85,7%	3.843


Fonte: elaborazioni IFEL su Conto annuale - RGS (2007) e Istat (2007)

Figura 2 Numero di abitanti per dipendente comunale, 2007



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Conto annuale - RGS (2007)

Le aggregazioni istituzionali



✓ Il 17% dei comuni italiani partecipa ad un'Unione di comuni. Nessuno dei comuni valdostani, liguri e lucani partecipa ad un'Unione.
 ✓ Piana degli Albanesi, Santa Cristina Gela, Contessa Entellina e Palazzo Adriano, casi unici in Italia e grazie alla normativa regionale siciliana, aderiscono contemporaneamente a più di un'Unione.
 ✓ Il 53% dei comuni italiani aderisce ad una Comunità montana.
 ✓ Tutti i 339 comuni del Trentino-Alto Adige fanno parte di una comunità montana.

Le Unioni di comuni

Sono 289 le Unioni dei comuni in Italia, che interessano 1.355 amministrazioni locali.

Il maggior numero di Unioni si trova in Lombardia (56 con 200 comuni) e in Piemonte (48 e 311 comuni), mentre il minor numero di forme di associazionismo si trova in Trentino-Alto Adige (2 Unioni e 9

comuni), Umbria e Toscana (entrambe con una sola Unione e rispettivamente con 8 e 15 amministrazioni comunali).

Il 38% dei comuni molisani e il 37% di quelli pugliesi aderiscono a forme associative: si tratta delle percentuali più elevate in termini di adesione.

Anche relativamente alla dimensione demografica delle Unioni la situazione italiana appare piuttosto

Tabella 13 Le Unioni dei comuni per regione, 2009

Regione	Numero Unioni di Comuni	Comuni italiani		
		v.a.	v.a.	%
Piemonte	48	1.206	311	25,8%
Valle d'Aosta	-	74	-	0,0%
Lombardia	56	1.546	200	12,9%
Trentino - Alto Adige	2	339	9	2,7%
Veneto	29	581	97	16,7%
Friuli - Venezia Giulia	6	218	16	7,3%
Liguria	-	235	-	0,0%
Emilia - Romagna	20	341	109	32,0%
Toscana	1	287	15	5,2%
Umbria	1	92	8	8,7%
Marche	13	246	52	21,1%
Lazio	25	378	114	30,2%
Abruzzo	6	305	42	13,8%
Molise	9	136	51	37,5%
Campania	11	551	53	9,6%
Puglia	21	258	96	37,2%
Basilicata	-	131	-	0,0%
Calabria	9	409	38	9,3%
Sicilia	26	390	109	27,9%
Sardegna	6	377	35	9,3%
ITALIA	289	8.100	1.355	16,7%

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Anci (2009)

Tabella 14 Le Unioni dei comuni per classe demografica, 2009

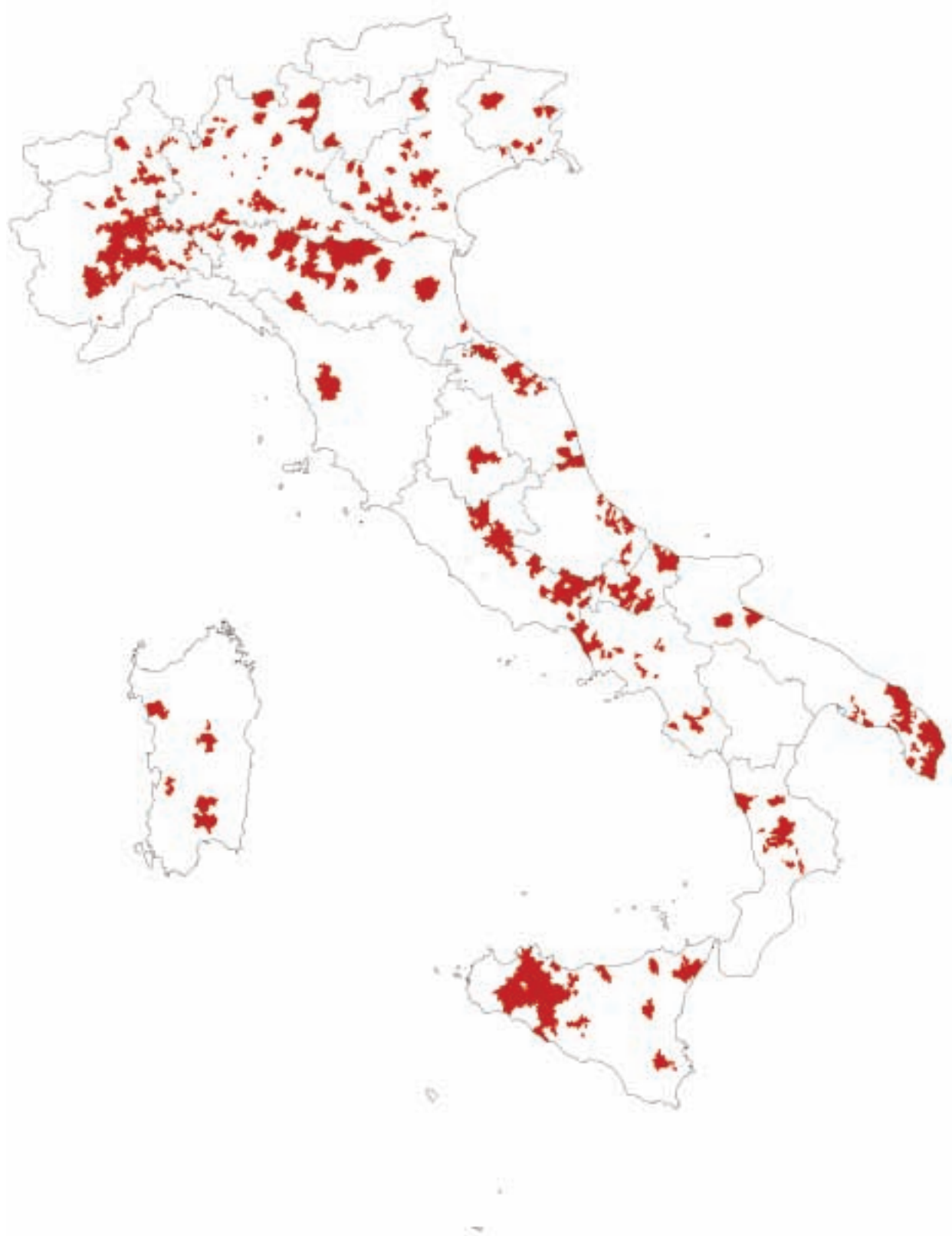
Classi di ampiezza dei Comuni	Comuni italiani	di cui inclusi in Unione	
	v.a.	v.a.	%
0 - 1.999	3531	689	19,5%
2.000 - 4.999	2172	345	15,9%
5.000 - 9.999	1198	210	17,5%
10.000 - 19.999	689	87	12,6%
20.000 - 59.999	408	22	5,4%
60.000 - 249.999	90	2	2,2%
> 250.000	12	-	-
ITALIA	8.100	1.355	16,7%

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Anci (2009)

eterogenea: i comuni emiliano-romagnoli, con poco meno di 1 milione di abitanti, quelli pugliesi e siciliani, rispettivamente con 700mila e 500mila abitanti, concentrano, in termini assoluti, la maggior popolazione.

La partecipazione ad un'Unione è inversamente proporzionale alla taglia dimensionale del comune. La distribuzione per classi di ampiezza demografica evidenzia, infatti, come siano maggiormente i comuni di piccole dimensioni a far parte di un'Unione: in Trentino-Alto Adige, per esempio, ciascuno dei 9 comuni partecipanti alle due Unioni ha meno di 5.000 abitanti, così come in Lombardia 187 dei 200 comuni appartengono alle due classi demografiche minori. Si evidenziano anche 87 comuni con una popolazione compresa tra 10mila e 20mila abitanti, 22 nella classe superiore (20-60.000) ed due con popolazione oltre i 60.000 abitanti (Brindisi e Carpi).

Figura 3 Le Unioni di comuni, 2009



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Anci (2009)

Le Comunità montane

In Italia ci sono 367 comunità montane, a cui partecipano, complessivamente, 4.320 comuni. Il maggior numero di comunità montane si trova in Piemonte (48), con 554 comuni associati, mentre, all'opposto, il minor numero è in Friuli-Venezia Giulia e Puglia (6), con rispettivamente 106 e 63 comuni. In Valle d'Aosta, ad esclusione del capoluogo, tutti i comuni appartengono ad una comunità montana.

Oltre il 90% delle amministrazioni comunali umbre e molisane aderisce a questa tipologia di forma associativa. La più bassa percentuale di comuni regionali inclusi in una comunità montana sono localizzati, oltre che in Puglia, in Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna.

Se è vero che in Friuli-Venezia Giulia ci sono solo 6 comunità montane, è altresì vero che ad esse aderiscono il 49% dei comuni regionali, una percentuale superiore rispetto a quella del Piemonte (46%).

Di tutti i comuni appartenenti a comunità monta-

ne, il 57,7% sono di piccolissime dimensioni, e tale percentuale supera l'84% se si considerano anche quelli fino a 5.000 abitanti. Un ulteriore dato che conferma come siano soprattutto i comuni più piccoli ad aderire ad una comunità montana è dimostrato dal fatto che il 71% dei comuni che hanno meno di 2.000 abitanti e il 53% di quelli con popolazione compresa tra 2.000 e 5.000 unità partecipano a tali comunità.

All'opposto i grandi comuni, dove la percentuale di adesione è pari solo all'8% nel totale dei comuni con popolazione superiore ai 60mila abitanti.

Tabella 15 Le comunità montane, per regione, 2009

Regione	Numero Comunità Montane	Comuni italiani	di cui inclusi in C.M.	
		v.a.	v.a.	%
Piemonte	48	1.206	554	46%
Valle d'Aosta	8	74	73	99%
Lombardia	30	1.546	558	36%
Trentino - Alto Adige	19	339	339	100%
Veneto	19	581	171	29%
Friuli - Venezia Giulia	6	218	106	49%
Liguria	19	235	198	84%
Emilia - Romagna	18	341	127	37%
Toscana	20	287	143	50%
Umbria	9	92	89	97%
Marche	13	246	122	50%
Lazio	22	378	244	65%
Abruzzo	19	305	224	73%
Molise	10	136	125	92%
Campania	27	551	364	66%
Puglia	6	258	63	24%
Basilicata	14	131	114	87%
Calabria	26	409	286	70%
Sicilia	9	390	185	47%
Sardegna	25	377	235	62%
ITALIA	367	8.100	4.320	53%

Fonte: elaborazione Cittalia su dati UNCEM (2009)

Tabella 16 Le comunità montane, per classe demografica, 2009

Classi di ampiezza dei Comuni	Comuni italiani	di cui inclusi in C.M.	
	v.a.	v.a.	v.a.
0 - 1.999	3.531	2492	71%
2.000 - 4.999	2.172	1159	53%
5.000 - 9.999	1.198	401	33%
10.000 - 19.999	689	187	27%
20.000 - 59.999	408	73	18%
60.000 - 249.999	90	7	8%
> 250.000	12	1	8%
ITALIA	8.100	4.320	53%

Fonte: elaborazione Cittalia su dati UNCEM (2009)



Tre comuni metropolitani partecipano ad una comunità montana: si tratta di Messina (Area montana

della provincia di Messina), Palermo (Area montana della provincia di Palermo) e Trieste (Comunità montana della provincia di Trieste).

Tabella 17 Le comunità montane nei comuni metropolitani, 2009

Comuni Metropolitani	inclusi in C.M.
Bari	-
Bologna	-
Cagliari	-
Catania	-
Firenze	-
Genova	-
Messina	X
Milano	-
Napoli	-
Palermo	X
Reggio Calabria	-
Roma	-
Torino	-
Trieste	X
Venezia	-


Fonte: elaborazione Cittalia su dati UNCEM (2009)

Figura 4 Le Comunità Montane, 2009



Fonte: elaborazione Cittalia su dati UNCEM (2009)

Il bilancio dei comuni¹



✓ **Collepietro** (241 abitanti, AQ) è il comune con la minore autonomia finanziaria: 2,6%. **Campione d'Italia** (2.155 abitanti, CO) è, invece, quello con la maggiore autonomia finanziaria: 97,4%.

✓ **Ripabottoni** (591 abitanti, CB) registra la minore autonomia tributaria: 0,9%, mentre **Tronzano Lago Maggiore** (270 abitanti, VA) la maggiore: 86,2%.

✓ **Calascibetta** (EN), con 94,8 euro per abitante, presenta la minore pressione fiscale, mentre a **Campione d'Italia** (CO) si evidenzia il valore maggiore: 20.236 euro pro capite.

✓ **Collepietro** ha i maggiori trasferimenti correnti pro capite dallo Stato: 13.279,8 euro. **Ripabottoni** è invece il comune con le maggiori risorse correnti trasferite dalla Regione: 11.491 euro.

✓ **Strambino e Pecco** (TO) hanno incassato il 100% delle entrate proprie accertate nell'anno.

✓ **Campione d'Italia** è il comune con la maggiore spesa corrente pro capite, pari a 20.230,8 euro per abitante, mentre **Chamois** (90 abitanti, AO) è il comune con la maggior spesa in conto capitale: 17.880,0 euro.

✓ **Cantalupa** (2.447 abitanti, TO) è il comune con la maggiore rigidità di bilancio: (301,1%).

✓ **Torchiara** (1.753 abitanti, SA) registra il più elevato indice di sostenibilità del debito.

L'autonomia finanziaria

L'autonomia finanziaria² è un indice di composizione delle entrate che misura la capacità dell'ente di finanziare autonomamente, attraverso la leva fiscale e tariffaria, le proprie attività. L'indicatore, poiché misura l'incidenza delle risorse direttamente prelevate sul territorio per finanziare la spesa, viene spesso utilizzato per valutare il grado di responsabilità e, quindi, di accuratezza di un'amministrazione nella gestione del bilancio comunale, nonché la capacità di reagire a shock improvvisi sul bilancio. L'indicatore risente del blocco della leva fiscale imposto ai comuni nel periodo 2003-06 e nuovamente a partire dal 2008.

L'analisi dei dati evidenzia una maggiore autonomia finanziaria per i comuni dell'Emilia-Romagna (75,2%) e della Toscana (73,9%). In generale, i comuni delle regioni del Nord Italia, ad eccezione di quelle a Statuto Speciale, si posizionano tutti al di sopra della media nazionale. Quattro delle ultime cinque posizioni della classifica sono occupate dai comuni delle regioni a Statuto Speciale, in virtù della maggiore incidenza di finanziamenti regionali ai comuni.

Il livello di autonomia finanziaria è strettamente legato, oltre che alle differenze istituzionali delle regioni, anche al reddito pro capite di queste stesse e al livello dei trasferimenti ricevuti dallo Stato.

Da segnalare come solo per i comuni del Trentino-Alto Adige le entrate tributarie sono inferiori rispetto a quelle extratributarie. Infine, queste ultime presentano valori estremamente differenziati, variando da un minimo di 65,3 euro per abitante nei comuni pugliesi ad un massimo di 439,9 euro per abitante in Trentino-Alto Adige e a 321,8 euro della Valle d'Aosta.

L'autonomia finanziaria dei comuni si distribuisce sostanzialmente come una curva a campana, il cui massimo è raggiunto dai comuni con popolazione compresa tra 10.000 e 20.000 abitanti. Soltanto nei piccolissimi comuni l'autonomia finanziaria è inferiore a quella media nazionale (54,4%).

Nel quinquennio 2003-2007, l'autonomia finanziaria dei comuni è cresciuta sistematicamente a livello nazionale, anche se con ritmo decrescente, portandosi dal 57% del 2003 al 61% del 2007.

1. La fonte informativa delle seguenti analisi è il Certificato di conto consuntivo trasmesso ogni anno dai comuni al Ministero dell'Interno. L'ultimo dato disponibile è riferito al 2007 e riguarda 7.748 comuni, mentre le dinamiche 2003-2007 sono calcolate per un campione di 6.742 comuni.

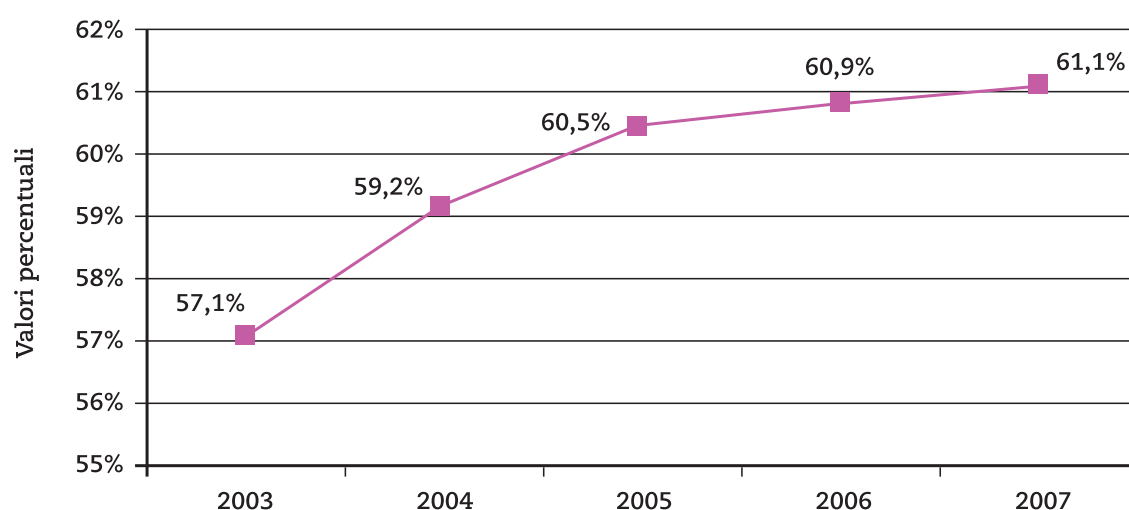
2. L'indicatore è calcolato secondo la formula:
$$\text{Autonomia finanziaria} = \frac{\text{Entrate tributarie}^* + \text{Entrate extratributarie}}{\text{Entrate correnti}} \quad [\text{Accertamenti}]$$

* al netto della Compartecipazione IRPEF

Tabella 18 Indicatore di autonomia finanziaria dei comuni italiani, per regione, valori espressi in percentuale ed euro pro capite, accertamenti, 2007

Regione	Autonomia finanziaria	per memoria		
		Entrate tributarie	Entrate extratributarie	Entrate correnti
Piemonte	65,4%	405,0	195,0	856,9
Valle d'Aosta	36,5%	465,3	321,8	1.758,7
Lombardia	70,7%	381,7	244,1	853,1
Trentino-Alto Adige	49,5%	235,5	439,9	1.365,6
Veneto	70,5%	376,3	177,5	774,3
Friuli-Venezia Giulia	46,5%	364,8	246,5	1.150,0
Liguria	70,3%	556,4	237,4	1.122,5
Emilia-Romagna	75,2%	447,4	246,8	904,2
Toscana	73,9%	423,3	269,8	938,1
Umbria	62,3%	377,5	173,5	865,7
Marche	61,0%	377,6	205,6	843,5
Lazio	60,5%	423,1	254,2	1.022,0
Abruzzo	58,5%	370,5	141,6	747,5
Molise	48,4%	277,7	196,5	875,4
Campania	55,0%	320,3	154,8	844,9
Puglia	57,9%	323,5	65,3	655,1
Basilicata	38,4%	255,0	123,6	768,5
Calabria	46,6%	259,8	147,7	755,5
Sicilia	32,9%	282,8	105,2	917,2
Sardegna	29,5%	349,8	143,6	1.070,0
ITALIA	60,0%	372,1	197,5	884,6

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007) e Istat (2007)

Grafico 3 Il grado di autonomia finanziaria dei comuni*, 2003-2007

* La dinamica è calcolata su un campione uniforme di comuni diverso da quello utilizzato per le tabelle

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007)

Tabella 19 Indicatore di autonomia finanziaria dei comuni italiani, per classe demografica, valori espressi in percentuale ed euro pro capite, accertamenti, 2007

Classi di ampiezza dei Comuni	Autonomia finanziaria	per memoria		
		Entrate tributarie	Entrate extratributarie	Entrate correnti
0 - 1.999	54,4%	315,9	231,9	988,5
2.000 - 4.999	61,6%	313,9	181,7	792,9
5.000 - 9.999	67,5%	323,5	154,7	703,7
10.000 - 19.999	68,3%	340,3	151,8	716,9
20.000 - 59.999	65,6%	361,9	150,0	771,5
60.000 - 249.999	63,3%	399,1	219,2	965,7
> 250.000	62,1%	498,8	324,8	1.320,1
ITALIA	60,0%	372,1	197,5	884,6

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007) e Istat (2007)

FOCUS

Nei comuni metropolitani, il livello di autonomia finanziaria più elevato si registra a Bologna e Milano, mentre si colloca sensibilmente sotto la media nazionale a Messina (39%) e a Palermo (40,5%). Sempre a Messina si rileva il valore più basso di entrate

extratributarie per abitante (68,6 euro) a fronte degli oltre 400 euro di Milano e Venezia. In quest'ultimo comune, infine, si trova anche il valore più elevato di entrate tributarie per abitante, di poco inferiore ai 1.000 euro, su cui incidono i proventi del casinò.

Tabella 20 Indicatore di autonomia finanziaria dei comuni metropolitani, valori espressi in percentuale ed euro pro capite, accertamenti, 2007

Comuni Metropolitani	Autonomia finanziaria	per memoria		
		Entrate tributarie	Entrate extratributarie	Entrate correnti
Bari	61,0%	520,5	111,4	1.035,2
Bologna	76,7%	695,1	378,2	1.399,3
Cagliari	64,2%	624,8	276,3	1.403,9
Catania	52,0%	562,6	128,5	1.328,6
Firenze	69,7%	472,2	527,2	1.433,3
Genova	57,0%	422,9	241,9	1.166,8
Messina	39,0%	316,1	68,6	987,1
Milano	71,4%	532,1	440,6	1.362,0
Napoli	50,0%	412,9	363,3	1.552,2
Palermo	40,5%	403,9	99,7	1.242,8
Reggio Calabria	56,4%	302,7	174,9	846,4
Roma	64,7%	468,6	335,2	1.242,9
Torino	67,3%	540,2	334,0	1.298,2
Trieste	59,5%	526,6	300,9	1.392,0
Venezia	69,0%	994,8	420,7	2.050,7

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007) e Istat (2007)

L'autonomia tributaria

L'autonomia tributaria³ rappresenta la capacità dell'ente di autofinanziare, attraverso la leva tributaria, le proprie attività. Indica la porzione di entrate correnti derivante dal gettito dei tributi comunali e misura il grado di autonomia impositiva di un comune. In tal senso, si distingue dall'autonomia finanziaria perché restituisce un'informazione sintetica della capacità potenziale di ciascun ente di attivare risorse proprie, a prescindere dai servizi erogati. Per tale ragione, l'autonomia tributaria è uno degli indicatori più utilizzati per misurare la solvibilità dell'amministrazione comunale. Anche il valore dell'autonomia tributaria risente del blocco della leva fiscale imposto ai comuni nel periodo 2003-06 e a partire dal 2008.

Parallelamente all'analisi relativa all'autonomia

finanziaria, i comuni delle regioni del Nord sono connotati da un'autonomia tributaria superiore alla media nazionale. Emergono in particolar modo le amministrazioni comunali dell'Emilia-Romagna, con un valore pari, in media, al 49,9%, e quelle del Veneto (49,0%). I comuni delle regioni a Statuto Speciale, ad eccezione di quelli del Friuli-Venezia Giulia, sono associate a valori piuttosto bassi di autonomia tributaria (attorno al 20%), mentre tra quelle meridionali si evidenziano i comuni pugliesi, la cui autonomia tributaria media è pari al 46,1%.

Analizzando a livello nazionale i dati nel periodo 2003-2007 si rileva un forte aumento di autonomia tributaria fino al 2005, pari a 2,5 punti percentuali, cui segue una sostanziale stabilità (+0,6 punti) nella seconda metà del quinquennio. I comuni umbri e campani registrano il maggior incremento dell'indi-

Tabella 21 Indicatore di autonomia tributaria dei comuni italiani, per regione, valori espressi in percentuale ed euro pro capite, accertamenti, 2007

Regione	2007	Variazione assoluta 2003/2007	per memoria		
			ICI	Add. IRPEF	TARSU
Piemonte	44,3%	2,9%	229,3	52,7	86,5
Valle d'Aosta	19,4%	2,2%	313,0	12,1	107,1
Lombardia	46,3%	3,9%	230,8	35,7	77,5
Trentino-Alto Adige	15,7%	-4,1%	194,3	3,9	2,4
Veneto	49,0%	4,2%	232,1	47,1	23,4
Friuli-Venezia Giulia	27,3%	-1,2%	207,9	38,9	83,3
Liguria	48,8%	2,7%	331,4	56,0	80,9
Emilia-Romagna	49,9%	4,1%	302,3	58,5	47,1
Toscana	47,8%	3,3%	272,3	52,1	57,2
Umbria	42,1%	6,6%	208,2	52,7	62,4
Marche	37,6%	3,6%	196,3	58,9	83,5
Lazio	39,2%	4,6%	284,6	61,7	44,9
Abruzzo	37,9%	5,0%	196,6	38,3	96,9
Molise	25,6%	3,8%	146,9	32,9	71,0
Campania	37,5%	5,4%	143,2	30,9	114,0
Puglia	46,1%	5,0%	163,8	30,4	99,0
Basilicata	24,6%	4,0%	107,9	31,6	86,5
Calabria	27,1%	1,8%	113,5	25,4	83,2
Sicilia	21,4%	-1,1%	131,9	23,5	85,5
Sardegna	18,6%	1,2%	167,3	30,5	117,0
ITALIA	39,0%	3,2%	215,7	41,8	73,4

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007) e Istat (2007)

3. Autonomia tributaria = $\frac{\text{Entrate tributarie}^*}{\text{Entrate correnti}}$ [accertamenti]

* al netto della Compartecipazione IRPEF

catore (rispettivamente +6,6% e +5%), mentre, all'opposto, i comuni del Trentino-Alto Adige, del Friuli-Venezia Giulia e della Sicilia evidenziano una contrazione (rispettivamente pari a -4,1%, -1,8% e -1,1%). Relativamente all'analisi dei comuni per fascia demografiche si rileva il medesimo comportamento a campana già evidenziato per l'autonomia

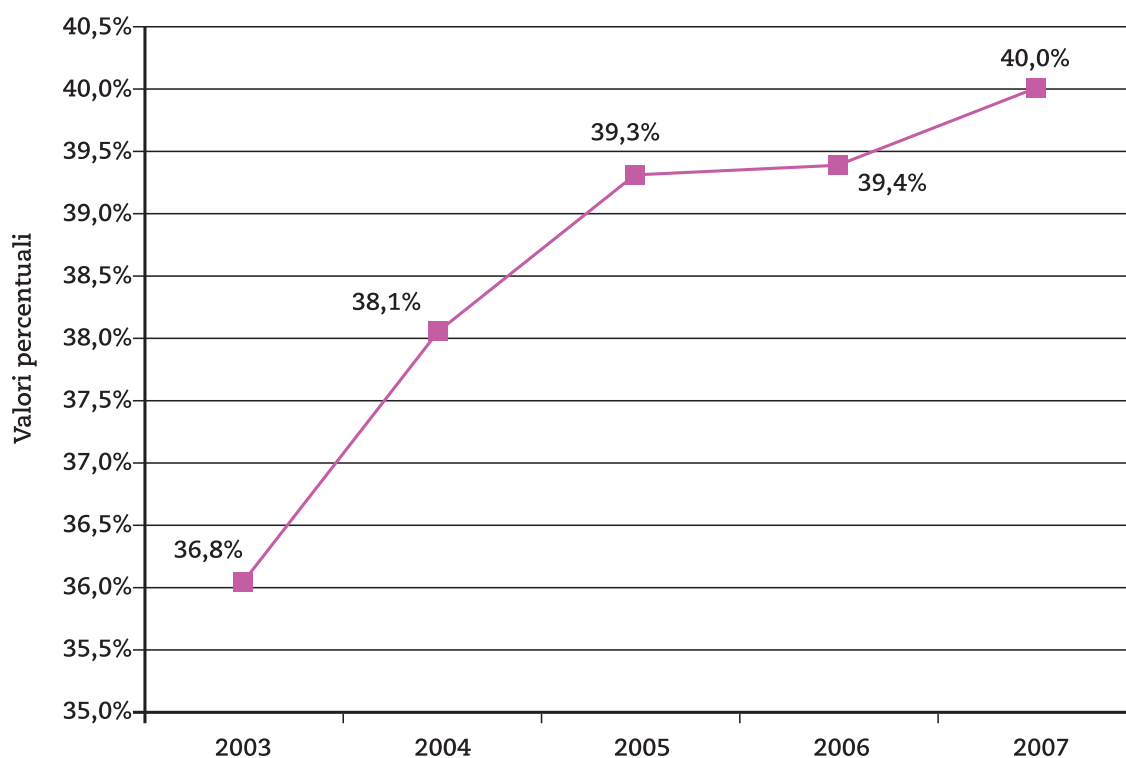
finanziaria, sia per quanto riguarda i livelli dell'indicatore, sia per ciò che attiene la sua dinamica. I comuni dotati di un'autonomia tributaria più elevata sono infatti quelli con popolazione compresa tra 10mila e 20mila abitanti, mentre quelli con una dinamica più accentuata sono quelli con popolazione compresa tra 5.000 e 10.000 abitanti.

Tabella 22 Indicatore di autonomia tributaria dei comuni italiani, per classe demografica, valori espressi in percentuale ed euro pro capite, 2007

Fasce	2007	Variazione assoluta 2003/2007	per memoria		
			ICI	Add. IRPEF	TARSU
0 - 1.999	32,7%	2,4%	183,2	22,2	80,5
2.000 - 4.999	40,9%	3,8%	178,0	29,3	76,5
5.000 - 9.999	46,6%	4,0%	194,0	36,1	60,1
10.000 - 19.999	48,0%	3,8%	199,9	38,0	64,2
20.000 - 59.999	47,0%	3,5%	197,8	40,8	77,6
60.000 - 249.999	42,5%	2,7%	229,2	56,4	68,6
> 250.000	39,7%	2,1%	302,2	54,5	88,0
ITALIA	39,0%	3,2%	215,7	41,8	73,4

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007) e Istat (2007)

Grafico 4 Autonomia tributaria dei comuni*, 2003-2007



* La dinamica è calcolata su un campione uniforme di comuni diverso da quello utilizzato per le tabelle

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007)



Tra i comuni metropolitani, Bari, con un valore superiore al 50%, è la città con la più elevata autonomia tributaria. Il dato risente del passaggio da tassa a tariffa operato dai comuni di Firenze, Roma e Venezia che ne riduce contabilmente il valore di autonomia tributaria. Al contrario, Napoli (26,6%)

e Messina (32%), pur incorporando il valore della TARSU, evidenziano il minor livello di autonomia. Messina è tuttavia associata ad uno degli incrementi maggiori di autonoma registrati nel periodo 2003-2007 (+6,9%), assieme a Catania (+15,1%) e Torino (+10,2%).

Tabella 23 Indicatore di autonomia tributaria dei comuni metropolitani, valori espressi in percentuale ed euro pro capite, 2007

Comuni Metropolitani	2007	Variazione assoluta 2003/2007	per memoria		
			ICI	Add. IRPEF	TARSU
Bari	50,3%	5,7%	309,1	53,7	123,7
Bologna	49,7%	2,6%	378,4	112,5	159,2
Cagliari	44,5%	-0,5%	243,4	92,3	243,4
Catania	42,3%	15,1%	242,8	16,1	244,7
Firenze	32,9%	-3,9%	407,2	45,6	4,1
Genova	36,2%	-3,1%	323,1	76,9	0,0
Messina	32,0%	6,9%	121,8	68,0	105,4
Milano	39,1%	2,7%	322,3	0,0	176,6
Napoli	26,6%	0,5%	186,6	51,4	134,5
Palermo	32,5%	2,1%	129,4	37,5	181,0
Reggio Calabria	35,8%	-6,6%	172,6	47,6	54,2
Roma	37,7%	1,6%	362,6	80,8	1,0
Torino	41,6%	10,2%	277,5	66,2	153,3
Trieste	37,8%	2,3%	218,3	107,5	169,5
Venezia	48,5%	-2,1%	271,1	0,0	0,0

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007) e Istat (2007)

La pressione fiscale

L'indicatore⁴ esprime il carico fiscale pro capite, in termini di entrate tributarie ed extratributarie, che viene richiesto dal comune ai propri residenti e, di conseguenza, il peso dell'amministrazione comunale all'interno dei sistemi economici locali. Il valore della pressione fiscale risente del blocco della leva fiscale imposto ai comuni nel periodo 2003-06 e a partire dal 2008, nonché dei problemi di contabilizzazione della TARSU e di fattori specifici, quali i proventi del casinò, per il comune di Venezia e gli

utili delle società partecipate per molti comuni metropolitani.

L'analisi dei dati evidenzia una marcata caratterizzazione geografica della pressione fiscale, con la quasi totalità dei comuni delle regioni del nord che si posizionano al di sopra del valore medio nazionale; in particolare sono i comuni valdostani ad evidenziare il valore maggiore (1.003,4 euro per abitante). All'opposto, i comuni del sud, e soprattutto della Basilicata (312,0 euro per abitante), sono connotati da valori inferiori alla media nazionale.

4. Pressione fiscale = $\frac{\text{Entrate tributarie}^* + \text{Entrate Extratributarie}}{\text{Popolazione}}$ [accertamenti]

* al netto della Compartecipazione IRPEF

Di contro, le variazioni temporali più marcate tra il 2003 e il 2007 si osservano proprio nei comuni meridionali, dove quelli calabresi, campani e pugliesi hanno registrato incrementi, pari rispettivamente a +25,9%, +25,3% e 24,8%. In generale, i comuni di

tutte le regioni evidenziano comunque incrementi consistenti nel periodo. Uniche eccezioni sono i comuni dell'Emilia-Romagna e del Friuli-Venezia Giulia, i cui incrementi sono inferiori al 10%.

Su base dimensionale, il livello di pressione fiscale

Tabella 24 Indicatore di pressione fiscale dei comuni italiani, per regione, valori espressi in percentuale ed euro pro capite, accertamenti, 2007

Regione	2007	Variazione %		
		2003/2005	2005/2007	2003/2007
Piemonte	607,2	8,7%	5,7%	14,9%
Valle d'Aosta	1.003,4	2,7%	14,5%	17,6%
Lombardia	589,6	10,1%	1,1%	11,3%
Trentino-Alto Adige	779,5	2,8%	13,9%	17,1%
Veneto	509,7	8,2%	5,2%	13,8%
Friuli-Venezia Giulia	537,1	2,3%	6,7%	9,2%
Liguria	787,5	7,5%	6,9%	14,9%
Emilia-Romagna	658,3	4,2%	3,4%	7,7%
Toscana	728,5	10,1%	5,2%	15,9%
Umbria	536,4	13,2%	3,4%	17,1%
Marche	562,2	6,2%	7,0%	13,6%
Lazio	522,6	9,9%	5,4%	15,9%
Abruzzo	546,0	6,1%	8,1%	14,7%
Molise	454,0	10,8%	4,8%	16,1%
Campania	383,1	15,6%	8,4%	25,3%
Puglia	366,4	10,7%	12,8%	24,8%
Basilicata	312,0	7,1%	14,5%	22,6%
Calabria	367,8	13,5%	10,9%	25,9%
Sicilia	324,3	4,4%	7,6%	12,4%
Sardegna	383,6	8,9%	9,8%	19,6%
ITALIA	545,1	8,4%	5,6%	14,5%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007) e Istat (2007)

Tabella 25 Indicatore di pressione fiscale dei comuni italiani, per classe demografica, valori espressi in percentuale ed euro pro capite, accertamenti, 2007

Classi di ampiezza dei Comuni	2007	Variazione %		
		2003/2005	2005/2007	2003/2007
0 - 1.999	606,8	9,2%	7,7%	17,6%
2.000 - 4.999	499,2	8,5%	5,8%	14,7%
5.000 - 9.999	479,1	7,4%	1,8%	9,4%
10.000 - 19.999	492,0	6,2%	0,6%	6,8%
20.000 - 59.999	506,6	8,2%	0,7%	8,9%
60.000 - 249.999	601,6	7,6%	6,2%	14,3%
> 250.000	838,4	-1,4%	10,9%	9,4%
ITALIA	545,1	8,4%	5,6%	14,5%

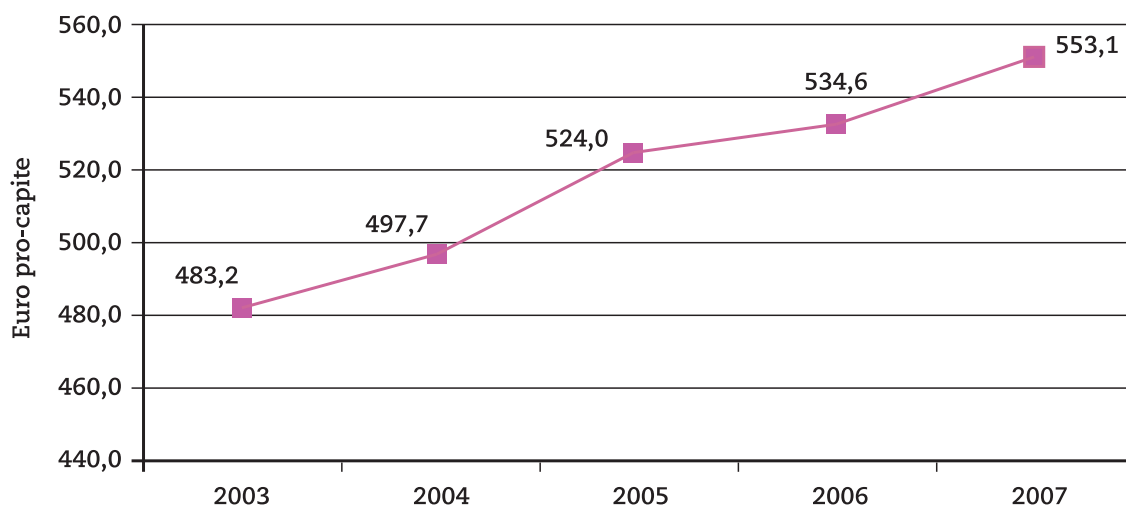
Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007) e Istat (2007)

assume forma a campana rovesciata, con un minimo in corrispondenza dei comuni con popolazione compresa tra i 5.000 e 10.000 abitanti e i massimi per i comuni con meno di 2.000 abitanti e con oltre 250mila abitanti.

vano nei comuni di minori dimensioni (fino a 5.000 abitanti) e in quelli medio-grandi, con popolazione compresa tra 60mila e 250mila residenti.

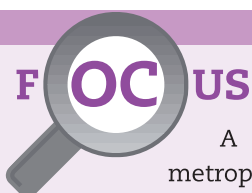
Le dinamiche più consistenti della pressione fiscale, superiori o in linea con quella nazionale, si rile-

Grafico 5 La pressione fiscale dei comuni*, 2003-2007



* La dinamica è calcolata su un campione uniforme di comuni diverso da quello utilizzato per le tabelle

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007)



A livello di comuni metropolitani, sembra evidenziarsi un dualismo tra i comuni del nord e quelli del sud, con questi ultimi che presentano valori inferiori. I valori estremi si registrano a Venezia (1.415,5 euro) e Messina (384,7 euro). Nel quinquennio 2003-2007 la pressione fiscale è

aumentata, soprattutto nei comuni del Mezzogiorno dove si evidenziano i maggiori incrementi (Catania +58,4% e Napoli +43,6%). Soltanto Genova e soprattutto Firenze registrano un calo della pressione fiscale, rispettivamente pari a -5,7% e -13,2%. A Milano è invece rimasta stabile (0%), così come a Torino (+1,4%).

Tabella 26 Indicatore di pressione fiscale dei comuni metropolitani, valori espressi in percentuale ed euro pro capite, accertamenti, 2007

Comuni Metropolitani	2007	Variazione %		
		2003/2005	2005/2007	2003/2007
Bari	631,9	5,8%	24,0%	31,2%
Bologna	1.073,3	8,5%	8,5%	17,7%
Cagliari	901,1	4,6%	31,7%	37,7%
Catania	691,1	15,1%	37,7%	58,4%
Firenze	999,4	-18,0%	5,9%	-13,2%
Genova	664,8	2,7%	-8,2%	-5,7%
Messina	384,7	11,6%	4,9%	17,1%
Milano	972,6	2,5%	-2,5%	0,0%
Napoli	776,2	10,2%	30,3%	43,6%
Palermo	503,6	-14,0%	43,5%	23,5%
Reggio Calabria	477,6	1,9%	11,7%	13,8%
Roma	803,8	8,6%	4,6%	13,6%
Torino	874,2	-3,0%	4,6%	1,4%
Trieste	827,5	3,6%	13,7%	17,7%
Venezia	1.415,5	-5,5%	24,8%	17,9%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007) e Istat (2007)

I trasferimenti

Il bilancio delle amministrazioni comunali si compone in misura consistente di trasferimenti dallo Stato e dalle regioni: tali risorse rappresentano complessivamente il 34,1% delle entrate correnti e il 47,0% di quelle in conto capitale (in questa rilevazione considerata per cassa). I trasferimenti correnti dallo Stato sono comprensivi della compartecipazione IRPEF, che per le modalità di computo e attribuzione al comune è considerata alla stregua di un risorsa trasferita. L'analisi territoriale dei dati evidenzia la forte incidenza dei trasferimenti in favore dei comuni appartenenti alle regioni a Statuto Speciale della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige, che superano la media nazionale di circa tre

volte grazie, quasi esclusivamente, ai trasferimenti della regione. Le stesse caratteristiche sono riscontrabili anche nei comuni del Friuli-Venezia Giulia, sebbene l'intensità dei trasferimenti complessivi sia inferiore. Diversa è la situazione, invece, dei comuni siciliani e sardi che registrano valori elevati anche per la parte di risorse provenienti dallo Stato. Tra le regioni a Statuto Ordinario emergono i dati dei comuni umbri, i cui trasferimenti pro capite sono pari a quasi due volte il valore medio nazionale e, in posizione simmetrica, le amministrazioni comunali emiliano-romagnoli, dove le risorse trasferite sono quasi la metà rispetto alla media italiana. Oltre che in termini territoriali, le differenze di dotazione di entrate da trasferimenti per abitante sono molto differenziate a seconda della dimensione del

comune. I valori più elevati si registrano nei comuni con meno di 2.000 abitanti e in quelli superiori a 250.000 unità, con valori pari rispettivamente a 758,4 euro pro capite e 640 euro pro capite.

Trasferimenti inferiori alla media nazionale si registrano, invece, nelle amministrazioni la cui popolazione è compresa tra i 5.000 e i 60.000 abitanti.

Tabella 27 Le entrate da trasferimenti dei comuni italiani, per regione, euro pro capite, 2007

Regione	CORRENTI accertamenti			in C/CAPITALE riscossioni			TOTALI		
	Stato*	Regione	Totale*	Stato	Regione	Totale	Stato	Regione	Totale
Piemonte	199,6	34,6	234,2	15,0	70,3	85,2	214,5	104,9	319,4
Valle d'Aosta	14,5	912,5	927,0	3,8	540,2	543,9	18,3	1.452,7	1.470,9
Lombardia	185,9	21,0	206,9	28,2	25,0	53,2	214,1	46,0	260,1
Trentino-Alto Adige	1,6	636,0	637,6	1,2	498,0	499,2	2,9	1.134,0	1.136,9
Veneto	166,7	38,6	205,4	27,4	29,9	57,3	194,2	68,5	262,7
Friuli-Venezia Giulia	16,3	468,8	485,1	10,7	135,0	145,7	27,0	603,7	630,8
Liguria	225,8	81,2	307,0	11,7	61,5	73,2	237,5	142,7	380,2
Emilia-Romagna	162,5	20,8	183,3	10,1	27,7	37,8	172,6	48,5	221,1
Toscana	187,7	29,2	216,9	13,0	31,4	44,3	200,7	60,6	261,3
Umbria	217,6	44,6	262,1	26,3	456,3	482,5	243,8	500,8	744,7
Marche	183,6	38,9	222,5	13,4	83,1	96,5	197,0	122,0	319,0
Lazio	286,0	39,9	325,9	122,8	27,0	149,7	408,7	66,9	475,6
Abruzzo	192,7	19,9	212,6	18,0	76,9	94,9	210,6	96,9	307,5
Molise	253,5	110,7	364,3	67,7	207,8	275,5	321,3	318,5	639,8
Campania	306,9	44,9	351,7	71,4	93,8	165,2	378,2	138,7	516,9
Puglia	208,0	37,7	245,8	16,2	71,1	87,3	224,3	108,8	333,1
Basilicata	294,9	46,2	341,1	74,4	199,9	274,3	369,2	246,1	615,4
Calabria	283,9	43,3	327,2	25,3	90,6	115,9	309,1	133,9	443,1
Sicilia	295,9	186,4	482,3	22,2	29,1	51,3	318,0	215,5	533,6
Sardegna	208,2	275,0	483,2	18,2	345,8	364,0	226,4	620,8	847,2
ITALIA	214,8	72,9	287,6	34,5	72,7	107,2	249,2	145,6	394,8

*comprende la Compartecipazione IRPEF

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007) e Istat (2007)

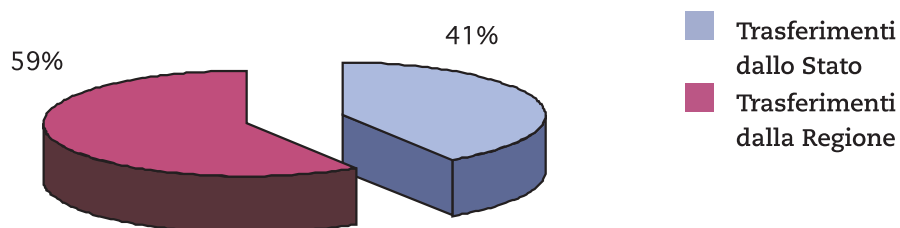
Tabella 28 Le entrate da trasferimenti dei comuni italiani, per classe demografica, euro pro capite, 2007

Classi di ampiezza dei Comuni	CORRENTI accertamenti			in C/CAPITALE riscossioni			TOTALI		
	Stato*	Regione	Totale*	Stato	Regione	Totale	Stato	Regione	Totale
0 - 1.999	255,4	136,1	391,6	55,9	310,9	366,8	311,3	447,1	758,4
2.000 - 4.999	181,3	80,4	261,8	22,1	128,7	150,7	203,4	209,1	412,5
5.000 - 9.999	144,5	54,2	198,7	10,9	67,6	78,5	155,4	121,8	277,2
10.000 - 19.999	148,0	49,7	197,7	11,5	53,0	64,5	159,5	102,7	262,2
20.000 - 59.999	171,9	62,0	233,8	13,2	47,3	60,4	185,0	109,2	294,3
60.000 - 249.999	231,3	83,6	314,9	15,8	45,8	61,6	247,1	129,4	376,4
> 250.000	396,3	88,6	484,9	126,1	29,0	155,1	522,3	117,6	640,0
ITALIA	214,8	72,9	287,6	34,5	72,7	107,2	249,2	145,6	394,8

*comprende la Compartecipazione IRPEF

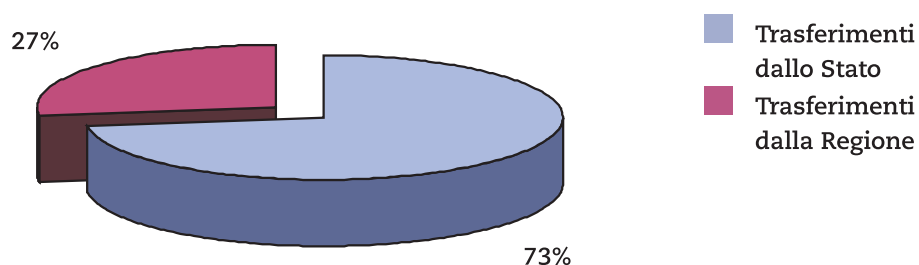
Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007) e Istat (2007)

Grafico 6 Le entrate da trasferimenti dei comuni italiani, regioni a Statuto Speciale, 2007



Fonte: elaborazione IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007)

Grafico 7 Le entrate da trasferimenti dei comuni italiani, regioni a Statuto Ordinario, 2007



Fonte: elaborazione IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007)



Tra i comuni metropolitani, Napoli e Venezia ricevono le maggiori risorse trasferite per abitante (rispettivamente 1.079,8 euro e 1.007,4 euro), con una netta prevalenza di stanziamenti statali.

All'opposto, i valori minori si rilevano a Bologna, unico tra i comuni metropolitani con un importo inferiore al livello medio nazionale, e a Reggio Calabria.

Tabella 29 Le entrate da trasferimenti dei comuni metropolitani, euro pro capite, 2007

Comuni Metropolitani	CORRENTI accertamenti			in C/CAPITALE riscossioni			TOTALI		
	Stato*	Regione	Totale*	Stato	Regione	Totale	Stato	Regione	Totale
Bari	290,8	100,1	390,9	6,9	98,7	105,5	297,7	198,7	496,4
Bologna	271,3	44,6	315,8	24,6	24,9	49,4	295,8	69,4	365,3
Cagliari	221,7	275,6	497,3	57,6	301,5	359,1	279,3	577,1	856,4
Catania	431,2	203,1	634,2	23,4	0,0	23,4	454,5	203,1	657,6
Firenze	325,9	76,7	402,6	15,7	33,3	49,0	341,6	110,0	451,6
Genova	333,6	165,6	499,1	7,9	24,3	32,1	341,4	189,9	531,3
Messina	470,9	119,2	590,1	5,5	25,0	30,5	476,4	144,2	620,6
Milano	352,4	33,5	385,9	142,9	25,9	168,8	495,3	59,4	554,7
Napoli	635,6	130,7	766,3	227,8	85,7	313,5	863,4	216,4	1.079,8
Palermo	549,7	189,0	738,6	32,6	8,1	40,7	582,2	197,1	779,3
Reggio Calabria	324,3	36,6	360,9	57,0	6,5	63,6	381,3	43,1	424,4
Roma	390,2	40,9	431,1	220,8	1,3	222,2	611,0	42,3	653,3
Torino	318,5	71,8	390,3	8,9	42,5	51,4	327,4	114,3	441,7
Trieste	24,1	532,6	556,8	20,3	152,6	172,9	44,4	685,2	729,6
Venezia	324,1	303,4	627,5	284,3	95,5	379,9	608,4	399,0	1.007,4

*comprende la Compartecipazione IRPEF

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007) e Istat (2007)

La capacità di riscossione delle entrate proprie

La capacità di riscossione delle entrate proprie è un indicatore di gestione dei tributi che misura l'efficienza dell'amministrazione nel trasformare in cassa le entrate di natura tributaria ed extratributaria rilevate nella fase di accertamento. La capacità di riscossione delle entrate proprie è considerata al netto della Compartecipazione IRPEF che, per le modalità di computo e attribuzione al comune, viene considerata alla stregua di una risorsa trasferita.

Dall'analisi dei dati emerge una capacità di riscossione dei comuni del nord marcatamente superiore

rispetto a quelli del centro e del sud dell'Italia. In particolare, sono, complessivamente, i comuni veneti a registrare la migliore performance (71,1%), seguiti da quelli emiliano-romagnoli (70,1%) e lombardi (65,3%). In coda si trovano le amministrazioni comunali calabresi (35,7%), molisane (44,1%) e siciliane (47,8%).

L'indicatore non presenta forti oscillazioni nel periodo 2003-2007; uniche eccezioni i comuni del Trentino-Alto Adige e della Sicilia, dove cresce, rispettivamente, del 5,0% e del 4,2%.

L'analisi per fasce demografiche evidenzia una minor capacità di riscossione per le amministrazioni fino ai 2.000 abitanti (56,5%), contrapposta al risultato dei comuni con popolazione compresa tra

$$5. \text{Capacità riscossione entrate proprie} = \frac{\text{Entrate tributarie} - \text{Comp. IRPEF} + \text{Entrate Extratributarie (riscossioni competenza)}}{\text{Entrate tributarie} - \text{Comp. IRPEF} + \text{Entrate Extratributarie (accertamenti)}}$$

10.000 e 20.000 abitanti, i quali fanno registrare il valore maggiore dell'indicatore (64,7%).

Le dinamiche del quinquennio risultano sostanzialmente in crescita, ad eccezione dei comuni con

popolazione compresa tra 60mila e 250mila residenti.

Tabella 30 La capacità di riscossione dei comuni italiani, per regione, valori espressi in percentuale ed euro pro capite, 2007

Regione	2007	Variazione assoluta 2003/2007	Per memoria			
			Tributarie		Extratributarie	
			Accertamenti	Riscossioni in C/Comp	Accertamenti	Riscossioni in C/Comp
Piemonte	61,7%	1,9%	405,0	274,9	195,0	127,6
Valle d'Aosta	61,1%	-1,7%	465,3	327,4	321,8	196,1
Lombardia	65,3%	0,6%	381,7	262,6	244,1	167,3
Trentino - Alto Adige	63,9%	5,0%	235,5	203,4	439,9	264,6
Veneto	71,1%	1,6%	376,3	274,2	177,5	132,5
Friuli-Venezia Giulia	63,3%	1,1%	364,8	248,7	246,5	175,0
Liguria	59,9%	1,1%	556,4	396,9	237,4	178,0
Emilia Romagna	70,1%	2,3%	447,4	321,3	246,8	172,5
Toscana	64,5%	0,5%	423,3	294,4	269,8	167,9
Umbria	61,3%	2,6%	377,5	245,4	173,5	102,7
Marche	61,3%	-1,7%	377,6	257,9	205,6	136,9
Lazio	56,4%	2,1%	423,1	308,9	254,2	142,1
Abruzzo	57,7%	0,4%	370,5	248,2	141,6	86,8
Molise	44,1%	-1,0%	277,7	125,7	196,5	75,6
Campania	48,9%	1,1%	320,3	158,4	154,8	62,9
Puglia	59,4%	1,3%	323,5	188,2	65,3	45,1
Basilicata	51,1%	1,5%	255,0	118,6	123,6	71,1
Calabria	35,7%	-1,9%	259,8	110,0	147,7	50,7
Sicilia	47,8%	4,2%	282,8	138,5	105,2	46,2
Sardegna	50,0%	0,9%	349,8	183,8	143,6	92,2
ITALIA	59,5%	1,2%	372,1	243,2	197,5	123,1

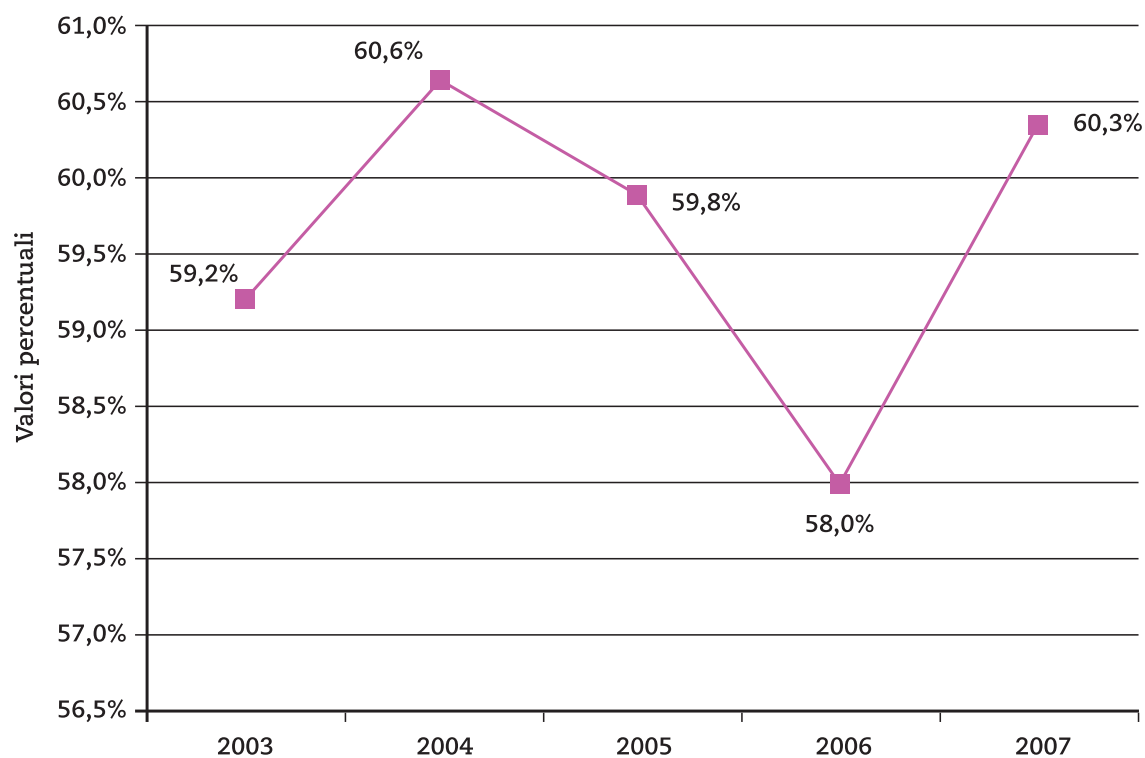
Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007) e Istat (2007)

Tabella 31 La capacità di riscossione dei comuni italiani, per classe demografica, valori espressi in percentuale ed euro pro capite, 2007

Classi di ampiezza dei Comuni	2007	Variazione assoluta 2003/2007	per memoria			
			Tributarie		Extratributarie	
			Accertamenti	Riscossioni in C/Comp	Accertamenti	Riscossioni in C/Comp
0 - 1.999	56,5%	0,1%	315,9	181,8	231,9	144,3
2.000 - 4.999	59,0%	1,0%	313,9	191,7	181,7	115,6
5.000 - 9.999	64,6%	3,1%	323,5	216,3	154,7	102,1
10.000 - 19.999	64,7%	2,3%	340,3	228,1	151,8	99,7
20.000 - 59.999	64,1%	4,4%	361,9	242,7	150,0	93,4
60.000 - 249.999	59,6%	-1,4%	399,1	245,7	219,2	131,1
> 250.000	63,2%	2,2%	498,8	340,3	324,8	195,9
ITALIA	59,5%	1,2%	372,1	243,2	197,5	123,1

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007) e Istat (2007)

Grafico 8 Capacità di riscossione entrate proprie dei comuni*, 2003-2007



* La dinamica è calcolata su un campione uniforme di comuni diverso da quello utilizzato per le tabelle

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007)



Tra i comuni metropolitani si evidenziano variazioni molto consistenti e di segno differente nella dinamica del quinquennio 2003-2007: Reggio Calabria e Venezia peggiorano la capacità di riscossione delle entrate proprie rispettivamente di 17,1 e 13,0 punti percentuali.

All'opposto migliorano considerevolmente le città di Palermo (+27,6%), Firenze (+13,5%) e Roma (+13,1%). I livelli di capacità di riscossione sono estremamente eterogenei tra le diverse città, passando dal 36% di Reggio Calabria al 76% circa di Firenze e Venezia.

Tabella 32 La capacità di riscossione dei comuni metropolitani, valori espressi in percentuale ed euro pro capite, 2007

Comuni Metropolitani	2007	Variazione 2003/2007	per memoria			
			Tributarie		Extratributarie	
			Accertamenti	Riscossioni in C/Comp	Accertamenti	Riscossioni in C/Comp
Bari	49,9%	-7,8%	520,5	252,5	111,4	62,9
Bologna	70,9%	-1,8%	695,1	440,6	378,2	320,3
Cagliari	59,9%	7,1%	624,8	345,3	276,3	194,3
Catania	40,5%	-8,8%	562,6	222,2	128,5	57,5
Firenze	75,9%	13,5%	472,2	424,0	527,2	334,2
Genova	70,9%	-3,6%	422,9	283,4	241,9	188,0
Messina	40,8%	7,4%	316,1	113,3	68,6	43,7
Milano	69,5%	-6,7%	532,1	351,9	440,6	324,2
Napoli	39,8%	-2,0%	412,9	186,4	363,3	122,4
Palermo	52,6%	27,6%	403,9	218,9	99,7	46,0
Reggio Calabria	36,0%	-17,1%	302,7	126,8	174,9	45,1
Roma	69,6%	13,1%	468,6	374,4	335,2	185,4
Torino	66,5%	1,4%	540,2	393,0	334,0	188,4
Trieste	72,2%	11,0%	526,6	374,5	300,9	222,9
Venezia	76,2%	-13,0%	994,8	751,5	420,7	326,6

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007) e Istat (2007)

La spesa delle amministrazioni comunali

La spesa dei comuni italiani si compone per il 72% di spese correnti e per il 28% di spese in conto capitale. L'analisi delle spese correnti comprende la totalità degli interventi del conto consuntivo dei comuni, mentre le spese in conto capitale sono riportate al netto delle concessioni di crediti e anticipazioni. Tra le spese in conto capitale, il dettaglio degli investimenti è rappresentato dalle spese in conto capitale sostenute dall'ente per finanziare direttamente la manutenzione o la creazione di

opere pubbliche (i primi 5 interventi di spesa in conto capitale nel bilancio comunale).

Dai dati si evince come i comuni con il più alto livello di spesa corrente, superiore ai 1.000 euro pro capite, siano quelli della Valle d'Aosta, del Trentino-Alto Adige, della Liguria e del Friuli-Venezia Giulia, cui si contrappongono i comuni della Puglia, che con poco più di 600 euro pro capite, raggiungono un livello di spesa corrente inferiore al 75% della media nazionale. In generale, i comuni del sud spendono circa l'11,6% in meno della spesa corrente media nazionale, mentre quelli del nord superano tale

valore medio del 18,9%.

Le gerarchie non mutano nemmeno con riferimento alla spesa in conto capitale, anzi i divari si ampliano ulteriormente. I comuni valdostani spendono oltre 5 volte di più di quelli pugliesi, mentre quelli siciliani, che registrano la spesa pro capite più bassa, spendono quasi la metà della media nazionale, quest'ultima pari a 317,6 euro pro capite. Ad eccezione dei comuni dell'Umbria, la spesa in conto capitale è quasi interamente destinata alla spesa per investimenti.

La contrapposizione tra nord e sud Italia tende a persistere anche relativamente alle spese totali: in tal caso i comuni del sud spendono il 7,9% in meno rispetto alla media nazionale (pari in questo caso a 1.148,3 euro pro capite) mentre i comuni del nord Italia spendono circa il 29% in più del valore medio nazionale.

Analizzando le fasce demografiche, i maggiori valo-

ri pro capite di spesa corrente si concentrano nei comuni più grandi, mentre i valori più elevati in conto capitale caratterizzano gli enti di minore dimensione. I valori della spesa totale rappresentano invece una parabola rovesciata, con valori prima decrescenti (nei comuni fino a 20mila abitanti) e poi, oltre tale soglia, nuovamente crescenti.

Tabella 33 La spesa delle amministrazioni comunali, per regione, euro capite, 2007

Regione	Impegni		Pagamenti	
	Spesa Corrente	Spesa in C/CAP	di cui Investimenti diretti	Spesa Totale
Piemonte	814,1	364,0	296,7	1.178,0
Valle d'Aosta	1.490,1	1.050,3	1.012,0	2.540,4
Lombardia	803,1	287,8	248,4	1.090,9
Trentino-Alto Adige	1.165,0	944,1	825,6	2.109,2
Veneto	701,1	295,9	270,1	997,0
Friuli-Venezia Giulia	1.018,5	405,8	369,2	1.424,3
Liguria	1.038,5	288,8	263,5	1.327,3
Emilia-Romagna	870,4	293,4	258,9	1.163,8
Toscana	873,1	288,5	236,4	1.161,7
Umbria	808,3	646,3	326,9	1.454,5
Marche	795,8	318,0	284,8	1.113,8
Lazio	966,3	405,1	269,7	1.371,4
Abruzzo	700,2	314,5	294,2	1.014,7
Molise	805,5	439,0	385,8	1.244,5
Campania	815,4	310,0	278,2	1.125,4
Puglia	619,0	199,9	181,7	818,9
Basilicata	720,8	446,4	350,1	1.167,3
Calabria	713,0	220,3	201,3	933,3
Sicilia	883,2	169,7	156,1	1.052,8
Sardegna	971,1	496,0	462,1	1.467,1
ITALIA	830,7	317,6	268,2	1.148,3

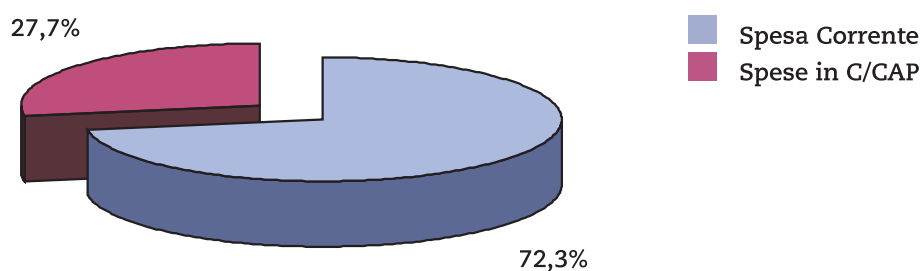
Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007) e Istat (2007)

Tabella 34 La spesa delle amministrazioni comunali, per classe demografica, euro pro capite, 2007

Classi di ampiezza dei Comuni	Impegni	Pagamenti		Spesa Totale
	Spesa Corrente	Spesa in C/CAP	di cui Investimenti diretti	
0 - 1.999	889,1	668,3	599,3	1.557,4
2.000 - 4.999	731,3	369,4	330,5	1.100,7
5.000 - 9.999	650,1	264,4	234,7	914,5
10.000 - 19.999	668,5	235,8	212,3	904,2
20.000 - 59.999	731,1	231,5	199,5	962,6
60.000 - 249.999	906,4	271,3	235,8	1.177,6
> 250.000	1.269,0	441,9	311,5	1.710,8
ITALIA	830,7	317,6	268,2	1.148,3

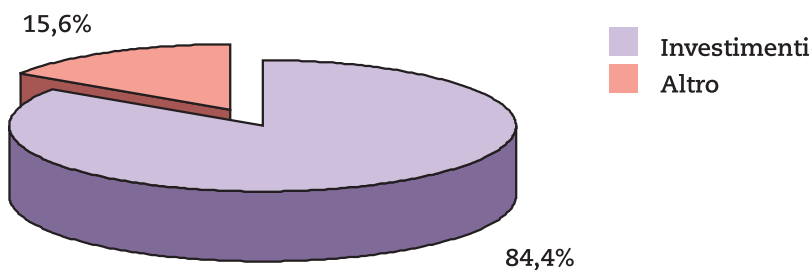
Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007) e Istat (2007)

Grafico 9 La spesa delle amministrazioni comunali, 2007



Fonte: elaborazione IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007)

Grafico 10 La composizione delle spese in C/CAP dei comuni, 2007



Fonte: elaborazione IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007)



Tra i comuni metropolitani, i valori di spesa pro capite totale sono quasi tutti ben al di sopra dei valori medi italiani (con le uniche eccezioni di Messina e Reggio Calabria), più per quanto riguarda la spesa corrente (ad eccezione di Reggio Calabria) che quella in conto capitale.

A livello di investimenti i due estremi sono

rappresentati da Messina (con una spesa procapite di 150,6 euro) e Venezia (800,6 euro per abitante). Considerando le città di Venezia, Napoli e Torino congiuntamente, queste spendono mediamente 2.275,5 euro pro capite, che rappresentano più del doppio del valore totale speso da Bari, Messina e Reggio Calabria congiuntamente.

Tabella 35 La spesa dei comuni metropolitani, euro pro capite, 2007

Comuni Metropolitani	Impegni		Spesa Totale
	Spesa Corrente	Impegni in C/CAP di cui Investimenti diretti	
Bari	931,4	225,0	1.156,5
Bologna	1.349,7	188,2	1.537,9
Cagliari	1.307,7	435,3	1.743,0
Catania	1.305,4	246,1	1.551,5
Firenze	1.349,4	297,9	1.647,3
Genova	1.064,1	204,2	1.268,3
Messina	964,0	151,6	1.115,5
Milano	1.376,2	454,6	1.830,8
Napoli	1.504,0	515,3	2.019,2
Palermo	1.143,3	184,4	1.327,7
Reggio Calabria	803,4	312,1	1.115,5
Roma	1.178,5	534,3	1.712,7
Torino	1.296,3	632,2	1.928,5
Trieste	1.279,1	327,3	1.606,4
Venezia	1.969,4	909,3	2.878,7

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007) e Istat (2007)

La spesa per funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo⁶

L'indicatore viene espresso dal rapporto tra la spesa per funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo e il totale delle spese correnti. Un valore elevato dell'indicatore potrebbe segnalare la presenza di alti costi nella gestione dell'apparato comunale.

I comuni che presentano i livelli più alti dell'indicatore sono quelli del Trentino-Alto Adige (48,9%),

della Sicilia (47,5%) e del Piemonte (47,2%); le migliori performance, invece, in termini di minori costi generali di amministrazione, si registrano per i comuni dell'Emilia-Romagna (35,0%), della Toscana (35,7%) Sardegna (37,1%) e dell'Umbria (37,4%).

A livello nazionale si è registrato un trend debolmente decrescente nel quinquennio 2003-2007, con una flessione dei costi di 0,3 punti percentuali. La dinamica di contenimento dei costi è diffusa in quasi tutte le regioni, e soprattutto nei comuni sardi

6. La seguente trattazione non comprende la Valle d'Aosta a causa di una diversa metodologia di compilazione del Certificato di conto consuntivo.

dove le spese sono diminuite del 3,7%. Si discostano da tale andamento i comuni della Sicilia e del Trentino-Alto Adige, nei quali in media si registra una crescita di circa 4 punti percentuali.

Sembra esistere una relazione inversamente proporzionale tra dimensione demografica del comune e indicatore di costo di amministrazione: all'au-

mentare della fascia demografica, infatti, i costi si riducono, evidenziando, così, la presenza di economie di scala nella gestione amministrativa.

Va tuttavia osservato che i comuni con oltre 250.000 abitanti sono quelli che nell'arco temporale 2003-2007 hanno registrato il maggiore incremento

Tabella 36 La spesa per funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo dei comuni italiani, per regione, 2007

Regione	Incidenza % su spesa corrente	Variazione		2003/2007
		2003/2005	2005/2007	
Piemonte	47,2%	-0,2%	-0,9%	-1,1%
Lombardia	39,0%	0,2%	-0,4%	-0,2%
Trentino-Alto Adige	48,9%	1,2%	2,5%	3,6%
Veneto	41,2%	0,3%	-0,1%	0,3%
Friuli-Venezia Giulia	43,2%	0,3%	0,2%	0,5%
Liguria	41,7%	-0,3%	-1,1%	-1,3%
Emilia-Romagna	35,0%	0,3%	0,1%	0,4%
Toscana	35,7%	0,4%	0,1%	0,6%
Umbria	37,4%	0,2%	-0,1%	0,1%
Marche	37,6%	0,1%	-0,2%	-0,2%
Lazio	38,0%	0,0%	-0,8%	-0,9%
Abruzzo	40,6%	1,0%	-1,7%	-0,7%
Molise	40,2%	1,1%	0,8%	1,9%
Campania	41,9%	-0,3%	-1,5%	-1,8%
Puglia	39,4%	-0,2%	-1,3%	-1,5%
Basilicata	44,0%	0,6%	-1,5%	-0,9%
Calabria	41,9%	-0,1%	-2,5%	-2,6%
Sicilia	47,5%	1,6%	2,6%	4,2%
Sardegna	37,1%	-2,1%	-1,6%	-3,7%
ITALIA	41,4%	0,1%	-0,5%	-0,3%

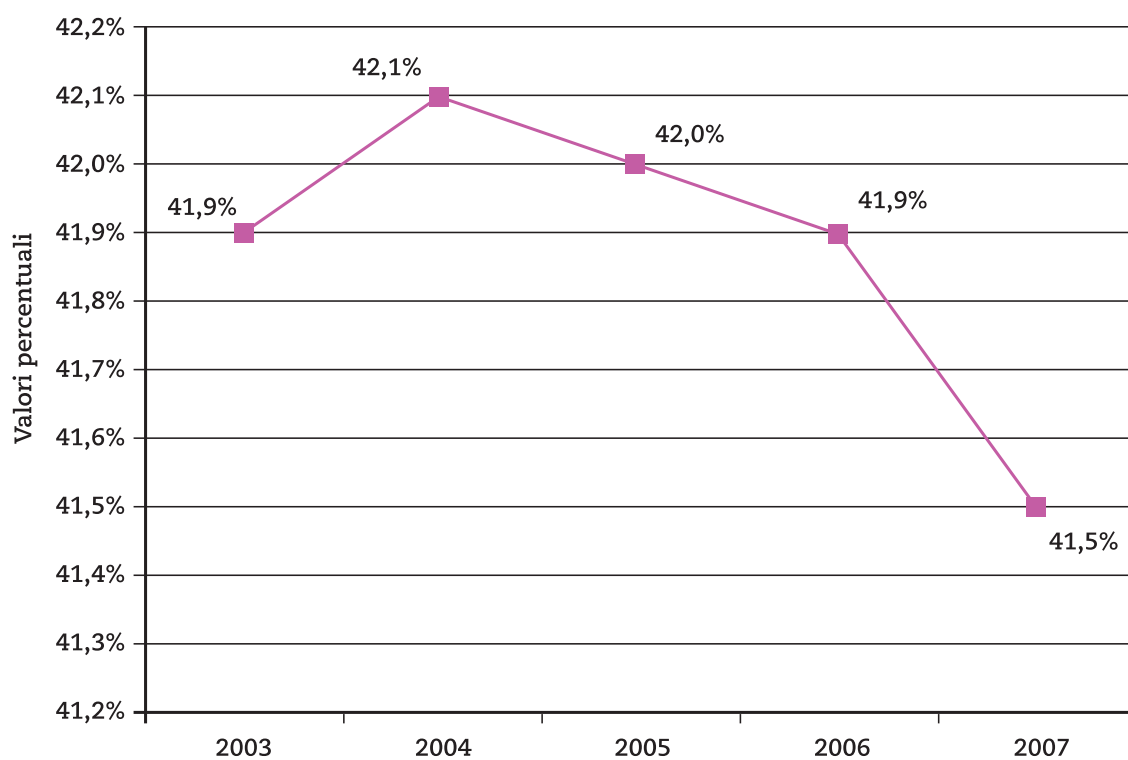
Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007)

Tabella 37 La spesa per funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo dei comuni italiani, per classe demografica, 2007

Classi di ampiezza dei Comuni	Incidenza % su spesa corrente	2003/2005	2005/2007	2003/2007
0 - 1.999	47,2%	0,0%	-0,9%	-1,0%
2.000 - 4.999	38,8%	0,1%	-0,7%	-0,6%
5.000 - 9.999	36,9%	0,4%	0,5%	0,9%
10.000 - 19.999	34,3%	0,3%	0,5%	0,8%
20.000 - 59.999	32,8%	0,6%	-0,1%	0,5%
60.000 - 249.999	30,6%	0,5%	-0,1%	0,3%
> 250.000	29,3%	1,9%	0,5%	2,5%
ITALIA	41,4%	0,1%	-0,5%	-0,3%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007)

Grafico 11 La spesa per funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo dei comuni*, 2003-2007



* La dinamica è calcolata su un campione uniforme di comuni diverso da quello utilizzato per le tabelle

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007)



Tra i comuni metropolitani le realtà più virtuose sono rappresentate da Torino (21,5%) e Venezia (21,6%), mentre Napoli (39,8%), Palermo (39,2%) e

Reggio Calabria (36,5%) registrano i valori più alti dell'indicatore, che, tuttavia, sono inferiori a quello medio nazionale.

Tabella 38 La spesa per funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo dei comuni metropolitani, 2007

Comuni Metropolitani	Incidenza % su spesa corrente	2003/2005	2005/2007	2003/2007
Bari	23,3%	0,5%	-0,5%	0,0%
Bologna	25,9%	-0,2%	0,0%	-0,2%
Cagliari	24,7%	-0,7%	-3,2%	-3,9%
Catania	28,1%	2,5%	-5,1%	-2,5%
Firenze	36,7%	7,0%	0,2%	7,2%
Genova	33,4%	-0,4%	3,1%	2,6%
Messina	36,2%	1,0%	3,7%	4,7%
Milano	25,6%	-1,5%	-1,3%	-2,8%
Napoli	39,8%	3,0%	1,3%	4,3%
Palermo	39,2%	0,5%	5,2%	5,7%
Reggio Calabria	36,5%	0,3%	-3,9%	-3,6%
Roma	24,2%	3,2%	-0,8%	2,4%
Torino	21,5%	2,8%	0,8%	3,6%
Trieste	24,6%	1,5%	-2,5%	-1,0%
Venezia	21,6%	0,3%	-1,5%	-1,2%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007)

La rigidità di bilancio

La rigidità di bilancio⁷ misura l'incidenza delle spese obbligatorie, su cui l'ente locale non ha discrezionalità di scelta, rispetto al totale delle entrate correnti. L'indicatore misura, quindi, la capacità di manovrare il bilancio da parte del comune; il complemento a 100 di tale rapporto rappresenta la disponibilità di risorse per finanziare attività non vincolate da scelte passate dell'amministrazione.

La distribuzione territoriale dell'indicatore evidenzia come siano i comuni siciliani e lucani quelli con il più alto livello di rigidità di bilancio (rispettivamente pari a 53,1% e 47,7%); all'opposto le ammini-

strazioni comunali sarde e valdostane registrano i livelli più bassi, rispettivamente pari 33,1% e 33,2%. Sono essenzialmente la diversa incidenza della spesa per il personale e la consistenza delle entrate correnti a determinare le maggiori differenze tra i comuni delle regioni italiane.

I comuni con una minore rigidità di bilancio sono quelli con popolazione compresa tra 2.000 e 5.000 abitanti, mentre quelli con una maggiore rigidità sono i comuni con oltre 250mila residenti (46,2%), dove in genere si scaricano maggiori oneri per il ricorso all'indebitamento.

Analizzando le dinamiche del quinquennio, si

7. Rigidità di bilancio = $\frac{\text{Spese (Personale + Interessi passivi + Rimborso prestiti)} [\text{impegni}]}{\text{Entrate correnti (accertamenti)}}$

* al netto delle anticipazioni di cassa

Tabella 39 Indicatore di rigidità dei comuni italiani, per regione, valori espressi in percentuale ed euro procapite (dati di competenza), 2007

Regione	Rigidità di bilancio	per memoria			
		Spesa Personale	Interessi passivi	Rimborso prestiti	Entrate correnti
Piemonte	39,3%	268,2	61,5	62,5	856,9
Valle d'Aosta	33,2%	444,9	59,1	73,4	1.758,7
Lombardia	36,4%	238,1	44,8	61,2	853,1
Trentino-Alto Adige	44,6%	396,6	68,3	148,7	1.365,6
Veneto	40,9%	216,2	43,4	56,4	774,3
Friuli-Venezia Giulia	43,0%	328,9	53,5	101,5	1.150,0
Liguria	39,8%	350,4	65,4	69,5	1.122,5
Emilia-Romagna	42,0%	292,1	41,0	76,7	904,2
Toscana	44,2%	296,6	53,6	97,6	938,1
Umbria	45,4%	271,8	49,1	52,6	865,7
Marche	44,8%	256,0	49,2	63,3	843,5
Lazio	41,4%	308,4	83,1	63,5	1.022,0
Abruzzo	45,5%	222,2	47,4	52,5	747,5
Molise	41,6%	250,8	29,6	39,1	875,4
Campania	45,4%	266,5	34,9	39,0	844,9
Puglia	42,1%	178,8	29,4	37,1	655,1
Basilicata	47,7%	243,5	42,5	47,3	768,5
Calabria	45,1%	234,6	37,4	34,9	755,5
Sicilia	53,1%	366,6	32,1	39,0	917,2
Sardegna	33,1%	259,0	28,6	33,0	1.070,0
ITALIA	41,3%	270,7	47,4	59,4	884,6

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007) e Istat (2007)

Tabella 40 Indicatore di rigidità dei comuni italiani, per classe demografica, valori espressi in percentuale ed euro procapite (dati di competenza), 2007

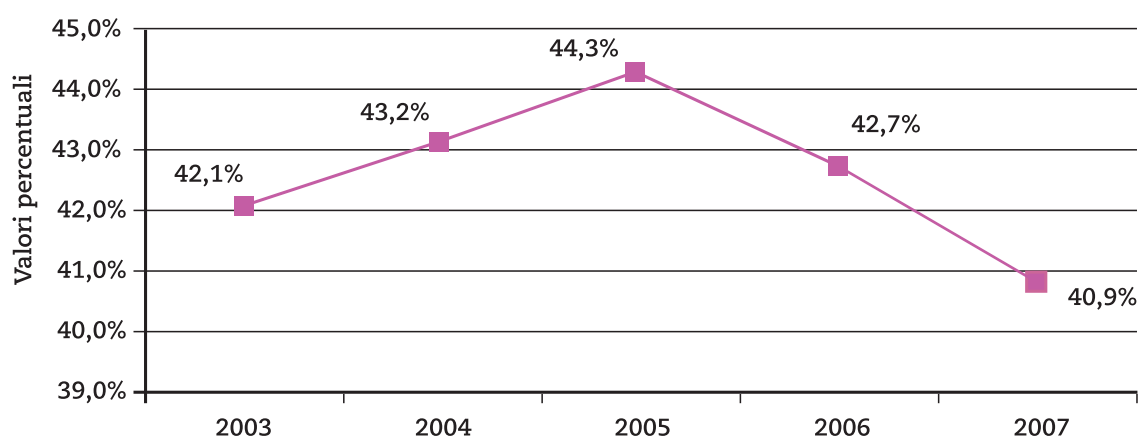
Classi di ampiezza dei Comuni	Rigidità di bilancio	Spesa Personale	Interessi passivi	Rimborso prestiti	Entrate correnti
0 - 1.999	41,5%	294,0	47,0	64,3	988,5
2.000 - 4.999	40,7%	227,7	39,7	51,8	792,9
5.000 - 9.999	41,5%	204,4	35,8	48,0	703,7
10.000 -19.999	41,2%	211,4	35,9	48,5	716,9
20.000 -59.999	41,3%	229,6	36,2	51,3	771,5
60.000 - 249.999	42,6%	300,0	39,3	72,4	965,7
> 250.000	46,2%	440,5	97,5	83,0	1.320,1
ITALIA	41,3%	270,7	47,4	59,4	884,6

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007) e Istat (2007)

osserva a livello nazionale un andamento a campana, con una crescita fino al 2005 e una riduzione significativa nel biennio successivo, determinata da un minor onere del debito, dal controllo delle spese

per il personale e da una moderata crescita delle entrate correnti.

Grafico 12 La rigidità di bilancio dei comuni*, 2003-2007



* La dinamica è calcolata su un campione uniforme di comuni diverso da quello utilizzato per le tabelle
 Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007)

FOCUS

Nei comuni metropolitani è il maggior ricorso al debito la causa di una rigidità di bilancio in genere superiore alla media nazionale. Valori particolarmente elevati si registrano a Torino (56,5%), Catania

(54,6%) e Genova (51,5%).

All'opposto valori più contenuti si evidenziano a Cagliari (29,3%), Venezia (31,3%), Reggio Calabria (33,9%) e Bari (34,7%).

Tabella 41 Indicatore di rigidità dei comuni metropolitani, valori espressi in percentuale ed euro procapite (dati di competenza), 2007

Comuni Metropolitani	Rigidità di bilancio	Spesa Personale	Interessi passivi	Rimborso prestiti	Entrate correnti
Bari	34,7%	245,3	30,7	82,8	1.035,2
Bologna	46,1%	523,1	40,0	82,1	1.399,3
Cagliari	29,3%	366,8	30,0	15,0	1.403,9
Catania	54,6%	506,0	118,2	100,9	1.328,6
Firenze	50,4%	536,7	87,7	97,9	1.433,3
Genova	51,5%	415,6	93,9	91,0	1.166,8
Messina	44,7%	345,8	53,3	42,6	987,1
Milano	50,8%	473,9	120,7	97,2	1.362,0
Napoli	40,6%	477,1	63,9	88,7	1.552,2
Palermo	42,2%	457,7	26,4	39,9	1.242,8
Reggio Calabria	33,9%	230,0	27,5	29,5	846,4
Roma	47,3%	396,9	118,0	73,2	1.242,9
Torino	56,5%	475,6	151,8	106,3	1.298,2
Trieste	44,9%	507,5	36,7	80,2	1.392,0
Venezia	31,4%	484,1	91,5	68,6	2.050,7

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007) e Istat (2007)

Lo stock di debito

Lo stock di debito è inteso come la massa dei finanziamenti non assistiti da contributi statali, regionali o altri enti delle amministrazioni pubbliche e può essere analizzato attraverso due differenti grandezze: il debito pro capite e la sostenibilità del debito⁸, intesa come rapporto tra lo stock di debito e le entrate correnti proprie. La sostenibilità del debito è tanto maggiore, quanto più basso è il valore del rapporto sopra riportato.

Dall'analisi territoriale emerge come i comuni valdostani siano quelli con la maggiore consistenza di debito pro capite (1.604,7 euro), seguiti, a grande distanza, da quelli emiliano-romagnoli (821,5 euro). In media, i comuni delle regioni centro-meridionali registrano un debito pro capite inferiore rispetto a quelli del nord.

Inoltre, generalmente, i comuni con un elevato valore del debito pro capite sono associate ad un livello di sostenibilità più basso, cioè ad un rapporto debito/entrate correnti proprie più elevato.

L'analisi evidenzia come vi sia un andamento crescente del debito pro capite e dell'indice di sostenibilità rispetto alla fascia demografica. Unica eccezione a questo andamento i comuni con popolazione inferiore ai 2.000 abitanti che, pur presentando un valore pro capite superiore rispetto alle quattro classi demografiche successive, registrano un indice di sostenibilità superiore (ovvero, un valore del rapporto inferiore).

Tabella 42 Lo stock di debito dei comuni italiani, per regione, 2007

Regione	Euro Debito pro capite	Sostenibilità del Debito
Piemonte	599,5	1,1
Valle d'Aosta	1.604,7	1,9
Lombardia	579,3	1,0
T. Alto Adige	657,6	0,9
Veneto	667,2	1,3
F.V. Giulia	740,7	1,4
Liguria	646,1	0,8
E. Romagna	821,5	1,3
Toscana	785,3	1,1
Umbria	546,4	1,0
Marche	624,4	1,1
Lazio	333,8	0,7
Abruzzo	445,4	1,0
Molise	164,4	0,4
Campania	285,6	0,8
Puglia	237,0	0,7
Basilicata	201,4	0,7
Calabria	339,2	1,0
Sicilia	151,6	0,6
Sardegna	270,4	0,8
ITALIA	524,4	1,0

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007) e Istat (2007)

Tabella 43 Lo stock di debito dei comuni italiani, per classe demografica, 2007

Classi di ampiezza dei Comuni	Euro debito pro capite	Sostenibilità del Debito
0 - 1.999	560,8	1,0
2.000 - 4.999	476,5	1,0
5.000 - 9.999	475,8	1,0
10.000 - 19.999	515,6	1,1
20.000 - 59.999	540,6	1,0
60.000 - 249.999	707,5	1,2
> 250.000	1.721,5	2,2
ITALIA	524,4	1,0

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007) e Istat (2007)

8. Sostenibilità del debito = $\frac{\text{Debito}}{\text{Entrate tributarie}^* + \text{Entrate extratributarie (accertamenti)}}$

* al netto della compartecipazione IRPEF



Tra i comuni metropolitani, i valori più elevati di debito per abitante si registrano a Torino (3.189,6 euro),

Milano (2.835,6 euro) e Roma (2.549,3), mentre a Cagliari (379,0 euro), Bari (584,5 euro) e Palermo (671,4 euro) si rilevano i livelli inferiori.

Tabella 44 Lo stock di debito dei comuni metropolitani, 2007

Comuni Metropolitani	Euro debito pro capite	Sostenibilità del Debito
Bari	584,5	0,9
Bologna	827,3	0,8
Cagliari	379,0	0,4
Catania	2.227,9	3,2
Firenze	1.255,3	1,3
Genova	2.188,8	3,3
Messina	890,8	2,3
Milano	2.835,6	2,9
Napoli	1.482,4	1,9
Palermo	671,4	1,3
Reggio Calabria	1.489,4	3,1
Roma	2.549,3	3,2
Torino	3.189,6	3,6
Trieste	826,3	1,0
Venezia	1.164,0	0,8

Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2007) e Istat (2007)

I centri di rilevanza istituzionale

Le Agenzie delle Entrate

nei comuni con popolazione inferiore a 2.000 abitanti.

Gli uffici locali delle Agenzie delle Entrate sono 384, localizzati in 346 comuni. Non sono presenti uffici

Figura 5 Gli uffici locali delle Agenzie delle Entrate, 2007



I tribunali ordinari

Il tribunale ordinario è un organo giudiziario con competenza civile e penale. Con il decreto legislativo 51/98, che ha abolito il Pretore e di conseguenza le preture, il tribunale ordinario è rimasto Giudice unico di primo grado, salvo talune competenze

minori del Giudice di pace per le quali è quest'ultimo il giudice di primo grado.

In Italia si contano 165 tribunali ordinari e 220 sedi distaccate. Sant'Angelo Dei Lombardi in provincia di Avellino (4.540 abitanti) è il più piccolo comune in cui è presente un tribunale.

Figura 6 I tribunali ordinari e le sezioni distaccate di tribunale, 2007



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat (2007)

I giudici di pace

Il Giudice di pace è un giudice monocratico individuato dal Consiglio superiore della magistratura. È un magistrato onorario che ha competenza in materia civile oltre che in materia penale per fatti lievi e che non richiedono accertamenti complessi.

I giudici di pace in Italia sono complessivamente 4.700, distribuiti in 847 diverse sedi di uffici giudiziari e in 839 comuni. Il più alto numero di Giudici di pace è in Sicilia (120). Il servizio è inoltre presente in 30 comuni sotto i 2.000 abitanti.

Figura 7 I Giudici di pace, 2007



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat (2007)

Il sistema di accoglienza dei comuni

Il sistema di accoglienza dei comuni italiani è articolato in quattro diverse tipologie di strutture, a favore di stranieri, rifugiati e richiedenti asilo e minori stranieri non accompagnati:

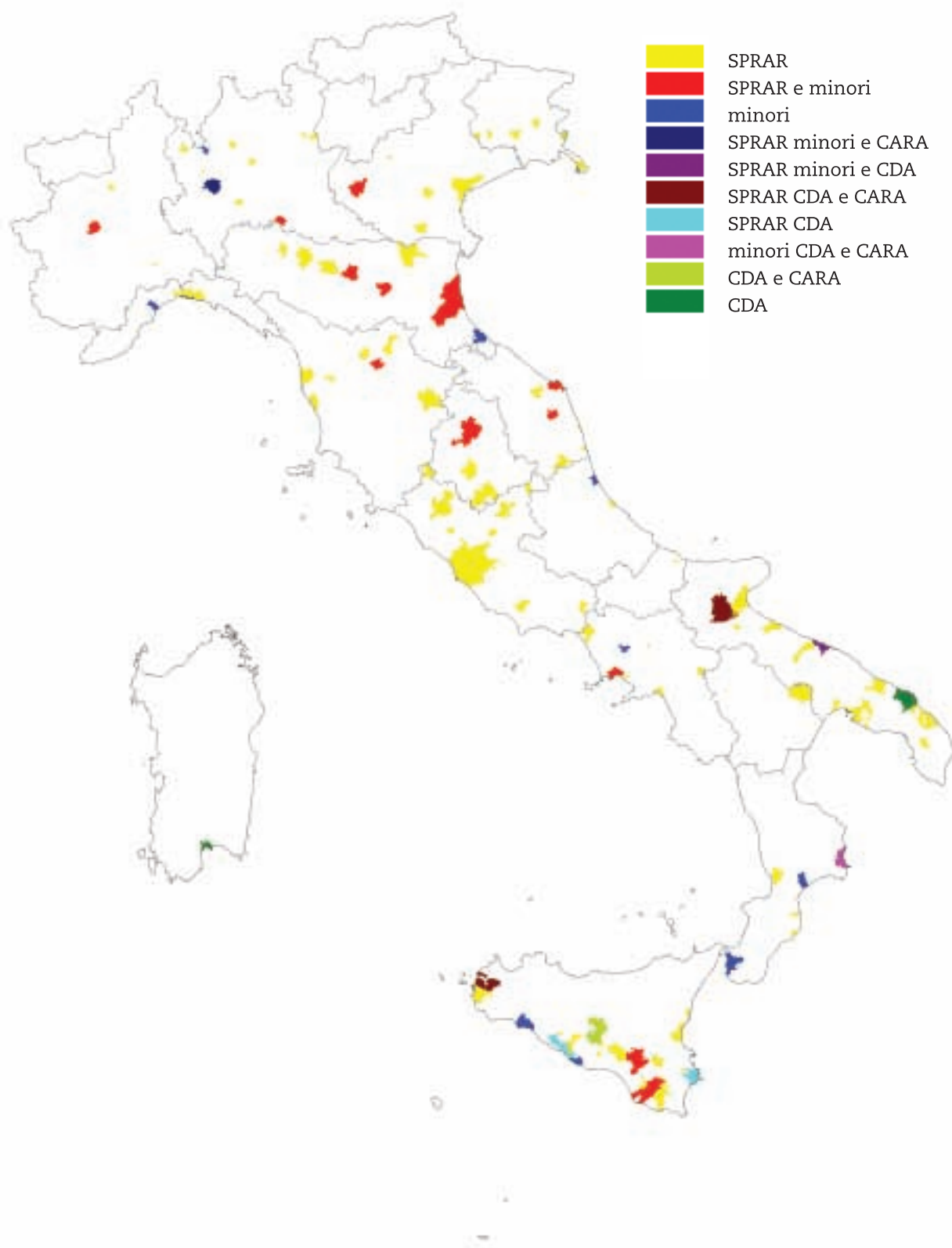
- Centri di Accoglienza (CDA). Si tratta di strutture destinate a garantire un primo soccorso allo straniero irregolare rintracciato sul territorio nazionale per il tempo strettamente necessario a stabilirne l'identità e la legittimità della permanenza sul territorio italiano. Attualmente sono 10.

- Centri di Accoglienza Richiedenti Asilo (CARA). Sono strutture che ospitano, per un periodo di tempo limitato, lo straniero richiedente asilo privo di documenti di riconoscimento al fine di consentire l'identificazione e la definizione della procedura di riconoscimento dello status di rifugiato. Attualmente sono 6.

- Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR). Costituito dalla rete di enti locali che, su base volontaria, realizzano progetti di accoglienza integrata, offrendo ai richiedenti asilo e ai rifugiati interventi di integrazione che prevedono, in modo complementare alla sola accoglienza materiale, anche misure di formazione, accompagnamento, assistenza ed orientamento, nonché percorsi di inserimento socio-economico. Attualmente sono 138 i progetti territoriali attivi, di cui 108 realizzati da comuni o da Unioni di comuni.

- Strutture per l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati (minori). Si tratta di un sistema nazionale realizzato dai comuni italiani di presa in carico e integrazione dei minori stranieri non accompagnati, con particolare riguardo alla pronta accoglienza. Attualmente sono 26.

Figura 8 I centri di accoglienza, 2009



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Anci e Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (2009)

La rete di assistenza dei comuni al cittadino straniero

La rete di assistenza dei comuni al cittadino straniero prevede un'attività di supporto ai cittadini stranieri nella predisposizione della documentazione necessaria alla compilazione delle domande di

rilascio e rinnovo dei titoli di soggiorno. La rete è costituita da 357 sportelli, gestiti in 314 comuni molti dei quali di piccole dimensioni (14 sotto i 2.000 abitanti e 51 da 2.000 e i 5.000 abitanti).

Figura 9 Gli sportelli per l'immigrazione, 2009



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Anci e Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (2009)

I centri di identificazione ed espulsione

Sono strutture destinate al trattenimento, convalidato dal Giudice di pace, degli stranieri extracomunitari irregolari e destinati all'espulsione. Sono gli ex Centri di permanenza temporanea ed assistenza.

Il termine massimo di permanenza degli stranieri

in tali centri è fissato in 180 giorni complessivi. Attualmente sono operativi 13 centri.

Figura 10 I centri di identificazione ed espulsione, 2009



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno (2009)

Indice delle tabelle, grafici e figure

- Tabella 1 I sindaci eletti nei comuni italiani, per regione, 2009
- Tabella 2 I sindaci eletti nei comuni italiani, per classe demografica, 2009
- Tabella 3 I sindaci eletti nei comuni metropolitani, 2009
- Figura 1 Le donne sindaco, 2009
- Tabella 4 Gli amministratori nei comuni italiani, per regione, 2009
- Tabella 5 Gli amministratori nei comuni italiani, per classe demografica, 2009
- Tabella 6 Gli amministratori nei comuni metropolitani, 2009
- Tabella 7 Il personale nei comuni italiani, per regione, 2007
- Tabella 8 Il personale nei comuni italiani, per classe demografica, 2007
- Grafico 1 Ripartizione dipendenti comunali, per sesso, 2007
- Tabella 9 Il personale nei comuni metropolitani, 2007
- Tabella 10 Il personale dirigente nei comuni italiani, 2007
- Tabella 11 Il personale dirigente nei comuni italiani, per classe demografica, 2007
- Grafico 2 Ripartizione dirigenti comunali, per sesso, 2007
- Tabella 12 Il personale dirigente nei comuni italiani, per classe demografica, 2007
- Figura 2 Numero di abitanti per dipendente comunale, 2007
- Tabella 13 Le Unioni dei comuni per regione, 2009
- Tabella 14 Le Unioni dei comuni per classe demografica, 2009
- Figura 3 Le Unioni di comuni, 2009
- Tabella 15 Le comunità montane, per regione, 2009
- Tabella 16 Le comunità montane, per classe demografica, 2009
- Tabella 17 Le comunità montane nei comuni metropolitani, 2009
- Figura 4 Le Comunità Montane, 2009
- Tabella 18 Indicatore di autonomia finanziaria dei comuni italiani, per regione, valori espressi in percentuale ed euro pro capite, accertamenti, 2007
- Grafico 3 Il grado di autonomia finanziaria dei comuni, 2003-2007
- Tabella 19 Indicatore di autonomia finanziaria dei comuni italiani, per classe demografica, valori espressi in percentuale ed euro pro capite, accertamenti, 2007
- Tabella 20 Indicatore di autonomia finanziaria dei comuni metropolitani, valori espressi in percentuale ed euro pro capite, accertamenti, 2007
- Tabella 21 Indicatore di autonomia tributaria dei comuni italiani, per regione, valori espressi in percentuale ed euro pro capite, accertamenti, 2007
- Tabella 22 Indicatore di autonomia tributaria dei comuni italiani, per classe demografica, valori espressi in percentuale ed euro pro capite, 2007
- Grafico 4 Autonomia tributaria dei comuni, 2003-2007
- Tabella 23 Indicatore di autonomia tributaria dei comuni metropolitani, valori espressi in percentuale ed euro pro capite, 2007
- Tabella 24 Indicatore di pressione fiscale dei comuni italiani, per regione, valori espressi in percentuale ed euro pro capite, accertamenti, 2007

Tabella 25 Indicatore di pressione fiscale dei comuni italiani, per classe demografica, valori espressi in percentuale ed euro pro capite, accertamenti, 2007

Grafico 5 La pressione fiscale dei comuni, 2003- 2007

Tabella 26 Indicatore di pressione fiscale dei comuni metropolitani, valori espressi in percentuale ed euro pro capite, accertamenti, 2007

Tabella 27 Le entrate da trasferimenti dei comuni italiani, per regione, euro pro capite, 2007

Tabella 28 Le entrate da trasferimenti dei comuni italiani, per classe demografica, euro pro capite, 2007

Grafico 6 Le entrate da trasferimenti dei comuni italiani, regioni a Statuto Speciale, 2007

Grafico 7 Le entrate da trasferimenti dei comuni italiani, regioni a Statuto Ordinario, 2007

Tabella 29 Le entrate da trasferimenti dei comuni metropolitani, euro pro capite, 2007

Tabella 30 La capacità di riscossione dei comuni italiani, per regione, valori espressi in percentuale ed euro pro capite, 2007

Tabella 31 La capacità di riscossione dei comuni italiani, per classe demografica, valori espressi in percentuale ed euro pro capite, 2007

Grafico 8 Capacità di riscossione delle entrate proprie dei comuni, 2003- 2007

Tabella 32 La capacità di riscossione dei comuni metropolitani, valori espressi in percentuale ed euro pro capite, 2007

Tabella 33 La spesa delle amministrazioni comunali, per regione, euro capite, 2007

Tabella 34 La spesa delle amministrazioni comunali, per classe demografica, euro pro capite, 2007

Grafico 9 La spesa delle amministrazioni comunali, 2007

Tabella 35 La spesa dei comuni metropolitani, euro pro capite, 2007

Grafico 10 - La composizione delle spese in C/CAP dei comuni, anno 2007

Tabella 36 La spesa per funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo dei comuni italiani, per regione, 2007

Tabella 37 La spesa per funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo dei comuni italiani, per classe demografica, 2007

Grafico 11 La spesa per funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo dei comuni, 2003-2007

Tabella 38 La spesa per funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo dei comuni metropolitani, 2007

Tabella 39 Indicatore di rigidità dei comuni italiani, per regione, valori espressi in percentuale ed euro procapite (dati di competenza), 2007

Tabella 40 Indicatore di rigidità dei comuni italiani, per classe demografica, valori espressi in percentuale ed euro procapite (dati di competenza), 2007

Grafico 12 La rigidità di bilancio dei comuni, 2003-2007

Tabella 41 Indicatore di rigidità dei comuni metropolitani, valori espressi in percentuale ed euro procapite (dati di competenza), 2007

Tabella 42 Lo stock di debito dei comuni italiani, per regione, 2007

Tabella 43 Lo stock di debito dei comuni italiani, per classe demografica, 2007

Tabella 44 Lo stock di debito dei comuni metropolitani, 2007

Figura 5 Gli uffici locali delle Agenzie delle Entrate, 2007

Figura 6 I tribunali ordinari e le sezioni distaccate di tribunale, 2007

Figura 7 I Giudici di pace, 2007

Figura 8 I centri di accoglienza, 2009

Figura 9 Gli sportelli per l'immigrazione, 2009

Figura 10 I centri di identificazione ed espulsione, 2009