

LA PEREQUAZIONE DELL'ONERE DELLE POPOLAZIONI NON  
RESIDENTI NELLA CITTÀ METROPOLITANA FIORENTINA

GIUSEPPE FERRAINA, ANDREA TADDEI

pubblicazione internet realizzata con contributo della



COMPAGNIA  
di San Paolo

---

società italiana di economia pubblica

dipartimento di economia pubblica e territoriale – università di pavia

# La perequazione dell'onere delle popolazioni non residenti nella Città Metropolitana fiorentina<sup>♦</sup>

Giuseppe Ferraina\*

Andrea Taddei<sup>+</sup>

Giugno, 2008

## Abstract:

*Il lavoro affronta il problema del peso crescente delle popolazioni non residenti, che quotidianamente “utilizzano” la città di Firenze, sul bilancio dell'amministrazione comunale. Il documento analizza l'evoluzione demografica di lungo periodo dell'area urbana fiorentina, con lo scopo di mettere in luce la tipicità metropolitana del contesto territoriale medesimo, anche con riferimento alla crescente separazione tra scelta residenziale e sede di lavoro. Successivamente, il fenomeno metropolitano viene inquadrato sotto il profilo fiscale, ponendo in evidenza la condizione economica del Comune fiorentino e le interdipendenze fiscali di carattere sovracomunale. Pertanto, al fine di fornire una quantificazione dell'effettivo onere in termini di spesa che le popolazioni non residenti comportano, si fornisce dapprima una stima della consistenza delle varie tipologie di popolazione “utilizzatrice” della città, passando successivamente all'imputazione delle spese afferenti ai non residenti, puntualmente epurate dai corrispettivi pagati. Infine, l'attenzione viene indirizzata sugli strumenti fiscali utilizzati in alcune città europee per il contenimento di tali oneri, oltre ad un approfondimento sulla loro applicabilità all'interno dell'area urbana fiorentina.*

**Classificazione JEL:** H23 - H71 - R41.

**Keywords:** *area/città metropolitana, equivalenza fiscale, equità fiscale, federalismo fiscale, tassazione di scopo, imposizione commutativa.*

<sup>♦</sup> L'introduzione e i capitoli 1 e 2 sono a cura di Giuseppe Ferraina; i capitoli 3 e 4 e l'appendice metodologica sono a cura di Andrea Taddei; le conclusioni sono opera congiunta dei due autori.

Un sentito ringraziamento va ai colleghi dell'IRPET, in particolar modo a Giovanni Maltinti e Stefania Lorenzini per i preziosi suggerimenti forniti nel corso dell'intero svolgimento del lavoro e a Stefano Rosignoli, Claudia Ferretti e Donatella Marinari per i suggerimenti di carattere statistico.

L'allestimento del testo è stato curato da Chiara Coccheri dell'IRPET.

\* IRPET (Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana), Via La Farina 27, 50132 Firenze  
Tel.: +39 055 57 41 29 Fax: +39 055 57 41 55 e-mail: giuseppe.ferraina@irpet.it

<sup>+</sup> IRPET (Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana), Via La Farina 27, 50132 Firenze  
Tel.: +39 055 57 41 76 Fax: +39 055 57 41 55 e-mail: andrea.taddei@irpet.it



## INTRODUZIONE

In passato i principali centri urbani si configuravano come entità territoriali tendenzialmente limitate ed individuabili, alle quali corrispondevano, almeno in via potenziale, livelli istituzionali ben definiti e funzionali. Nel corso del tempo, però, questa consolidata fisionomia della grande realtà urbana è venuta sempre più assottigliandosi, a causa di una lenta ma costante crescita della sua dimensione oltre i propri tradizionali confini amministrativi, compromettendo in tal modo la precedente connessione fra identità urbana e riferimento istituzionale. Questo fenomeno ha congiuntamente investito l'intero spazio circostante il nucleo urbano principale, dando così luogo ad un insieme di unità territoriali formalmente distinte ma, in via definitiva, fortemente integrate ed interdipendenti sul piano economico-funzionale, meglio noto come area/città metropolitana.

Questo importante processo, qui sinteticamente riassunto, ha interessato più o meno recentemente anche i maggiori comuni italiani, i quali sono attualmente impegnati nel ricercare le opportune ed idonee soluzioni amministrative, con lo scopo di poter adeguatamente governare, in primo luogo sul piano della sostenibilità finanziaria, la complessa fase di profonda trasformazione concernente lo sviluppo policentrico della città metropolitana.

Al fine di cogliere i tratti salienti di questo mutamento strutturale, si ritiene interessante richiamare innanzitutto il costante declino demografico registrato negli ultimi decenni dalle principali città italiane, accompagnato da un crescente invecchiamento della popolazione residente. Inoltre, molto spesso la diminuzione della popolazione anagrafica non corrisponde un'effettiva riduzione del peso demografico a carico del bilancio comunale di riferimento. Infatti, trattandosi generalmente di spostamenti residenziali verso luoghi appartenenti all'hinterland metropolitano, non diminuisce proporzionalmente la domanda di diversi servizi finanziati, in via prioritaria, dai residenti del comune principale del territorio metropolitano. Pertanto, sotto questo cruciale aspetto, più che di abbandono del comune capoluogo si rivelerebbe maggiormente appropriato parlare di tendenziale fuga dalla sua giurisdizione fiscale. Richiamando alcuni importanti contributi della letteratura economica (Hirschmann, 1970; Tiebout, 1956), sembrerebbe che gli abitanti della grande città abbiano tenuto un comportamento di "exit" piuttosto che di "voice", optando per il "voto con i piedi" anziché tentare di incidere sulle scelte politiche locali attraverso lo strumento elettorale.

A confermare questa osservazione contribuisce l'immagine, ben presente in ognuno di noi, degli spazi urbani sempre più affollati. Questa fotografia della città contemporanea costituisce un momento di importante riflessione per cogliere un aspetto fondamentale della sua profonda metamorfosi. Pur riducendo costantemente la sua tradizionale funzione residenziale, il grande centro urbano accoglie quotidianamente un numero crescente di popolazione non residente. Ci si riferisce in primo luogo ai "pendolari" tradizionali, che si recano in città per motivi di lavoro/studio, ai quali sempre più vengono ad aggiungersi i "city users" (in diversi casi assai invasivi degli spazi urbani e fonte di ingenti costi in termini di governo dei servizi pubblici) ed i "metropolitan businessmen" (caratterizzati, rispetto alla precedente categoria, da consumi più qualificati ed utilizzo maggiormente concentrato degli ambienti cittadini).

La popolazione non residente costituisce, senza alcun dubbio, una preziosa risorsa economica per tutta la città metropolitana, soprattutto in termini di attivazione aggiuntiva di reddito ed occupazione a favore delle attività produttive e commerciali principalmente alimentate dalla sua presenza, ma anche con riferimento all'aumento complessivo delle entrate fiscali (tributarie e tariffarie) dei comuni dell'intero hinterland. Allo stesso tempo, però, questa

variegata “popolazione di contatto” si connota come una significativa fonte di sovraccarico urbano, i cui costi vengono sostenuti in larga parte ed indistintamente dalla popolazione residente, sia attraverso l’aggravio della fiscalità comunale (provocando, in diversi casi, situazioni di *local fiscal stress*) che in termini di ulteriore degrado della qualità della vita urbana (congestione del traffico, inquinamento acustico, smog, stress psico-fisico).

Viene quindi disatteso il principio della cosiddetta “equivalenza fiscale”, vale a dire la perfetta corrispondenza tra l’area territoriale entro cui ricadono gli effetti delle politiche ed i confini della giurisdizione amministrativa di riferimento (Olson, 1969). Ne deriva un equilibrio inefficiente tra i beneficiari dei servizi ed i residenti che decidono le caratteristiche qualitative e quantitative della loro fornitura (elettori-contribuenti). Questa discrepanza tra *users* e *taxpayers* determina un residuo fiscale negativo (Buchanan, 1950). Pertanto, sulla base di questa iniqua distribuzione territoriale e sociale dei benefici/costi derivanti dalla presenza della popolazione non residente, si ricava l’opportunità di nuovi strumenti impositivi e/o rinnovati meccanismi di perequazione fiscale orizzontale e verticale, mediante i quali poter catturare il “giusto” contributo, da parte dei soggetti privati ed istituzionali coinvolti, al finanziamento della spesa pubblica del comune principale di uno spazio territoriale di carattere metropolitano.

Un’altra importante trasformazione della grande città riguarda il suo apparato economico-produttivo. Per molto tempo contrassegnato da una tangibile centralità dell’industria manifatturiera, questo elemento strutturale ha conosciuto nel corso del tempo una serie di cambiamenti radicali, principalmente riconducibili alla fine del primato dell’economia cittadina di tipo fordista, con il conseguente approdo alla terziarizzazione della struttura produttiva dell’agglomerato urbano. Questo fenomeno è stato favorito dai differenziali di valore delle aree intraurbane, che hanno ulteriormente alimentato un processo di progressivo distacco dal territorio del comune principale, sia con riferimento a diverse preesistenti unità industriali che per quanto concerne alcune importanti attività terziarie di nuova attivazione (ad esempio i grandi centri commerciali).

Tra le diverse conseguenze determinate da questa rilevante evoluzione spicca la contrazione del numero complessivo degli addetti generalmente registrata in ambito urbano, a causa del minore effetto moltiplicatore del settore dei servizi, in termini occupazionali, rispetto al *quantum* precedentemente garantito dal primato industriale. Sul piano della fiscalità locale questo fenomeno comporta da un lato minori entrate per il comune centrale così come, soprattutto in chiave prospettica, potrebbe favorire una pericolosa riduzione della base imponibile cittadina, a fronte del crescente fabbisogno finanziario legato all’istanza, non più rinviabile, di governare in maniera efficiente ed efficace la complessità metropolitana.

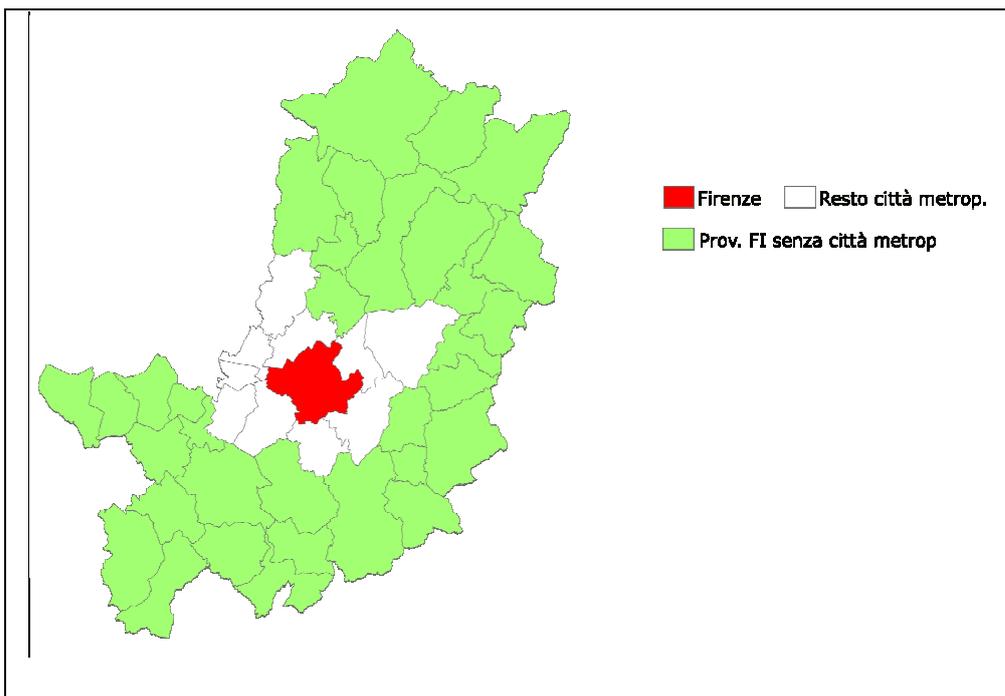
Muovendo da queste linee di trasformazione urbana, qui brevemente richiamate, l’interesse viene di seguito indirizzato sulla “città metropolitana” fiorentina,<sup>1</sup> dove tra il Comune di Firenze e la sua cintura urbana si va ormai consolidando uno spazio territoriale a forte vocazione metropolitana.

<sup>1</sup> Non esiste una specifica metodologia universalmente accettata per quanto concerne la definizione di un’area metropolitana. Molto interessante si rivela a tal proposito il cosiddetto “criterio funzionale” recentemente riproposto anche dall’Eurostat, sulla base del quale la delimitazione di uno spazio urbano di carattere metropolitano viene posta in essere attraverso l’individuazione di una serie di variabili legate all’analisi dei bacini di utenza e dei fenomeni di pendolarismo. È questo l’approccio seguito anche dall’Irpet che, all’interno dello sforzo programmatico finalizzato alla zonizzazione dello spazio regionale in Sistemi Economici Locali, fa rientrare nell’area urbana fiorentina i comuni di Firenze, Bagno a Ripoli, Calenzano, Campi Bisenzio, Fiesole, Lastra a Signa, Scandicci, Sesto Fiorentino e Signa. Nel presente lavoro vengono aggiunti i comuni di Impruneta (territorialmente contiguo al comune centrale della realtà metropolitana indagata) e Pontassieve, anche sulla base delle relative indicazioni già contenute nel Piano Strategico fiorentino del 2002.

# 1. LA METAMORFOSI DEMOGRAFICA DELLA CITTÀ METROPOLITANA

Con lo scopo di mettere in luce la tipicità metropolitana dell'area urbana fiorentina si ritiene interessante, in via iniziale, osservare l'evoluzione demografica di lungo periodo caratterizzante lo spazio territoriale indagato, sulla base della rappresentazione dello sviluppo urbano contenuta nel modello del "ciclo di vita della città", elaborato in letteratura economica da alcuni studiosi appartenenti al cosiddetto "Gruppo di Vienna"(Van den Berg et al., 1982).

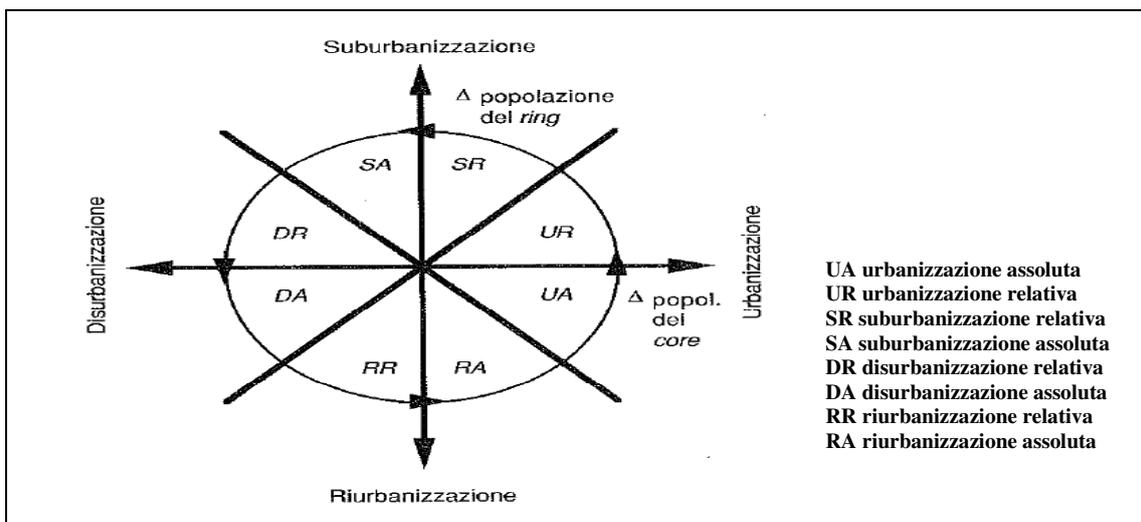
Figura 1.1  
PROFILI TERRITORIALI: FIRENZE, RESTO DELLA CITTÀ METROPOLITANA E RESTO DELLA PROVINCIA DI FIRENZE



*«Il modello di ciclo di vita della città analizza l'evoluzione temporale del rapporto fra la dinamica del centro urbano (core) e della sua periferia (ring), identificando [...] quattro distinte fasi, [...] ciascuna con due distinte sottofasi [...]: a) una fase detta di urbanizzazione, in cui il core cresce più del ring, distinta [...] in una fase di urbanizzazione assoluta (UA) quando il ring decresce (ma meno di quanto non cresca il core), e una fase di urbanizzazione relativa (UR) quando le due aree crescono entrambe, ma la prima in modo più accentuato; b) una fase detta di suburbanizzazione, in cui il ring cresce più del core, ancora in senso relativo (SR) o in senso assoluto (SA); c) una fase di disurbanizzazione, in cui l'area metropolitana interamente considerata perde popolazione, per effetto di una disurbanizzazione relativa (DR) in cui il core decresce più di quanto non aumenti il ring o di una disurbanizzazione assoluta (DA), allorché entrambe le aree perdono popolazione; infine una fase di riurbanizzazione, di tipo relativo (RR) quando il core decresce ma meno del ring, e di tipo assoluto (RA) quando il core comincia a crescere pur in presenza di una più forte contrazione demografica nel ring.»<sup>2</sup>*

<sup>2</sup> R. CAMAGNI (1992), *Economia urbana. Principi e modelli teorici*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, pp.378-380.

Figura 1.2  
IL MODELLO DI CICLO DI VITA URBANO



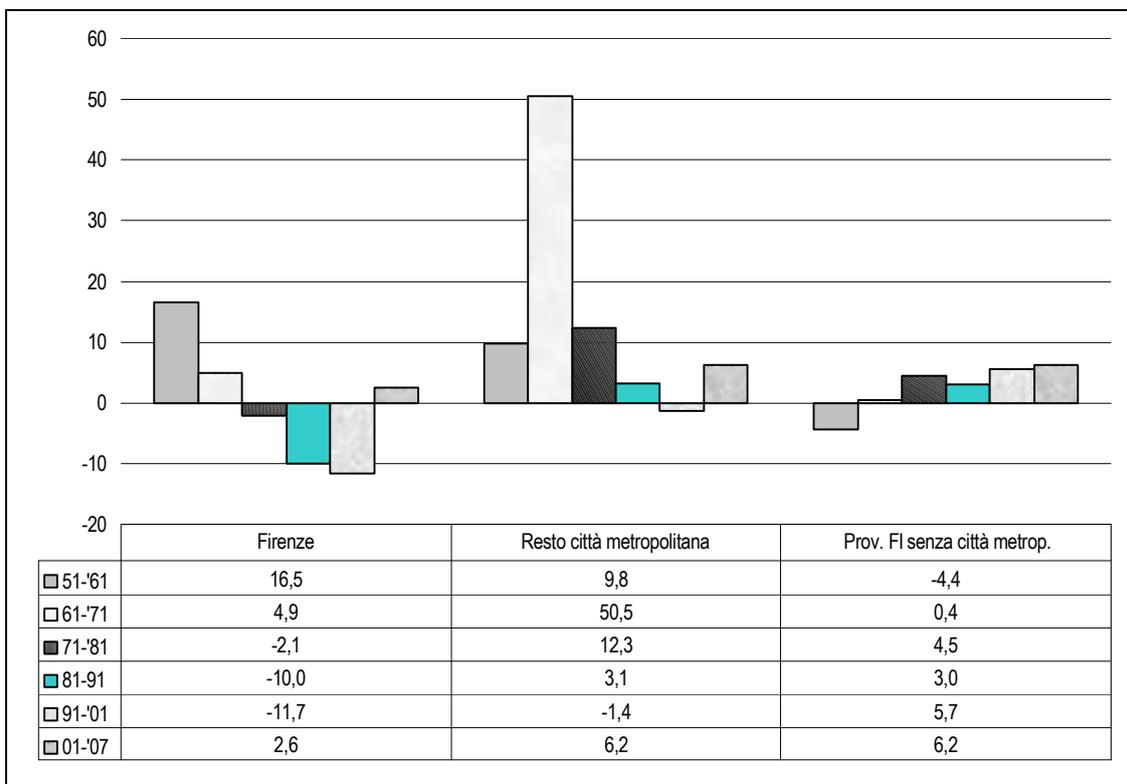
Fonte: R. Camagni (1992)

Seguendo un trend comune ai principali centri urbani nazionali ed internazionali (Commission of the European Communities, 1992), si rileva che l'area urbana fiorentina conosce, almeno tendenzialmente, diverse ipotesi demografiche prospettate dal modello del ciclo di vita urbano (Graff. 1.3-1.4 e Tab. 1.5).<sup>3</sup> Nel corso degli anni '50 il territorio comunale fiorentino vive un consistente processo di urbanizzazione che, sulla spinta di una solida crescita dell'economia cittadina, determina un elevato incremento della popolazione residente e delle unità industriali. Durante il successivo decennio, invece, si registra principalmente un significativo aumento demografico dei comuni territorialmente contigui al capoluogo fiorentino: pertanto, nel corso di questa fase di suburbanizzazione, il tasso di crescita demografica dei comuni limitrofi supera la relativa espansione contemporaneamente conosciuta dal nucleo centrale, comportando un iniziale spostamento della popolazione interessata verso la prima cintura urbana. Tra il 1971 ed il 2001 la funzione residenziale del Comune di Firenze subisce una riduzione abbastanza marcata, mentre il resto della città metropolitana rallenta costantemente la crescita demografica, fino ad assumere una dinamica negativa. Diversamente, durante quest'arco temporale gli altri comuni della provincia fiorentina manifestano un'evidente attrattività residenziale, provocando un effetto di disurbanizzazione, contrassegnato da uno spostamento della popolazione metropolitana verso la seconda cintura urbana. Infine, sulla base dei dati elaborati dall'Istat sui mutamenti demografici concernenti il periodo 2001-2007, si denota l'avvio di una nuova tendenza residenziale, nel segno di una prima riurbanizzazione della città metropolitana fiorentina, compreso il suo comune centrale.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Accanto alla previsione di generiche forme di economie/diseconomie di scala urbane, per focalizzare la causa principale delle fasi oscillatorie di sviluppo/declino demografico della città di rango metropolitano si rivela molto interessante l'interpretazione economico-ecologica, di evidente matrice classica-ricardiana, fornita da alcuni lavori di Economia urbana (Camagni, 1992), attraverso uno schema preda-predatore contrassegnato dalla presenza di elementi esclusivamente endogeni alla struttura economica del contesto urbano indagato. Qui la preda (costituita dal reddito/prodotto lordo del centro urbano principale) viene ciclicamente catturata dal predatore (rappresentato dalla rendita fondiaria urbana, dovuta principalmente alla crescente richiesta di suolo urbano all'interno di un sistema economico locale in crescita ma prossimo alla saturazione territoriale), compromettendo la competitività economica e la crescita demografica del centro urbano principale.

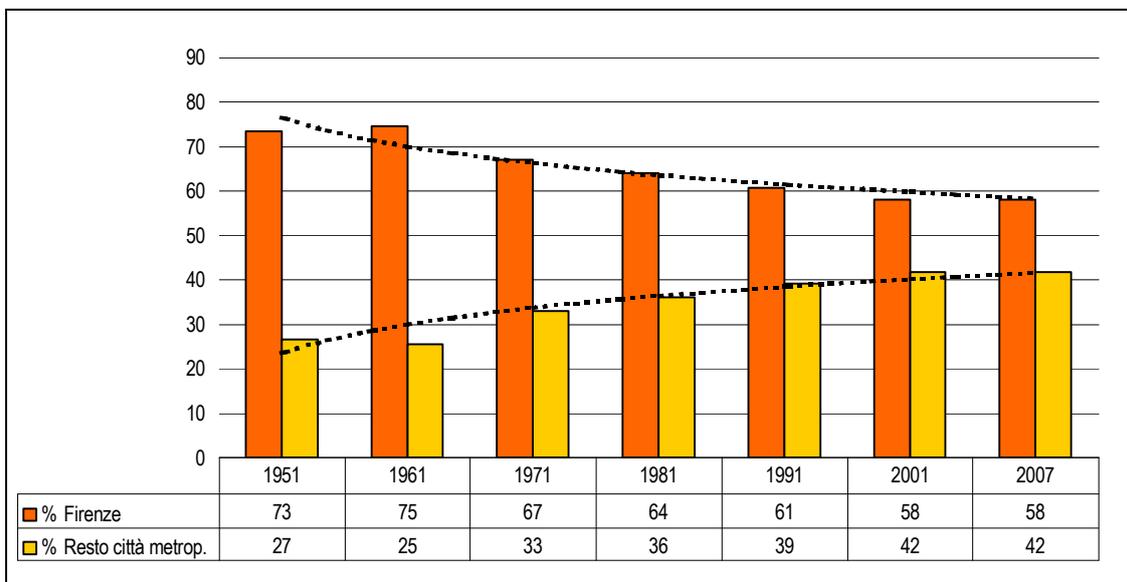
<sup>4</sup> Per quanto concerne la fase della riurbanizzazione, gli studi di Economia urbana fin qui sviluppati non confermano la relativa previsione demografica, almeno secondo la caratterizzazione fornita dal modello teorico considerato. Con riferimento specifico all'area urbana fiorentina, infatti, è bene precisare che questo primo effetto di riurbanizzazione scaturisce essenzialmente dalla regolarizzazione degli immigrati irregolari avvenuta durante l'arco temporale preso in considerazione.

Grafico 1.3  
 DINAMICA DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE  
 Variazioni percentuali. 1951-2007



Fonte: elaborazioni Irpet su dati Istat

Grafico 1.4  
 SVILUPPO POLICENTRICO DELLA CITTÀ METROPOLITANA FIORENTINA  
 Composizione percentuale della popolazione residente. 1951-2007



Fonte: elaborazioni Irpet su dati Istat

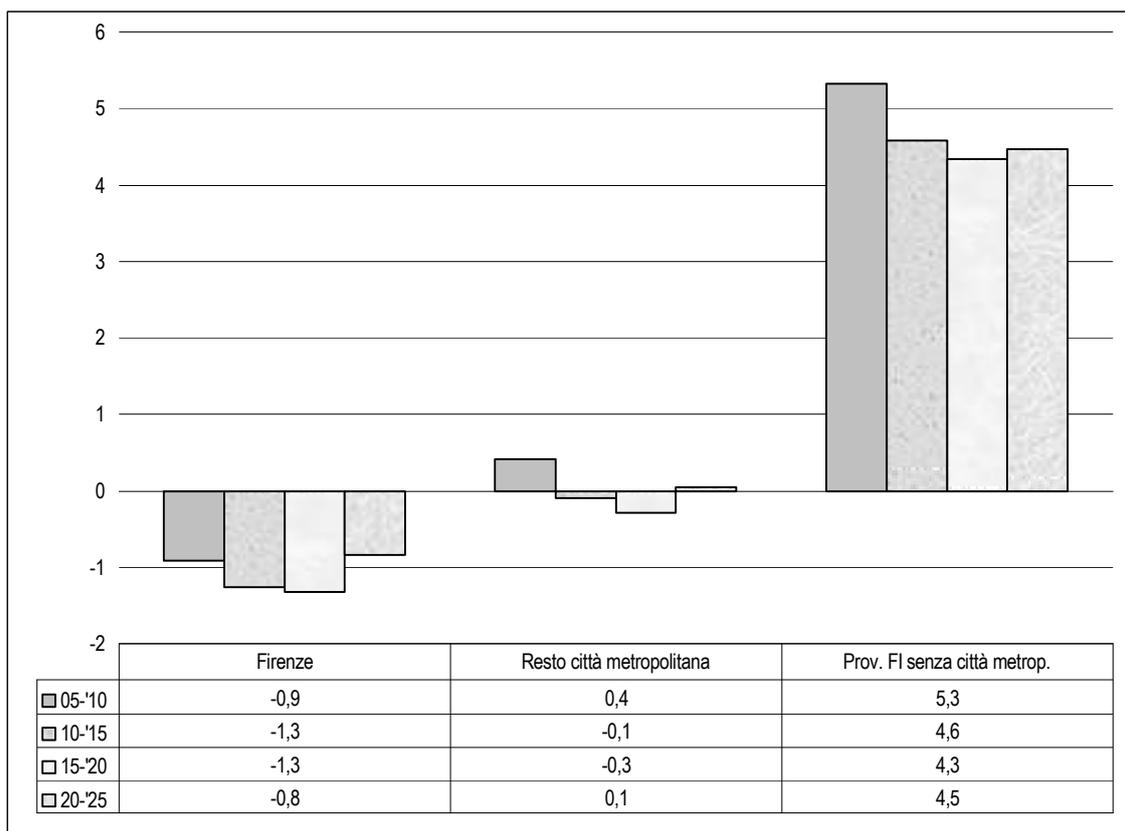
Tabella 1.5  
DINAMICA DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE  
Valori assoluti. 1951-2007

Anno	Firenze	Resto città metrop.	Totale città metrop.	Prov. FI senza città metrop.
1951	374.625	135.774	510.399	294.359
1961	436.516	149.132	585.648	281.529
1971	457.803	224.468	682.271	282.645
1981	448.331	252.153	700.484	295.324
1991	403.294	260.068	663.362	304.075
2001	356.118	256.416	612.534	321.326
2007	365.966	263.068	629.034	341.380

Fonte: elaborazioni Irpet su dati Istat

Diversamente, con riferimento ad un orizzonte temporale maggiormente proiettato verso il futuro, gli scenari demografici presentati dall'Irpet per il periodo 2005-2025 (Fig. 1.6) segnalano una prossima espansione dei territori comunali situati oltre la prima cintura urbana, accompagnata da un'ulteriore contrazione residenziale del comune fiorentino.

Figura 1.6  
PREVISIONE DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE  
Variazioni percentuali. 2005-2025



Fonte: stime Irpet

La peculiarità metropolitana dell'area urbana fiorentina può essere opportunamente posta in evidenza anche mediante il confronto territoriale inerente all'evoluzione congiuntamente conosciuta, nel corso degli ultimi decenni, in termini di numero degli "occupati" residenti e mole complessiva degli "addetti" alle unità locali di imprese ed istituzioni presenti nell'area di riferimento (Tab. 1.7).

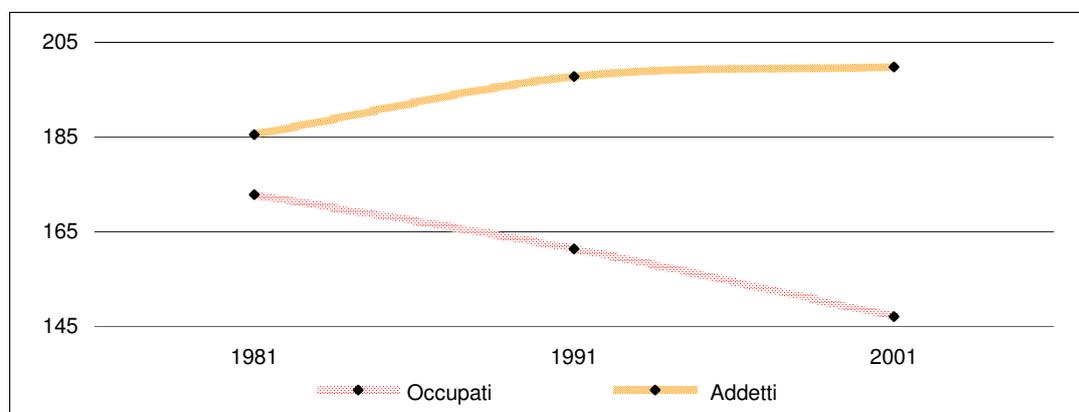
Tabella 1.7  
NUMERO DI OCCUPATI ED ADDETTI NELLE UNITÀ LOCALI DI IMPRESE ED ISTITUZIONI  
Valori assoluti in migliaia e variazioni percentuali. 1981-2001

Ambito territoriale	Valori assoluti			Variazioni percentuali		
	1981	1991	2001	81/91	91/01	81/01
<b>OCCUPATI</b>						
Firenze	172.8	161.3	147.0	-6,7	-8,8	-14,9
Resto città metrop.	106.2	120.6	112.3	13,6	-6,9	5,8
Prov. FI senza città metrop.	89.9	119.7	138.0	33,1	15,3	53,4
TOSCANA	1.365.9	1.369.4	1.427.4	0,3	4,2	4,5
<b>ADDETTI</b>						
Firenze	185.5	197.8	199.8	6,6	1,0	7,6
Resto città metrop.	87.6	95.8	105.4	9,4	10,0	20,3
Prov. FI senza città metrop.	104.9	107.6	112.8	2,5	4,8	7,5
TOSCANA	1.259.4	1.305.9	1.367.9	3,7	4,7	8,6

Fonte: elaborazioni Irpet su dati Istat

Sotto questo aspetto, Firenze presenta da diverso tempo un crescente andamento dicotomico relativo alle due variabili appena richiamate (Graf. 1.8). Attraverso questa specifica informazione, pertanto, si ricava un'importante conferma, sebbene in via indiretta, concernente l'aumento del pendolarismo in entrata per motivi di lavoro.

Grafico 1.8  
ANDAMENTO DICOTOMICO DEL NUMERO DI OCCUPATI ED ADDETTI NEL COMUNE DI FIRENZE  
Valori assoluti in migliaia. 1981-2001



e: elaborazioni Irpet su dati Istat

Font

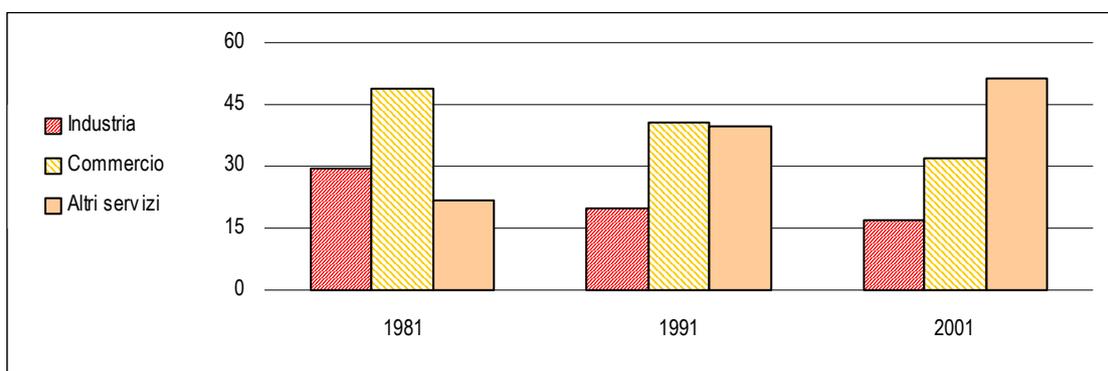
A partire dagli anni '90 lo stesso fenomeno investe l'intera prima cintura mentre, in via completamente antitetica rispetto al trend appena delineato, il resto della provincia fiorentina segnala una crescita del numero degli occupati<sup>5</sup> decisamente più consistente rispetto all'aumento parallelamente registrato anche in termini di addetti, evidenziando in tal modo un

<sup>5</sup> Pur non disponendo di una puntuale conferma empirica, si ritiene abbastanza realistico ipotizzare che questo dato si riferisca in larga parte a giovani residenti provenienti da Firenze e dalla prima cintura urbana.

tangibile ampliamento territoriale del fenomeno tipicamente metropolitano relativo alla marcata differenziazione tra scelta residenziale e sede di lavoro.

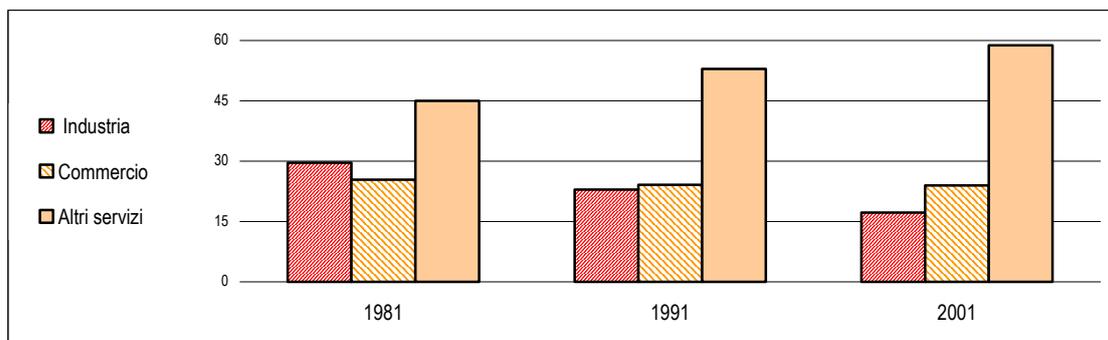
Fra l'altro i dati riportati confermano, nonostante il fenomeno della cosiddetta "delocalizzazione produttiva", una rinnovata centralità del capoluogo fiorentino all'interno del sistema economico del territorio metropolitano. Infatti, osservando con attenzione l'evoluzione di lungo periodo della composizione strutturale dell'apparato produttivo fiorentino, si ritiene interessante mettere in evidenza che, a differenza di altri importanti centri urbani del Paese, nonostante il precoce superamento della fase relativa al primato industriale (Graf. 1.9), Firenze si caratterizza per la sua costante capacità di assorbire un livello di forza lavoro sempre crescente, grazie all'effetto moltiplicatore garantito sotto questo profilo dal settore terziario nel suo complesso (Graf. 1.10).<sup>6</sup>

Grafico 1.9  
COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLE UNITÀ LOCALI DI IMPRESE ED ISTITUZIONI PER SETTORE ECONOMICO  
Comune di Firenze. 1981-2001



Fonte: elaborazioni Irpet su dati Istat

Grafico 1.10  
COMPOSIZIONE PERCENTUALE DEGLI ADDETTI ALLE UNITÀ LOCALI DI IMPRESE ED ISTITUZIONI PER SETTORE ECONOMICO  
Comune di Firenze. 1981-2001

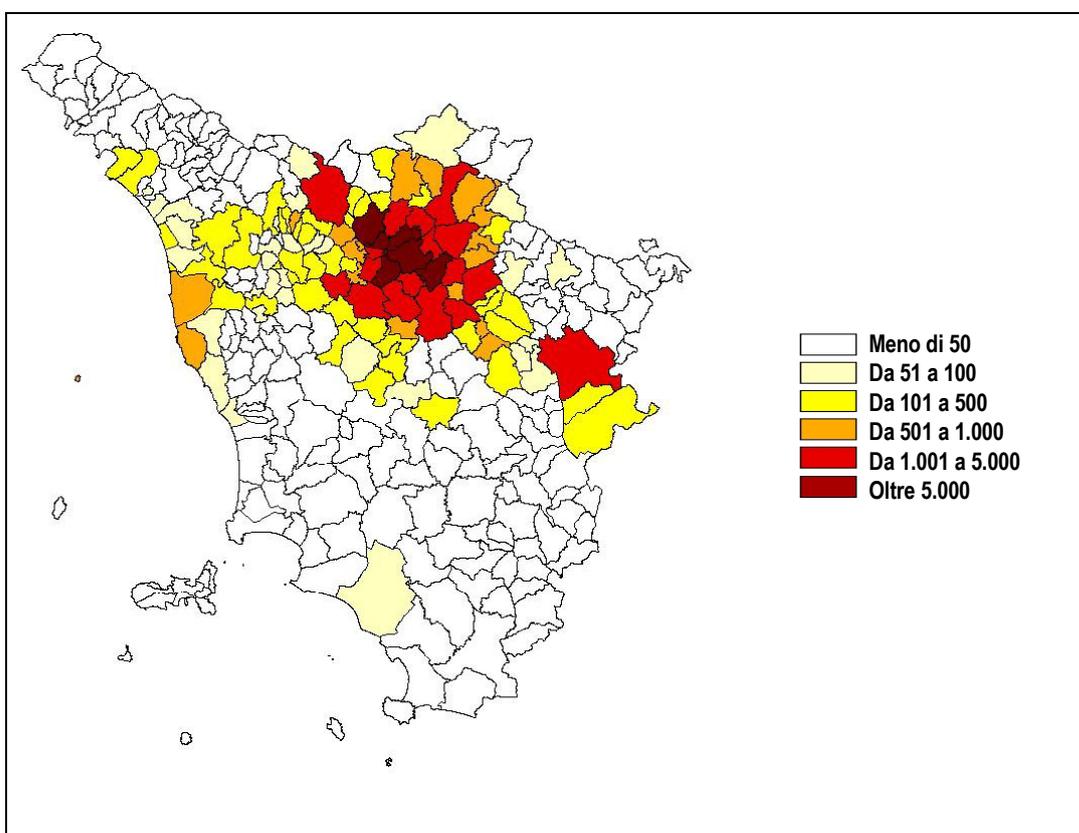


Fonte: elaborazioni Irpet su dati Istat

<sup>6</sup> Operando un confronto con il Comune di Torino (Piperno S. et al., 2006), si ricava che nel periodo 1981-2001 il capoluogo piemontese subisce, invece, una contrazione del numero complessivo di addetti alle unità locali, a causa della robusta riduzione della forza lavoro manifestata dal settore industriale, non compensata completamente dalla pur rilevante crescita a tal riguardo conseguita dal comparto terziario. Pertanto, in via definitiva, questo confronto territoriale spinge ad ipotizzare che, a seguito della fine del primato industriale, i centri urbani tradizionalmente caratterizzati da un tessuto produttivo maggiormente eterogeneo siano riusciti, nel corso del tempo, a riconvertire con minore difficoltà la relativa forza lavoro, evitando così una dolorosa contrazione in termini di addetti interni alla propria struttura economica.

Accanto allo *sprawl* urbano, già di per sé fonte di un significativo sovraccarico in termini di ulteriore congestione urbana, si registra un'indiscutibile attrattività del capoluogo fiorentino lungo tutto il territorio regionale (Fig. 1.11), soprattutto con riferimento ai maggiori centri urbani ed ai principali assi di comunicazione, dai quali ha origine una quota non trascurabile del flusso dei pendolari che quotidianamente raggiungono il territorio comunale per motivi di lavoro/studio. Diversamente dal caso precedente, in tale frangente si rivela abbastanza realistico ipotizzare che l'attrattività del Comune di Firenze venga esercitata principalmente su studenti universitari e *businessmen*, data la posizione decisamente preminente assunta dal territorio fiorentino in termini di offerta dei servizi formativi e professionali di maggiore innovazione e/o prestigio, al cospetto di una ben più diffusa offerta generica di lavoro riscontrabile su scala regionale.

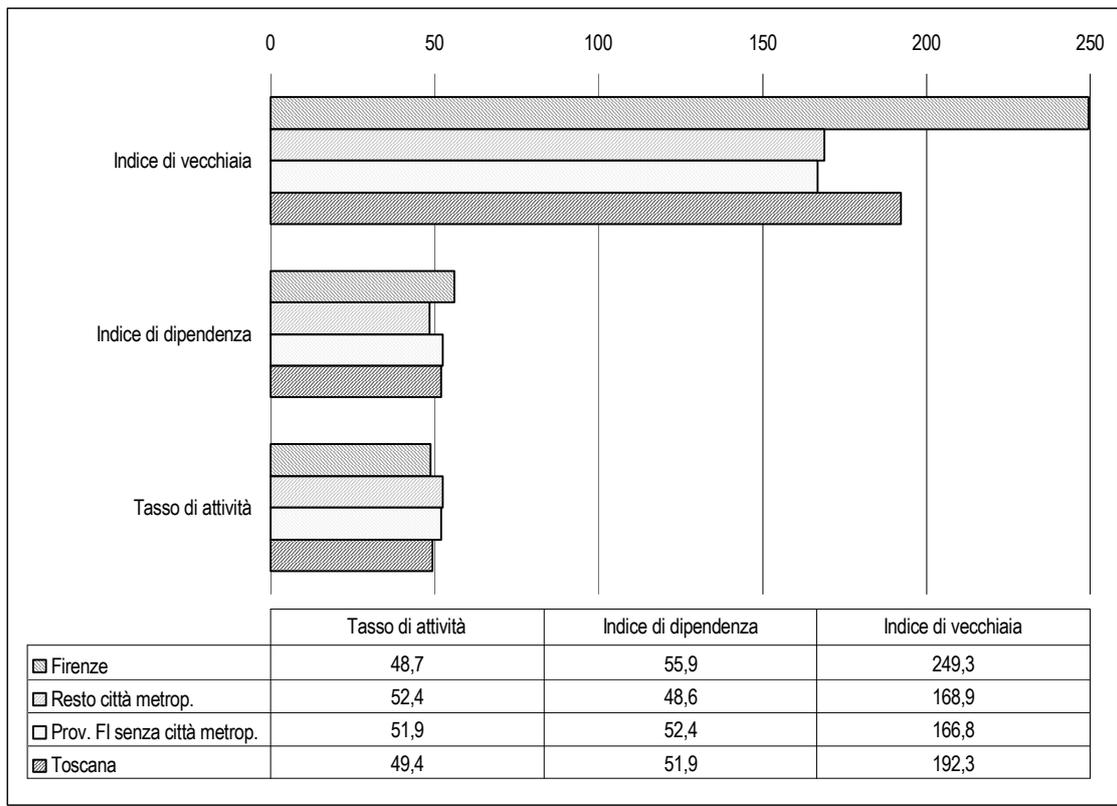
Figura 1.11  
FLUSSI DI PENDOLARI PER MOTIVI DI LAVORO/STUDIO IN INGRESSO A FIRENZE PER COMUNE DI PROVENIENZA  
Valori assoluti. 2001



Fonte: Istat

Focalizzando ulteriormente l'attenzione sul Comune di Firenze, risulta infine opportuno evidenziare che alla dinamica anagrafica di tipo quantitativo viene ad associarsi un preoccupante mutamento qualitativo della sua struttura demografica. Infatti, pur all'interno di un generale fenomeno di invecchiamento della popolazione toscana, Firenze presenta un equilibrio demografico particolarmente precario (Graf. 1.12), soprattutto in termini di sostenibilità finanziaria delle future politiche pubbliche necessarie a mantenere un adeguato livello di welfare locale.

Grafico 1.12  
INDICATORI DEMOGRAFICI RELATIVI ALLA POPOLAZIONE RESIDENTE. 2001



<sup>1</sup> L'indice di vecchiaia rappresenta il rapporto percentuale avente al numeratore la popolazione di 65 anni e più ed al denominatore quella di 0-14 anni.  
<sup>2</sup> L'indice di dipendenza rappresenta il rapporto percentuale avente al numeratore la somma tra la popolazione di 0-14 anni e quella di 65 anni e più ed al denominatore la popolazione di 15-64 anni.  
<sup>3</sup> Il tasso di attività rappresenta il rapporto percentuale avente al numeratore la popolazione di 15 anni e più appartenente alle forze di lavoro ed al denominatore il totale della popolazione di 15 anni e più.  
 Fonte: elaborazioni Irpet su dati Istat

2.

LA SITUAZIONE FINANZIARIA E LE INTERDIPENDENZE FISCALI

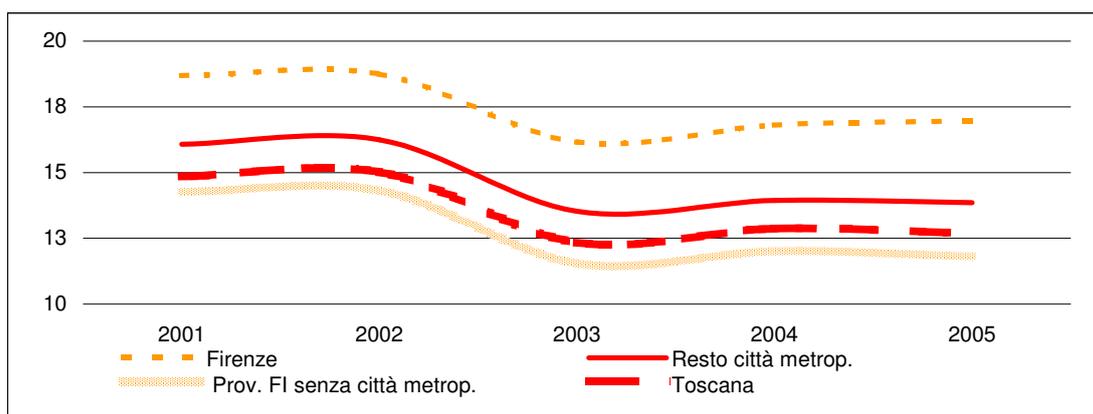
Proseguendo lungo questo sforzo conoscitivo, finalizzato alla verifica empirica delle principali implicazioni di finanza locale potenzialmente derivanti dallo sviluppo del ciclo urbano appena delineato, si ritiene importante puntare l'interesse sull'analisi delle conseguenze propriamente fiscali determinate dalla trasformazione strutturale vissuta dal grande centro urbano.

Con riferimento ad alcune grandi città statunitensi, una serie di studi economici (Oakland, 1979; Reschovsky, 1997; Rothblatt, 1998; Inman, 2004) ha messo in luce come i processi di suburbanizzazione e deurbanizzazione abbiano determinato, tra gli anni '70 e '80, uno spostamento rilevante di popolazione appartenente alle classi medio-alte dal nucleo urbano centrale verso le cinture esterne dell'hinterland metropolitano. Questo fenomeno, assieme al processo di avanzata terziarizzazione, ha comportato una robusta riduzione delle basi imponibili cittadine, causando una rilevante contrazione delle entrate fiscali. Di conseguenza, non potendo far leva su un continuo aumento della pressione fiscale per evidenti ragioni di sostenibilità politico-sociale, in diversi casi il *policy maker* è stato costretto ad operare un ridimensionamento complessivo dei servizi pubblici locali, a discapito della competitività economica e della qualità della vita del polo urbano di riferimento.

Pertanto, muovendo da questi contributi della letteratura economica, si è ritenuto opportuno rivolgere l'attenzione sullo stato di salute del potenziale economico del comune centrale della città metropolitana fiorentina, ricavando una serie di informazioni sia in termini di capacità fiscale che per quanto concerne il valore aggiunto della produzione economica.

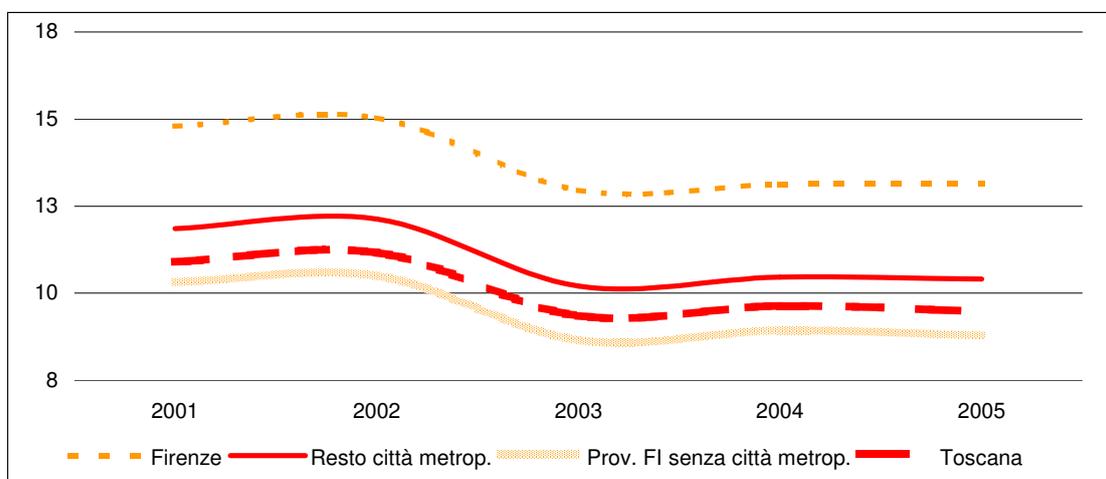
Attraverso l'utilizzo della base imponibile ai fini Irpef quale proxy attendibile, si rileva che la capacità fiscale del comune fiorentino, nel corso degli ultimi anni, subisce un rallentamento in valore assoluto, sia per contribuente che in termini pro capite (Graff. 2.1-2.2), registrando comunque un tasso di decrescita sostanzialmente in linea con i relativi valori della prima cintura urbana e del resto della provincia fiorentina, nonostante al contempo si contrassegni come l'ambito territoriale con la minore propensione all'acquisizione di nuovi contribuenti (Tab. 2.3).

Grafico 2.1  
BASE IMPONIBILE DELL'ADDIZIONALE COMUNALE IRPEF  
Valori costanti per contribuente in migliaia di euro. 2001-2005



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

Grafico 2.2  
 BASE IMPONIBILE DELL'ADDIZIONALE COMUNALE IRPEF  
 Valori costanti pro capite in migliaia di euro. 2001-2005



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

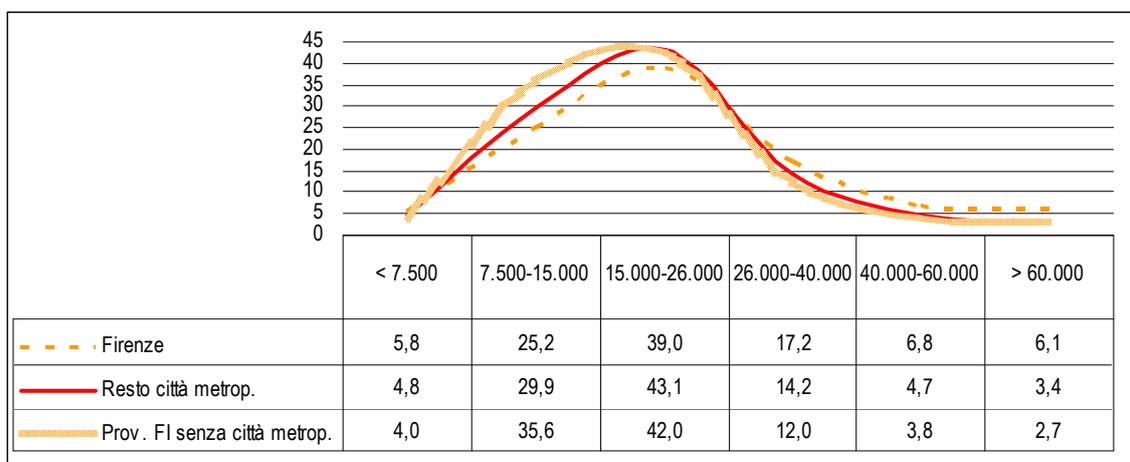
Tabella 2.3  
 NUMERO DI CONTRIBUENTI DELL'ADDIZIONALE COMUNALE IRPEF  
 2001-2005

Ambito territoriale	2001	2002	2003	2004	2005	% 01-05
<b>VALORI ASSOLUTI IN MIGLIAIA</b>						
Firenze	281,2	283,1	294,6	287,4	284,5	1,2
Resto città metrop.	189,1	192,1	196,2	196,6	197,0	4,2
Prov. FI senza città metrop.	232,6	239,0	247,5	249,3	251,5	8,1
Toscana	2.566,4	2.614,5	2.704,8	2.694,3	2.705,9	5,4
<b>% SU POPOLAZIONE RESIDENTE</b>						
Firenze	79,1	80,2	80,2	78,1	77,5	-2,0
Resto città metrop.	73,8	74,7	75,4	75,1	75,2	1,9
Prov. FI senza città metrop.	72,3	73,4	74,9	74,3	74,3	2,8
Toscana	73,4	74,4	75,8	74,9	74,8	1,9

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

Sempre a tal riguardo, mediante l'analisi della distribuzione dei residenti per classi di reddito riferibili alla variabile fiscale considerata (Graf. 2.4), si rilevano altre differenze territoriali abbastanza interessanti. In particolare, emerge che il Comune di Firenze presenta su scala percentuale i valori maggiormente elevati sia con riferimento alla classe più bassa che per quanto concerne quelle medio-alte, mentre la seconda cintura urbana manifesta un tangibile primato nel secondo scaglione considerato (7.500-15.000 euro), molto probabilmente a seguito dell'attrattività residenziale esercitata su giovani e nuove famiglie del territorio metropolitano.

Grafico 2.4  
DISTRIBUZIONE DEI RESIDENTI PER CLASSI DI REDDITO IMPONIBILE AI FINI DELL'ADDIZIONALE COMUNALE IRPEF  
Valori percentuali. 2005



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

In termini di base imponibile riferibile all'Irap privata si ottiene una risposta maggiormente positiva per il comune centrale dell'area urbana fiorentina. Sebbene questo valore venga a dipendere anche da variabili esogene rispetto alle vicende fiscali affrontate nel presente lavoro, quali soprattutto l'aspetto dimensionale ed il numero complessivo degli addetti dell'impresa, questa informazione conferma la crescente centralità del nucleo urbano principale nei confronti del sistema economico dell'intera città metropolitana e del territorio regionale. Infatti, nonostante si ricavi che in termini di contribuenti il comune fiorentino presenta un tasso di decrescita maggiormente accentuato rispetto agli altri ambiti provinciali presi in considerazione (Tab. 2.5), Firenze manifesta ugualmente il dato migliore con riferimento alla base imponibile del tributo regionale legato alla "cattura fiscale" del valore aggiunto relativo alla produzione economica (Graff. 2.6-2.7).<sup>7</sup>

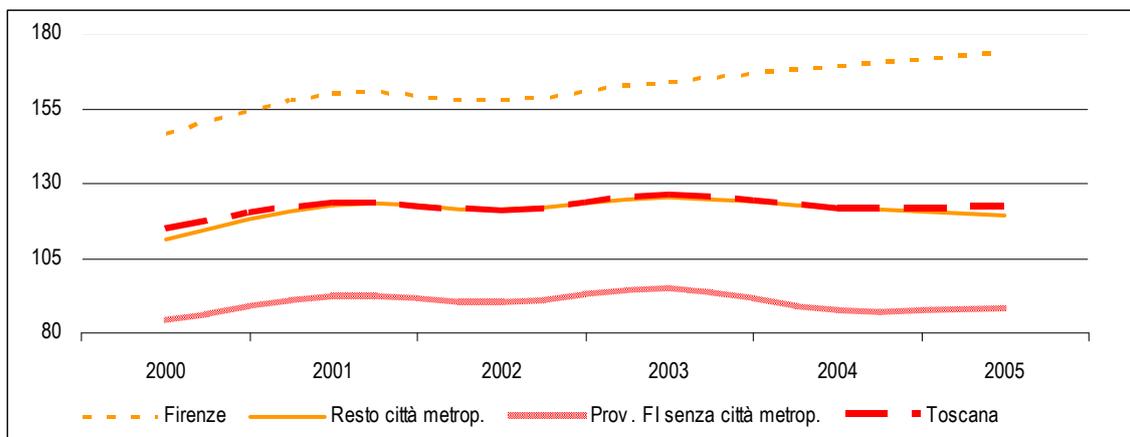
Tabella 2.5  
NUMERO DI CONTRIBUENTI DELL'IRAP PRIVATA  
2000-2005

Ambito territoriale	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Δ% 00-05
VALORI ASSOLUTI IN MIGLIAIA							
Firenze	34,4	34,7	34,7	32,8	32,7	32,8	-4,5
Resto città metrop.	20,7	20,8	20,9	20,0	20,0	20,2	-2,5
Prov. FI senza città metrop.	26,0	26,5	27,0	25,6	25,6	26,1	0,2
TOSCANA	289,5	292,1	297,3	281,7	283,4	286,4	-1,1
% SU POPOLAZIONE RESIDENTE							
Firenze	9,6	9,8	9,8	8,9	8,9	8,9	-6,7
Resto città metrop.	8,1	8,1	8,1	7,7	7,6	7,7	-4,6
Prov. FI senza città metrop.	8,1	8,2	8,3	7,8	7,6	7,7	-5,3
TOSCANA	9,3	8,4	8,5	7,9	7,9	7,9	-14,7

Fonte: elaborazioni Irpet su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze (Cruscotto Entrate Tributarie)

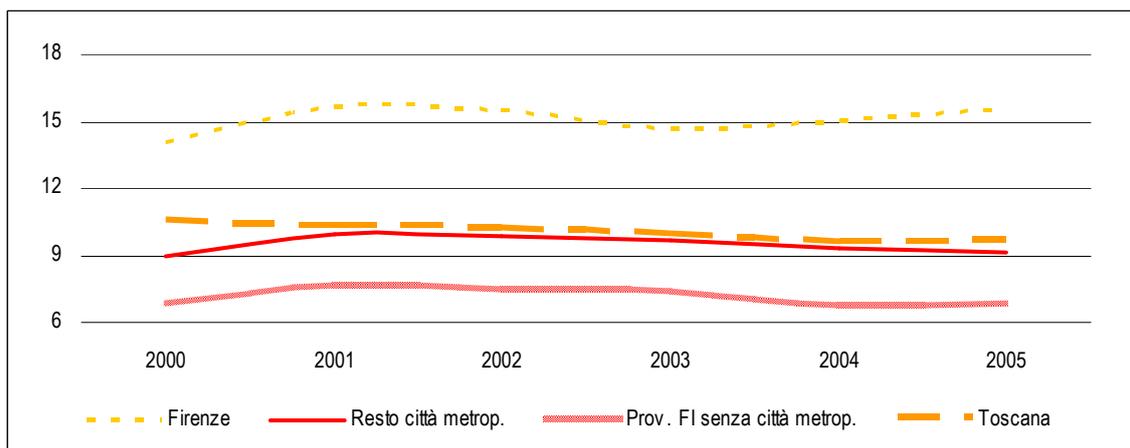
<sup>7</sup> Sulla base di questa indicazione si riterrebbe particolarmente opportuna la previsione, in un'ottica di auspicabile riforma dell'attuale sistema dei trasferimenti statali/regionali in conto capitale verso gli enti comunali, di costituire un apposito ed organico fondo mirato al finanziamento degli investimenti di rilevanza strategica a favore dei contesti metropolitani presenti lungo il territorio di riferimento.

Grafico 2.6  
 BASE IMPONIBILE DELL'IRAP PRIVATA  
 Valori costanti per contribuente in migliaia di euro. 2000-2005



Fonte: elaborazioni Irpet su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze (Cruscotto Entrate Tributarie)

Grafico 2.7  
 BASE IMPONIBILE DELL'IRAP PRIVATA  
 Valori costanti pro capite in migliaia di euro. 2000-2005



Fonte: elaborazioni Irpet su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze (Cruscotto Entrate Tributarie)

Rispetto alle indicazioni provenienti dall'analisi economica fin qui posta in essere, spostando l'attenzione sui bilanci consuntivi presentati dalle amministrazioni comunali della città metropolitana fiorentina si evince, nel complesso, una situazione di maggiore sofferenza finanziaria da parte del comune centrale.

Al fine di cogliere sinteticamente i tratti principali di questa difficoltà manifestata nel corso degli anni dal Comune di Firenze, si ritiene interessante mettere in luce, rispetto agli altri enti comunali della città metropolitana, la sua minore autonomia tributaria e finanziaria (Tab. 2.8), sebbene al contempo alla sua popolazione residente venga richiesto costantemente un maggiore sacrificio in termini di prelievo fiscale (Graff. 2.9-2.11). Diversamente, allargando il quadro comparativo all'intero territorio provinciale, non sembra riscontrarsi alcuna peculiarità finanziaria da parte della prima cintura rispetto agli altri comuni appartenenti alla provincia fiorentina.

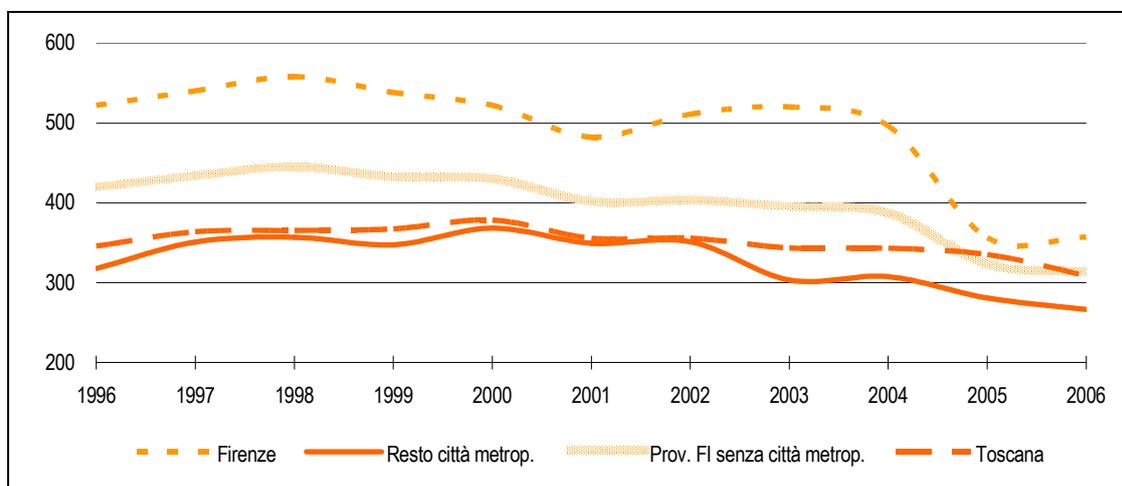
Tabella 2.8  
ANALISI DEI PRINCIPALI INDICATORI FINANZIARI. 2006

Ambito territoriale	Autonomia finanziaria <sup>1</sup>	Autonomia tributaria <sup>2</sup>	Autonomia tariffaria <sup>3</sup>	Pressione finanziaria <sup>4</sup>	Pressione tributaria <sup>5</sup>	Pressione tariffaria <sup>6</sup>
Firenze	65,9	31,7	34,2	950	457	493
Resto città metrop.	72,4	46,7	25,7	528	341	187
Prov. FI senza città metrop.:	75,5	48,8	26,7	527	341	186
di cui soli comuni con ≤ 10.000 abitanti	73,6	47,7	25,9	586	380	206
di cui soli comuni con 10.000-50.000 abitanti	76,4	49,3	27,1	504	325	179
Toscana	71,8	43,5	28,2	651	395	256

<sup>1</sup> Si ricorda che per autonomia finanziaria s'intende il rapporto percentuale tra l'ammontare totale delle entrate proprie e le entrate correnti, per autonomia tributaria quello tra entrate tributarie ed entrate correnti, mentre l'autonomia tariffaria è il rapporto tra entrate extratributarie ed entrate correnti. <sup>3</sup> La pressione finanziaria è data dal rapporto tra entrate proprie e popolazione residente, <sup>4</sup> quella tributaria dal rapporto tra entrate tributarie e popolazione residente, <sup>5</sup> mentre la pressione tariffaria si riferisce al rapporto tra entrate extratributarie e popolazione residente. <sup>6</sup>

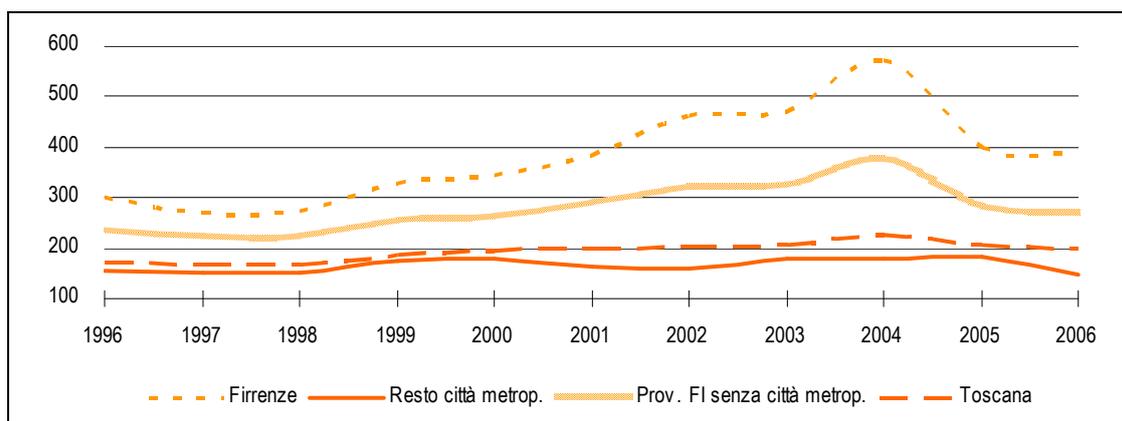
Fonte: elaborazioni Irpet su Certificati Consuntivi di Bilancio

Grafico 2.9  
ANDAMENTO DELLA PRESSIONE TRIBUTARIA  
Valori costanti in euro. 1996-2006



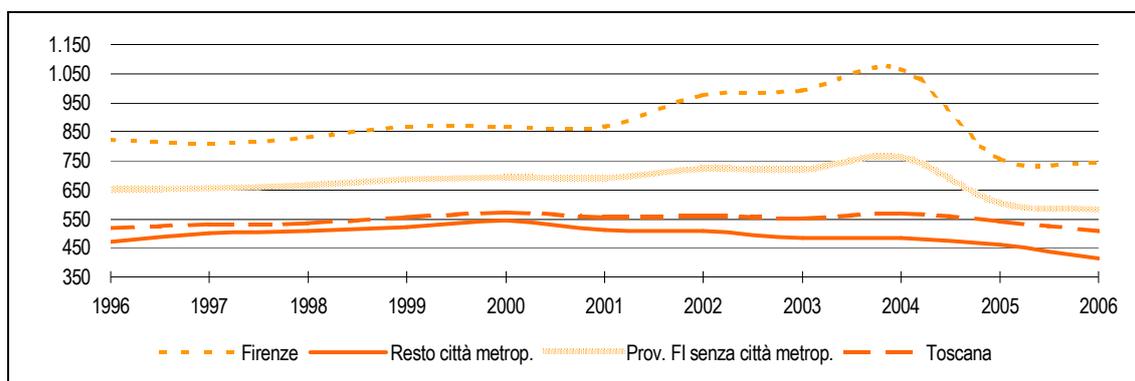
Fonte: elaborazioni Irpet su Certificati Consuntivi di Bilancio

Grafico 2.10  
ANDAMENTO DELLA PRESSIONE TARIFFARIA  
Valori costanti in euro. 1996-2006



Fonte: elaborazioni Irpet su Certificati Consuntivi di Bilancio

Grafico 2.11  
 ANDAMENTO DELLA PRESSIONE FINANZIARIA  
 Valori costanti in euro. 1996-2006



Fonte: elaborazioni Irpet su Certificati Consuntivi di Bilancio

Con lo scopo di verificare la causa di questo differenziale inframetropolitano, risulta inizialmente opportuno misurare il grado di sforzo fiscale posto in essere dalle varie giurisdizioni comunali di riferimento (Tab. 2.12). Tuttavia, attraverso l'analisi delle aliquote applicate su Ici ed addizionale Irpef, non pare che si possa ravvisare un effettivo ritardo da parte dell'amministrazione fiorentina. Infatti, fatta una parziale eccezione per l'addizionale Irpef, il capoluogo presenta valori perlomeno in linea con quelli stabiliti dagli altri enti comunali dell'hinterland metropolitano.

Tabella 2.12  
 APPLICAZIONE DELLE ALIQUOTE TRIBUTARIE COMUNALI NELLA CITTÀ METROPOLITANA FIORENTINA  
 Valori % (aliquote Ici) e % (aliquota addizionale Irpef). 2002, 2005, 2008

Comune	Aliquota Ici abitazione principale			Aliquota Ici ordinaria			Aliquota addizionale Irpef		
	2002	2005	2008	2002	2005	2008	2002	2005	2008
Firenze	5,6	6,0	6,0	7,0	7,0	7,0	0,3	0,5	0,3
Bagno a Ripoli	5,5	5,5	5,5	7,0	7,0	7,0	0,4	0,4	0,6
Calenzano	5,0	5,0	5,4	6,5	6,5	7,0	-	-	0,3
Campi Bisenzio	4,8	4,8	4,8	6,6	6,9	6,9	0,4	0,4	0,6
Fiesole	5,8	6,5	6,5	7,0	7,0	7,0	0,5	0,5	0,8
Impruneta	5,6	5,6	5,6	7,0	7,0	7,0	0,5	0,5	0,7
Lastra a Signa	4,9	4,9	4,9	7,0	7,0	7,0	0,4	0,4	0,5
Pontassieve	5,5	5,5	5,5	7,0	7,0	7,0	0,5	0,5	0,7
Scandicci	5,3	5,3	6,0	6,9	7,0	7,0	0,4	0,4	0,5
Sesto Fiorentino	5,2	5,2	5,2	6,6	6,6	6,6	0,3	0,3	0,3
Signa	5,5	5,5	5,5	6,5	7,0	7,0	0,5	0,5	0,6

Fonte: elaborazioni Irpet su fonti varie

Allo stesso tempo, i dati ora riportati evidenziano un aspetto rassicurante, dal momento che la diffusa crescita delle aliquote locali manifestatasi nel corso degli ultimi anni, pur riflettendo una preoccupante ristrettezza finanziaria generalmente vissuta dal governo locale, scongiura momentaneamente il pericolo legato agli effetti di una potenziale concorrenza fiscale, di tipo distruttivo, all'interno della città metropolitana fiorentina.<sup>8</sup>

Fra l'altro, attraverso un esame maggiormente articolato delle entrate comunali (Tab. 2.13),

<sup>8</sup> Ciò non toglie che, in una prospettiva di prossima ridefinizione del sistema della fiscalità in ambito metropolitano, rimane ugualmente auspicabile la previsione di nuove forme di condivisione sovracomunale delle basi imponibili locali di riferimento, opportunamente accompagnate da nuovi e ben congegnati strumenti di praticabile perequazione finanziaria.

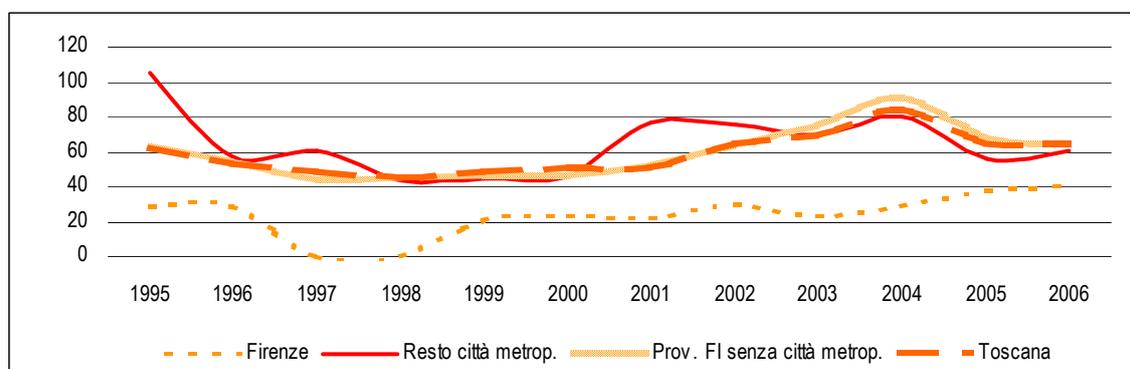
si nota la presenza di un certo differenziale, a favore del comune centrale, anche sul versante dei trasferimenti di parte corrente stanziati dai livelli di governo superiori.<sup>9</sup> Alla stessa conclusione, in via definitiva, si giunge con riferimento alle entrate derivanti dai cosiddetti “oneri di urbanizzazione”, sebbene in termini pro capite il comune fiorentino registri costantemente valori inferiori rispetto agli altri ambiti territoriali presi in considerazione (Graf. 2.14). Infatti, a partire dal 2003 il risultato muta radicalmente qualora il livello dell’entrata fiscale indagata venga opportunamente rapportato alla “volumetria (m<sup>3</sup>)” complessivamente data in concessione dall’amministrazione comunale di riferimento (Graf. 2.15), ricavando così per tale via un’ulteriore conferma della maggiore costosità della realtà urbana riferibile alla giurisdizione amministrativa del Comune di Firenze.

Tabella 2.13  
DISTRIBUZIONE DELLE ENTRATE PER TITOLO  
Valori pro capite in euro. 2006

Tipologia di entrata	Firenze	Resto città metrop.	Prov. FI senza città metrop.	Toscana
Entrate tributarie	457	341	341	395
di cui ICI	397	220	232	259
di cui TARSU <sup>1</sup>	188	78	39	101
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	492	202	171	256
di cui trasferimenti statali	356	167	142	201
di cui trasferimenti regionali	75	27	21	39
Entrate extratributarie	493	187	186	256
di cui proventi da servizi pubblici	243	100	123	137
Entrate da alienazione, trasferimenti di capitali, riscossioni di crediti	201	171	243	240
di cui ONERI DI URBANIZZAZIONE	52	78	86	85
Entrate derivanti da accensioni di prestiti	219	127	111	178
<b>Totale entrate</b>	<b>2.082</b>	<b>1.119</b>	<b>1.139</b>	<b>1.454</b>

<sup>1</sup> I dati relativi agli accertamenti TARSU sono riferiti al 2004.  
Fonte: elaborazioni Irpet su Certificati Consuntivi di Bilancio

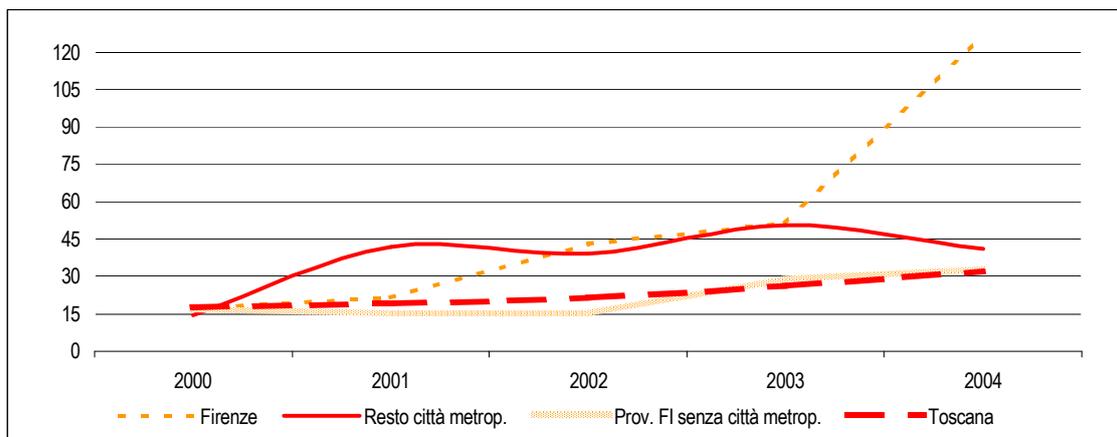
Grafico 2.14  
ENTRATE DERIVANTI DA ONERI DI URBANIZZAZIONE  
Valori costanti pro capite in euro. 1995-2006



Fonte: elaborazioni Irpet su Certificati Consuntivi di Bilancio

<sup>9</sup> Sebbene questo dato possa apparentemente rivelare un’attenzione “particolare”, da parte dei livelli istituzionali superiori, a sostegno della salute finanziaria della grande città, è opportuno precisare che l’attuale sistema dei trasferimenti statali/regionali risulta caratterizzato da un meccanismo poco idoneo rispetto alle istanze di finanziamento inerenti alla tipicità metropolitana del grande centro urbano. Si ricorda, infatti, che l’ammontare del trasferimento destinato agli enti comunali viene indistintamente commisurato, per quanto concerne la monetizzazione del peso demografico sui servizi pubblici localmente erogati, tenendo conto della popolazione residente, ma non di quella complessivamente presente sul territorio comunale di riferimento. Diversamente, come ben osservato da Lorenzini (2004, p. 27), nell’ambito della letteratura economica è ormai consolidata la consapevolezza secondo cui, per un’appropriata definizione del sistema della fiscalità locale, risulterebbe decisiva la previsione di «regole sufficientemente flessibili per tener conto della forte eterogeneità delle [...] caratteristiche» presentate dai singoli comuni.

Grafico 2.15  
ENTRATE DERIVANTI DA ONERI DI URBANIZZAZIONE  
Valori costanti per unità di volume (m<sup>3</sup>) in euro. 2000-2004



Fonte: elaborazioni Irpet su Certificati Consuntivi di Bilancio

Pertanto, con l'obiettivo di soddisfare l'originaria istanza conoscitiva da cui si è partiti, volta alla comprensione dello "stress finanziario" maggiormente manifestato dal comune principale della città metropolitana fiorentina, si rivela determinante spostare il campo d'osservazione sul fronte dei livelli e della composizione della spesa registratasi nei diversi contesti territoriali indagati.

Si evince immediatamente che, nell'ambito di un maggiore fabbisogno complessivo di risorse caratterizzante il comune centrale, la parte corrente si connota come l'elemento più rilevante per trarre utili indicazioni circa l'individuazione dei principali fattori che determinano l'attuale differenziale di spesa, nel suo complesso abbastanza rilevante, tra il Comune di Firenze ed il resto della città metropolitana (Tab. 2.16).<sup>10</sup> Fra l'altro, anche sotto questo aspetto si conferma una tendenziale corrispondenza tra il resto della città metropolitana ed i comuni maggiormente periferici della provincia fiorentina, pur tenendo debitamente conto delle relative differenze dimensionali presenti all'interno di questi due ambiti territoriali.

Tabella 2.16  
DISTRIBUZIONE DELLA SPESA PER CATEGORIA ECONOMICA  
Valori pro capite in euro. 2006

Ambito territoriale	Spese correnti	Spese in c/c <sup>1</sup>	Spese rimborso prestiti	Spese in conto terzi	Totale spese
Firenze	1.368	389	201	221	2.092
Resto città metrop.	668	383	96	91	1.137
Prov. FI senza città metrop.:	641	356	82	87	1.156
di cui soli comuni con ≤ 10.000 abitanti	744	355	81	103	1.289
di cui soli comuni con 10.000-50.000 abitanti	600	356	82	80	1.102
TOSCANA	847	383	154	128	1.463

<sup>1</sup> Valori medi riferiti al triennio 2004-2006.

Fonte: elaborazioni Irpet su Certificati Consuntivi di Bilancio

La maggiore costosità del comune fiorentino viene a dipendere, per una parte non trascurabile, da una ben più elevata complessità strutturale e funzionale della sua gestione

<sup>10</sup> Con lo scopo di segnalare ancora una volta l'irrisolta questione legata al finanziamento della modernizzazione infrastrutturale del grande centro urbano, si ritiene interessante evidenziare una certa difficoltà manifestata sotto questo profilo dal Comune di Firenze, il cui livello di spesa in conto capitale registra un valore tendenzialmente identico, sebbene in termini pro capite, rispetto al resto del territorio provinciale.

amministrativa, a sua volta inevitabilmente dovuta a ragioni di carattere dimensionale. Tra i fattori endogeni, spostando l'attenzione sulla spesa destinata al settore sociale (Tab. 2.17), si cattura anche l'onere aggiuntivo legato alla preoccupante evoluzione demografica in precedenza delineata.

Allo stesso tempo, però, lo studio della questione finanziaria affrontata non può prescindere dalla valutazione delle conseguenze economiche derivanti dalla mancata escludibilità presentata da alcuni importanti servizi pubblici garantiti in ambito urbano,<sup>11</sup> dal momento che il costo associato alla loro fornitura viene ad alzarsi all'aumentare della popolazione complessivamente presente sul territorio di riferimento. Nel caso specifico della realtà comunale fiorentina, quotidianamente vissuta anche da una gran mole di popolazione non residente, una chiara conferma empirica proviene dal supplemento di spesa sostenuto per funzioni quali viabilità e trasporti, gestione del territorio e dell'ambiente, istruzione e polizia locale (Tab. 2.17), con riferimento alle quali la presenza di un elevato grado di congestione urbana comporta un aumento non trascurabile dei relativi costi gestionali, sostenuto in parte rilevante dalla popolazione residente.

Tabella 2.17  
DISTRIBUZIONE DELLA SPESA PER FUNZIONE  
Valori pro capite in euro. 2006

Funzione	Firenze	Resto città metrop.	Prov. FI senza città metrop.	Toscana
Amministrazione generale	505	246	220	282
Polizia locale	100	36	33	48
Istruzione pubblica	179	79	90	99
Settore culturale	59	23	28	37
Settore sportivo e ricreativo	30	9	14	16
Settore turistico	4	1	5	6
Viabilità e trasporti	175	47	48	75
Gestione del territorio e dell'ambiente <sup>1</sup>	239	147	96	179
Settore sociale	223	147	108	134
di cui asili nido e servizi per l'infanzia	79	43	33	36
di cui strutture residenziali e di ricovero per anziani	34	13	3	16
Sviluppo economico	13	11	10	13
Servizi produttivi	1	7	15	12

<sup>1</sup>Valori riferiti al 2004.

Fonte: elaborazioni Irpet su Certificati Consuntivi di Bilancio

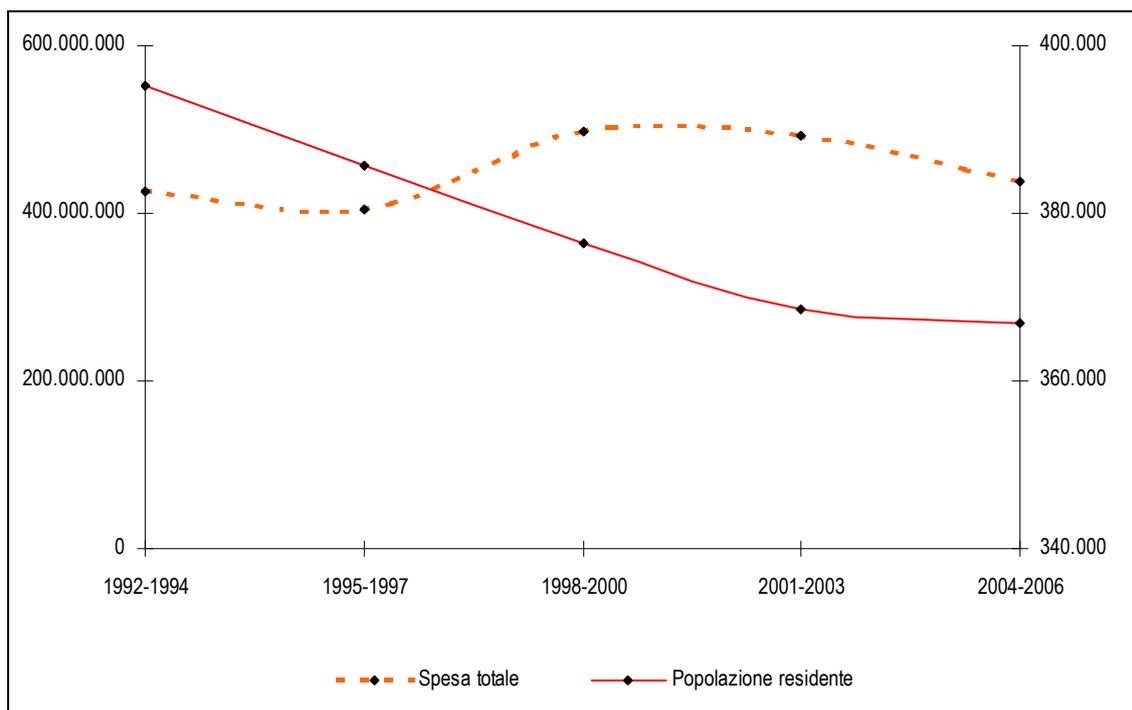
Infine, è importante mettere in luce che un identico problema di efficiente ed efficace copertura finanziaria investe anche diversi servizi pubblici localmente erogati dietro il pagamento individuale di un'apposita tariffa. Infatti, come osservato da Iommi (2002, p. 114), trattandosi di servizi ritenuti di pubblica utilità, diverse «tariffe richieste risultano del tutto inferiori ai costi effettivi». In tal caso, la mancata corrispondenza tra utilizzatori e finanziatori dei servizi viene differita nel corso del tempo, determinandosi in via concreta quando la necessità di coprire il deficit dell'azienda pubblica erogatrice del servizio, molto spesso di proprietà prevalentemente comunale, viene perseguita anche mediante un ricorso aggiuntivo agli strumenti ordinari della fiscalità comunale, principalmente a carico dei residenti del comune centrale.

Muovendo da questo irrisolto problema di carattere fiscale, molto probabilmente destinato ad accentuarsi ulteriormente sul piano finanziario, a causa dell'andamento dicotomico manifestatosi nel corso del tempo tra spesa comunale e popolazione residente del Comune di

<sup>11</sup> Si ricorda brevemente che la "non escludibilità" si riferisce alla mancata possibilità, principalmente per motivi di natura tecnica, di impedire la fruizione di un certo bene/servizio pubblico erogato.

Firenze (Graf. 2.18), interrotto negli ultimi anni solo da particolari ragioni contingenti, quali la regolarizzazione degli immigrati e le correzioni post-censuarie operate dall'Istat sul fronte demografico e l'introduzione del Patto di stabilità interno sul versante della spesa, nel prosieguo del lavoro lo sforzo conoscitivo viene indirizzato alla quantificazione dell'onere finanziario che la popolazione non residente determina a carico del bilancio comunale fiorentino. Lo scopo è di fornire in tal modo un utile contributo informativo, auspicabilmente finalizzato ad una prossima applicazione di nuovi strumenti funzionali al governo della complessità metropolitana dell'area urbana fiorentina.

Grafico 2.18  
 SPESA TOTALE E POPOLAZIONE RESIDENTE DEL COMUNE DI FIRENZE  
 Valori medi triennali in euro a prezzi costanti. 1992-2006



Fonte: elaborazioni Irpet su Certificati Consuntivi di Bilancio

### 3.

#### GLI ONERI DELLE POPOLAZIONI NON RESIDENTI

Si è appena visto come il Comune centrale, Firenze in questo caso, abbia un livello di spesa completamente differente rispetto alle altre amministrazioni comunali della Città Metropolitana.

Tra le varie cause ricoprono particolare importanza:

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

Ci si deve chiedere, a questo punto, quale riverbero abbia la seconda delle cause ricordate sul bilancio fiorentino. L'analisi degli oneri della popolazione non residente sul Comune centrale in un'ottica di finanza locale richiede imprescindibilmente una preventiva individuazione di un preciso riferimento territoriale, nonché delle varie caratteristiche delle popolazioni che, per motivi di studio, lavoro, consumo ed uso del tempo libero, si muovono all'interno dell'area metropolitana. La principale conseguenza che questi flussi causano sul territorio è un sovraccarico in termini di domanda di servizi, che si ripercuote sui bilanci comunali.

Al fine di fornire una stima di questo onere per il Comune centrale occorre anzitutto definire una sorta di popolazione che sia direttamente collegabile alle varie voci di uscita contenute nei bilanci comunali per i servizi prestati, distinguendo con precisione tra funzioni di spesa che riguardano solo i residenti, i residenti e i non residenti e principalmente i non residenti. Ciò dovrebbe poi consentire di valutare in quale misura chi non risiede nel Comune usano i servizi della città centrale o, in altre parole, quantificare il costo che la loro presenza origina.

Dal punto di vista della tassazione e della rappresentazione politica è il residente che, attraverso i tributi versati al Comune, finanzia le varie spese; per contro il non residente, pur sfruttando i servizi comunali, non corrisponde alcun tributo o tassa in quanto contribuente di un Comune esterno. Viene così a crearsi una discrepanza tra beneficio e costo, che origina gli oneri dei non residenti. In verità anche la popolazione non residente tende in maniera parziale a contribuire alla finanza del Comune centrale: attraverso alcuni tributi la cui misurazione sarà analizzata nel prosieguo dell'analisi. Ovviamente, ciò non avviene per l'altra grande parte della popolazione non residente che non alloggia nel Comune. Questa disaggregazione verrà approfondita in seguito nel definire le varie popolazioni utilizzatrici della città.

Guardando all'offerta dei servizi si può operare una differenziazione secondo il bacino di domanda che essa va a soddisfare: vi sono quindi servizi a carattere "generale", ovvero rivolti a tutta la popolazione non residente, e servizi a destinazione "particolare", ovvero rivolti solo ad alcuni sottoinsiemi specifici della popolazione non residente. Rientrano nel primo gruppo le spese connesse alla presenza fisica in città come, ad esempio, l'ordine pubblico, la viabilità e i trasporti, l'illuminazione pubblica, il verde pubblico etc. Nel secondo abbiamo invece spese quali la cultura, l'istruzione, lo sport, il turismo, etc. Le uscite devono essere conteggiate al netto di eventuali introiti di tipo tariffario ad essi direttamente collegati o, nel caso di aziende, dei vari tipi di entrate accessorie che da queste derivano ai Comuni (canoni, proventi, interessi, dividendi).

Il caso della Città Metropolitana fiorentina sembra ricomprendere le fattispecie finora enunciate. Vi è infatti la presenza di un Comune centrale, Firenze, che assurge al ruolo di polo attrattore di una relativamente ampia popolazione non residente, perlopiù lavoratori e studenti pendolari dai Comuni vicini, *businessmen* e turisti da altre aree. La progressiva diminuzione della popolazione residente nel Comune di Firenze, a fronte di un incremento dei fruitori non

residenti dei servizi cittadini, ha portato a far lievitare la domanda di quest'ultimi ed il relativo costo di sostenibilità che grava sui contribuenti fiorentini, pur in virtù di un'utilizzazione ben più ampia dovuta alla presenza dei non residenti. La forma aggregativa dell'Area Metropolitana permette di creare un livello intercomunale che tende a commisurare in maniera più efficiente l'area di intervento delle politiche locali con l'area di riverbero dei benefici indotti dai servizi scaturenti dalle stesse politiche (principio della corrispondenza fiscale). Tale traguardo passa attraverso uno studio di quali servizi e quali risorse dei comuni dell'Area siano suscettibili di una gestione intercomunale maggiormente efficiente, dove i costi e i benefici delle politiche e dei servizi stessi siano ripartiti tra gli effettivi fruitori.

- *Le popolazioni non residenti*

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

Tabella 3.1  
TIPOLOGIE DI POPOLAZIONI UTILIZZATRICI DELLA CITTA'

Tipologia di popolazione	Grado di utilizzo dei servizi	Contributo ai servizi
Residente	costante	Si
Non residente Giornaliera <i>di cui: pendolari</i> <i>di cui: Business man (contatti di lavoro)</i> <i>di cui: City users</i>	Giornaliero in riferimento all'orario lavorativo Sporadico ma con domanda particolare ed esigente Sporadico domanda limitata a poche ore	No (esclusione piccole tariffe) No (esclusione piccole tariffe) No (esclusione piccole tariffe)
Non residente Alloggiata <i>di cui: Dimoranti temporaneamente</i> <i>di cui: Turisti alloggiati</i> <i>di cui: Diseredati</i>	Costante per buona parte dell'anno Alto e concentrato Costante bassa domanda	Si in parte No (esclusione piccole tariffe) No

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

- *I Pendolari*

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

- *I Businessmen*

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

- *I City users o "escursionisti"*

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

La principale caratteristica di questo tipo di *users*, in quanto contribuenti del proprio Comune di residenza, è quella di rappresentare *de facto* il ruolo di *free riders*, utilizzando i servizi comunali senza sostenere alcuna tassazione utile al loro finanziamento, ad esclusione di quelli a domanda individuale per i quali è prevista una specifica tariffa.

L'altra parte della popolazione non residente, ossia quella alloggiata (da adesso in poi Pnra), si caratterizza per una maggiore contribuzione ai costi cittadini. È possibile ricomprendere in questa categoria coloro che temporaneamente vivono a Firenze per vari motivi pur risiedendo altrove, i turisti alloggiati e la popolazione disagiata che comprende rom, baraccati e clochard. Si noti come in questo lavoro il corrispettivo per l'affitto, sostenuto dai non residenti che temporaneamente vivono a Firenze, viene considerato come copertura indiretta di alcuni tributi pagati dal locatario di temporanea residenza, oppure contributo diretto nel caso di proprietà di una seconda casa nel territorio del Comune centrale. I tributi/tasse in questione sono l'ICI, la Tarsu e l'addizionale sul consumo di energia elettrica. Tale assunzione verrà ripresa successivamente per simulare il gettito di queste entrate riguardanti la Pnra. In questo caso si ha un'effettiva parziale copertura dei costi prodotti da tale sottocategoria, che allo stesso tempo però crea un problema di rappresentanza, in quanto coloro che pagano parte dei tributi non concorrono attivamente all'elezione dei rappresentanti politici cittadini (non trovando così luogo il principio del *no taxation without representation*).

Nonostante tale copertura di una piccola parte degli oneri creati, le Pnr concorrono alla formazione di un "residuo fiscale negativo" (Buchanan, 1950), ovvero ad una mancata corrispondenza tra costo e beneficio del servizio utilizzato, che comporta evidenti inefficienze allocative nella determinazione e nell'erogazione del corretto livello dei servizi, nonché problemi in termini di sostenibilità finanziaria degli stessi.

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

Con riferimento al meccanismo di calcolo dei trasferimenti correnti derivanti dai livelli di governo superiori, sarebbe poi auspicabile per i Comuni centrali delle Città metropolitane un sistema perequativo di tipo verticale ponderato non sulla consistenza della popolazione residente, bensì sulla popolazione presente effettivamente utilizzatrice della città, dal momento che la definizione dei trasferimenti sulla base della popolazione "storica" comporta inevitabilmente una sottostima degli effettivi oneri da perequare, tanto maggiore quanto più elevato si rivela il grado di attrattività urbana.

Deve infine essere notato come non tutto l'operare delle Pnr comporti negatività: il lavoro e i consumi che queste popolazioni operano sul territorio comunale apportano valore aggiunto alla città, sebbene questo aspetto non possa essere considerato nel computo della quantificazione del fenomeno.

Passando all'effettiva misurazione delle popolazioni descritte, si nota primariamente come Firenze, rispetto alle altre Città Metropolitane, soffra particolarmente gli spostamenti in entrata. Utilizzando i dati del censimento ISTAT 2001 limitatamente ai flussi pendolari (che comunque rappresentano oltre il 75% della Pnr giornaliera), può facilmente essere dimostrato come il capoluogo toscano, proporzionalmente alla sua popolazione residente, sopporti un carico di spostamenti (28,7%) secondo solo a Milano (34,7%), centro assai più grande ed attrattore di popolazioni esterne. Considerando anche i flussi in uscita il rapporto sulla popolazione residente sale al 36,7%.

Tabella 3.2  
 FLUSSI PENDOLARI IN ENTRATA E IN USCITA NELLE CITTÀ METROPOLITANE ITALIANE  
 Valori in migliaia. 2001

Comuni	Flussi pendolari in entrata	Flussi pendolari in uscita	Rapporto entrate/uscite	Totale spostamenti	Popolazione residente	% flussi in entrata su residenti	% flussi in entrata e uscita su residenti
Roma	214	46	4,7	261	2.547	8,4	10,2
Milano	436	86	5,1	524	1.256	34,7	41,7
Napoli	184	36	5,1	219	1.004	18,3	21,8
Torino	178	69	2,6	247	865	20,6	28,6
Palermo	45	8	5,6	53	687	6,6	7,8
Genova	41	10	4,1	51	610	6,7	8,3
Bologna	90	35	2,6	125	371	24,3	33,7
Firenze	102	28	3,6	131	356	28,7	36,7
Bari	73	12	6,1	86	317	23	27,1
Catania	75	10	7,5	85	313	24	27,3
Venezia	62	17	3,6	80	271	22,9	29,4
Verona	57	20	2,9	77	253	22,5	30,5
Messina	17	4	4,3	21	252	6,7	8,5

Fonte: Istat

Dalle problematiche fin qui espresse nasce la volontà di operare una preliminare stima dell'onere finanziario che le Pnr comportano al Comune di Firenze, al netto dei tributi e delle utenze sostenuti da queste ultime rispetto ai servizi usufruiti.

La prima fase dell'analisi passa attraverso la quantificazione delle popolazioni residenti e non residenti che vivono, studiano, lavorano e svolgono i propri interessi nel Comune di Firenze. Tale operazione ha ponderato i soggetti in base alla loro permanenza ed alla motivazione della presenza, attraverso specifici coefficienti. Il risultato che ne deriva è una stima della popolazione equivalente, ovvero della popolazione che si presume sia la diretta utilizzatrice dei servizi cittadini. Nel computo rientrano anche i turisti alloggiati, che risultano di forte impatto in una città quale Firenze, le popolazioni diseredate quali rom, senza fissa dimora e baraccati. Per quanto riguarda i turisti alloggiati, si è proceduto a rapportare alla giornata la loro presenza: tale metodologia non coglie eventuali picchi o minimi di presenze che avvengono in particolari momenti dell'anno. Il totale ottenuto è stato epurato, per la parte di loro assenza nel proprio Comune, dai residenti che per motivi lavorativi, di studio, di vacanza o altro si assentano quotidianamente o si sono assentati nell'arco dell'anno per periodi superiori ai 90 giorni e che quindi non utilizzano, o lo fanno in misura non completa, i servizi. Nel conteggio sono stati considerati anche i pendolari fiorentini che quotidianamente si recano fuori dal capoluogo per tornarvi dopo l'orario lavorativo: anche in questo caso è stata conteggiata e tolta la parte di assenza. Infine, gli escursionisti sono una stima sulla base dei lavori fatti da Bernareggi (2004a, 2004b, 2007) sul Comune di Milano.

Il risultato è di circa 487 mila persone, equivalenti a circa 446 mila utilizzatori quotidiani.

Tabella 3.3  
 QUANTIFICAZIONE DELLE POPOLAZIONI UTILIZZATRICI DEI SERVIZI FIORENTINI  
 Valori assoluti e percentuali

2001 FIRENZE	Popolazione da censimento	% sul tot	Popolazione equivalente	% sul tot
<b>RESIDENTI</b>	<b>356.118</b>	<b>73,1</b>	<b>337.244</b>	<b>76</b>
<b>PNR GIORNALIERA</b>	<b>137.468</b>	<b>28,2</b>	<b>104.932</b>	<b>23,5</b>
<b>Pendolari dalla Toscana</b>	101.255	20,8	73.188	16,4
per lavoro	69.689	14,3	52.197	11,7
per studio	31.566	6,5	20.991	4,7
<b>City Users *</b>	32.244	6,6	28.771	6,4
di cui: Affari personali visite mediche	11.371	2,3	8.517	1,9
di cui: Acquisti	3.730	0,8	3.566	0,8
di cui: Svago, Turismo	8.659	1,8	9.143	2,0
di cui: Visite a parenti e amici	4.092	0,8	4.092	0,9
di cui: Accompagnamento persone	3.911	0,8	3.090	0,7
di cui: Altro	482	0,1	364	0,1
<b>Business man (contatti di lavoro)</b>	3.969	0,8	2.973	0,7
	+		+	
<b>PNR ALLOGGIATA NON RESIDENTE PER Più DI 90 GG. + CONVIVENZE</b>	<b>20.362</b>	<b>4,2</b>	<b>14.994</b>	<b>3,4</b>
<b>Non residenti alloggiati</b>	16.470	3,4	10.884	2,4
<b>Convivenze</b>	3.892	0,8	4.110	0,9
<i>Per permanenza</i>				
di cui Da 91 a 180 gg	4.579	0,9	1.694	0,4
di cui Da 181 a 270 gg.	4.588	0,9	2.828	0,6
di cui Da 271 a 365 gg.	7.303	1,5	6.363	1,4
<i>Per motivazione</i>				
di cui: per Vacanza	145	0,0	96	0,0
di cui per Lavoro	4.228	0,9	2794	0,6
di cui: per Studio	5.115	1,1	3380	0,8
di cui: Presenza di familiari	4.727	1,0	3124	0,7
di cui: Altro	2.255	0,5	1490	0,3
	+		+	
<b>Turisti alloggiati (totale presenze/365)</b>	<b>18.409</b>	<b>3,8</b>	<b>19.440</b>	<b>4,4</b>
	+		+	
<b>PNR DISEREDATA</b>	<b>3.600</b>	<b>0,7</b>	<b>3.802</b>	<b>0,9</b>
Rom	500	0,1	528	0,1
Senza fissa dimora	1.500	0,3	1.584	0,4
Baraccati	1.600	0,3	1.690	0,4
	-		-	
<b>POP RESIDENTE IN DIVERSA ALLOGGIO/CONVIVENZA PER Più DI 90 GG</b>	<b>20.829</b>	<b>4,3</b>	<b>12.600</b>	<b>2,8</b>
di cui Da 91 a 180 gg	8.120	1,7	3.003	0,7
di cui Da 181 a 270 gg.	5.794	1,2	3.572	0,8
di cui Da 271 a 365 gg.	6.915	1,4	6.025	1,3
	-		-	
<b>PENDOLARI FIORENTINI CHE ESCONO PER LAVORO O STUDIO</b>	<b>28.286</b>	<b>5,8</b>	<b>21.186</b>	<b>4,7</b>
	=		=	
<b>TOTALE (complesso delle persone utilizzatrici di servizi a Firenze)</b>	<b>486.842</b>	<b>100</b>	<b>446.626</b>	<b>100</b>

\* Ns. stime  
 Fonte: Censimento ISTAT 2001, Fondazione Michelucci

- *Il costo delle popolazioni non residenti*

La seconda parte di questa analisi consta nell'individuazione dei servizi utilizzati anche dalle Pnr e nell'attribuzione del relativo costo degli stessi, tenendo conto dell'uso, della motivazione e del tipo di popolazione utilizzatrice. Per le varie funzioni di spesa derivanti sia dal Bilancio

del Comune di Firenze nel 2001, sia dal Certificato Consuntivo di bilancio 2001, sono state considerate le spese correnti e le spese in conto capitale limitatamente ai trasporti, epurate da eventuali entrate quali canoni, proventi corrisposti dagli utenti del servizio, contributi da privati, rimborsi, dividendi di società partecipate. La spesa così composta viene definita nell'esercizio "spesa netta". A differenza di Bernareggi si è preferito escludere dal conteggio le spese di parte capitale, eccetto quella per i trasporti, in quanto giudicate non direttamente imputabili alla domanda delle Pnr. La spesa per rimborso debiti non è stata considerata, invece, a causa dell'impossibilità di poter ridistribuire la stessa tra le varie funzioni di spesa.

Per quanto riguarda le spese, ve ne sono alcune che non possono essere imputate alle Pnr in quanto riguardanti esclusivamente la popolazione residente: fanno parte di questa categoria, tra le varie voci, il servizio di anagrafe, il servizio elettorale, i servizi necroscopici e cimiteriali, gli asili nido etc. Le rimanenti, secondo il metodo di Bernareggi (2004b), come accennato precedentemente, possono essere definite a carattere generale e, pertanto, essere imputate alla generalità delle Pnr, oppure avere una destinazione particolare e quindi riguardare solo determinate categorie di non residenti. Rientrano nel primo gruppo le spese connesse alla presenza fisica in una città: ordine pubblico, viabilità e trasporti, disciplina del traffico, illuminazione pubblica, ambiente, verde pubblico e arredo urbano. Nel secondo abbiamo invece le spese per la cultura, parte di quelle per l'istruzione, quelle per lo sport, turismo, parte della spesa sociale e quella per lo sviluppo economico. Ogni spesa è stata attribuita alle Pnr le cui motivazioni di presenza potevano essere assimilate al servizio in questione.

Il risultato vede comprensibilmente un maggiore onere da parte della Pnrg il cui peso è quantificabile in circa 33 milioni di euro sul bilancio fiorentino, mentre la Pnra incide invece per quasi 31 milioni. Tali valori devono però essere considerati al netto dei tributi che, come detto precedentemente, la Pnra indirettamente o direttamente sostiene: togliendo i 5 milioni di tributi e tasse che si stima siano corrisposti, si ottiene una spesa netta per le Popolazioni non residenti a Firenze pari a 58.476.457 euro, il 10% della spesa coinvolgente le Pnr (Tab. 3.5). Rapportando l'onere netto sul totale delle spese di bilancio del Comune di Firenze al 2001 la percentuale d'incidenza passa al 5,3. Apparentemente questa cifra potrebbe sembrare non particolarmente alta. Un confronto con altri Comuni toscani fa cambiare il giudizio: questo valore è paritetico alla spesa annualmente sostenuta da un Ente comunale capoluogo di Provincia come Arezzo oppure è equivalente alla spesa corrente complessiva di due grandi Comuni dell'area fiorentina come Sesto Fiorentino e Scandicci.

Come era nelle attese, i servizi dove i non residenti fanno sentire maggiormente il loro utilizzo sono la viabilità, i trasporti, la polizia municipale e tutto ciò che attiene al muoversi da e per la città. L'incidenza maggiore si palesa per la circolazione stradale e, successivamente, per i trasporti pubblici, denotando un uso maggiore di veicoli a motore di proprietà rispetto ai trasporti pubblici cittadini. Si ricorda che gli utilizzatori dei mezzi ferroviari non rientrano nella nostra analisi in quanto il loro costo afferisce a società aliene dal Comune di Firenze.

Tabella 3.4  
STIMA DELL'ONERE DELLE POPOLAZIONI NON RESIDENTI SUL COMUNE DI FIRENZE  
Impegni in migliaia di euro e valori percentuali

	Spesa netta con spesa corrente e con spesa c/cap solo per viabilità e trasporti	Spesa netta di pertinenza PNR alloggiata	Spesa netta di pertinenza PNR giornaliera	Spesa netta PNR totale	Incidenza % spesa netta PNR su Spesa netta totale
<b>Funzione 1 Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo</b>	<b>122.484</b>				
<i>Di cui:</i>					
Segreteria generale, personale e organizzazione	4.433				
Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo gestione	10.937				
Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali	12.342				
Gestione dei beni demaniali e patrimoniali	10.702				
Ufficio tecnico	11.907				
Anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico	6.072				
<b>Funzione 2 Giustizia</b>	<b>5.983</b>	<b>179</b>	<b>154</b>	<b>333</b>	<b>5,6</b>
<b>Funzione 3 Polizia locale</b>	<b>24.783</b>	<b>2.131</b>	<b>5.823</b>	<b>7.954</b>	<b>32,1</b>
<b>Funzione 4 Istruzione pubblica</b>	<b>61.234</b>				
<i>Di cui:</i>					
materna	14.196				
elementare	3.432	48	162	210	6,1
media	1.551	22	73	95,077	6,1
Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi	15.887	222	752	974	6,1
<b>Funzione 5 Cultura e beni culturali</b>	<b>17.858</b>				
<i>Di cui:</i>					
Biblioteche musei e pinacoteche	4.957	347	334	681	13,7
Teatri	13.617	950	402	1.352	10
<b>Funzione 6 Sportivo e ricreativo</b>	<b>10.089</b>				
<i>Di cui:</i>					
Piscine comunali	1.598	34	33	67	4,2
Stadio comunale, palazzo dello sport e altri impianti	5.635	119	167	286	5,1
Altre manifestazioni sportive	2.991	63	89	152	5,1
<b>Funzione 7 Funzioni nel campo turistico</b>	<b>811</b>	<b>585</b>	<b>226</b>	<b>811</b>	<b>100</b>
<b>Funzione 8 Viabilità e trasporti*</b>	<b>73.555</b>				
<i>Di cui:</i>					
Viabilità, circolazione stradale e servizi connessi	8.164	637	3.266	3.903	47,8
Trasporti pubblici locali e servizi connessi	62.459	5.371	16.239	21.611	34,6
Illuminazione pubblica e servizi connessi	7.772	668	1.826	2.494	32,1
<b>Funzione 9 Territorio e ambiente</b>	<b>102.904</b>				
<i>Di cui:</i>					
Urbanistica e gestione del territorio	6.165	530		530	8,6
Edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico-popolare	1.326				
Servizi di protezione civile	462	40		40	8,6
Servizio idrico integrato	-14.341				
Servizio smaltimento rifiuti	60.990	5.245		5.245	8,6
Verde pubblico, arredo urbano	10.951	942		942	8,6
<b>Funzione 10 Settore sociale</b>	<b>82.581</b>				
<i>Di cui:</i>					
Asili nido, servizi per l'infanzia e i minori	23.779				
Strutture residenziali e di ricovero per anziani	16.342	172		172	1,1
Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	29.644	2.549		2.549	8,6
Servizio necroscopico e cimiteriale	1.713				
<b>Funzione 11 Sviluppo economico</b>	<b>129.716</b>	<b>10.118</b>	<b>3.337</b>	<b>13.455</b>	<b>10,4</b>
<b>Funzione 12 Funzioni relative a servizi produttivi</b>	<b>982</b>				
<b>TOTALE</b>	<b>632.978</b>	<b>30.974</b>	<b>32.883</b>	<b>63.857</b>	<b>10</b>

- Servizi a destinazione generale
- Servizi a destinazione particolare
- Servizi destinati solo a residenti

\* Spesa corrente + Spesa in conto capitale.  
Fonte: Elaborazioni su dati Bilancio consuntivo Comune di Firenze 2001 e CCB Firenze 2001.

Tabella 3.5  
ENTRATE DERIVANTI DALLA POPOLAZIONE NON RESIDENTE  
ALLOGGIATA E LORO INCIDENZA SULLE SPESE DEL COMUNE DI  
FIRENZE

Accertamenti in migliaia di euro e valori percentuali

Entrate e Spese	Pnr alloggiata	Totale Firenze
Ici	3.557	130.147
Tarsu	1.683	61.591
Addizionale consumo energia elettrica	139	4.906
Totale tributi a carico Pnr alloggiata	5.380	
Spesa netta destinata alle Pnr		63.857
Onere netto complessivo		58.476
% su spesa corrente + trasporti in c/cap		10
% su spesa totale		5,3

Fonte: Elaborazioni su dati Bilancio consuntivo Comune di Firenze 2001 e CCB Firenze 2001

### Box 3.1

#### LA SPESA DELLE PNR NEL 2006

L'esercizio di quantificazione dell'onere delle Pnr si ferma al 2001 a causa dell'impossibilità di replicare una corretta quantificazione di parte delle popolazioni oggetto dell'analisi all'ultimo anno di bilancio consuntivo disponibile (2006). Mentre, infatti, esistono dati attendibili e concreti sui residenti del Comune fiorentino e sul flusso turistico della città, nonché sui dati di bilancio, la quantificazione dei pendolari in entrata ed in uscita e dei non residenti alloggiati deriva dal censimento 2001, per cui necessiterebbe di accurate e complesse stime al fine di approssimare la loro composizione al 2006. La mera rivalutazione di tali popolazioni o delle spese ad esse connesse mediante un tasso di crescita rischierebbe di produrre risultati inesatti e, in alcuni casi, variazioni contrarie alle aspettative ipotizzate. E' possibile comunque formulare delle considerazioni in base alle variazioni di alcuni dati verificabili e in base a stime di variazione di alcune grandezze.

I residenti hanno visto incrementare il loro numero del 2,8% tra 2001 e 2006 mentre i turisti, nello stesso periodo, hanno accresciuto il loro flusso su Firenze del 5,6%. Considerando come *proxy* le variazioni del numero di unità di lavoro del Sel (Sistema Economico Locale) fiorentino e del numero di studenti universitari toscani fuori sede dell'ateneo di Firenze è stato possibile ipotizzare un tasso di crescita dei pendolari toscani in entrata nella città per il 2006: tale percentuale si attesta al 12%. Infine, la spesa complessiva del Comune di Firenze è diminuita del 10,8%, probabilmente ad opera del contenimento della spesa comunale previsto con il patto di stabilità interno, mentre le uscite potenzialmente riguardanti le Pnr (spese correnti + spese in conto capitale solo per il servizio trasporti) sono diminuite solo del 2,2%. Quest'ultima dinamica verifica ulteriormente la tesi di una difficile sostenibilità di questi servizi nel lungo periodo con una tassazione esclusivamente riguardante i residenti. Una grossolana stima della popolazione presente nel Comune di Firenze vedrebbe una consistenza al 2006 di 508.494 individui (+4,4% rispetto al 2001), i quali ponderati per il tempo trascorso in città e motivazione di presenza si attesterebbero a 465.195 (+4,1% rispetto al 2001).

In attesa di future stime e di nuovi dati che permetteranno di analizzare con maggior precisione il fenomeno all'anno 2006, è possibile avanzare l'ipotesi che il peso delle Pnr sia ragionevolmente aumentato e che la sostenibilità di tale costo sia diminuita in virtù dell'operare di strumenti nazionali di contenimento della spesa. L'incremento dei residenti ha sicuramente comportato un incremento di gettito, che però sembra non poter compensare la variazione positiva delle popolazioni esterne. La diminuzione della spesa destinata anche alle Pnr, infine, a fronte di un futuro incremento della popolazione presente, aggrava la situazione dove una crescente domanda di servizi si accompagna ad un'offerta non adeguata ed ulteriormente ridotta a causa dell'esigenza del contenimento dei costi.

4.

#### LE ESPERIENZE DI ALCUNE CITTÀ ESTERE NELLA TASSAZIONE DEGLI ONERI DELLE PNR

L'analisi fin qui svolta ha permesso di individuare le problematiche che una città metropolitana, quale Firenze, si trova ad affrontare da un punto di vista finanziario e di programmazione economica. La risoluzione della congestione e dell'ottimale livello dei servizi da erogare è argomento da tempo oggetto di studio da parte delle maggiori città metropolitane europee e statunitensi. Proprio grazie alle passate sperimentazioni, è possibile enucleare alcuni esempi di tassazione connessa all'internalizzazione degli oneri delle Pnr.

Data la peculiarità della situazione fiorentina, si è preferito concentrare l'attenzione sulla tassazione delle esternalità derivanti dal turismo e dalla mobilità con veicoli privati, oltre che su alcune ipotesi di "tassazione metropolitana".

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

In tutti i casi presentati la tassa è istituita ed applicata dai governi sub-nazionali, i quali sfruttano una base imponibile non utilizzata dal livello di governo centrale. Inoltre, il suo diretto collegamento ad una particolare uscita (in questo caso il turismo e le esternalità che esso comporta) la rende assimilabile ad una tassa di scopo. Al fine di assumere tale connotato, dovrebbe essere rispettato il vincolo della destinazione di gettito e la natura *una tantum* della stessa tassazione. Tra gli esempi internazionali di seguito considerati (*Taxe de sejour* francese, *Taxe de tourisme* svizzera, *Ecotasa* delle Isole Baleari e *Hotel Tax* del Michigan; Tab. 4.1), quello francese rappresenta senza dubbio l'esperienza più significativa, sia in termini di sostenibilità temporale (è attiva da quasi 100 anni), sia in termini di costanza e rilevanza di gettito. Tuttavia, anche gli altri esempi si caratterizzano per alcune interessanti particolarità: la *Ecotasa* delle Isole Baleari, ad esempio, è esclusivamente destinata alla compensazione delle esternalità negative causate dai flussi turistici sulle zone naturali e rurali. Tale tassazione si muove quindi verso il recupero e la sostenibilità di zone fortemente provate da tali utilizzi. La *Hotel Tax* del Michigan, invece, differisce per il suo soggetto passivo, che non è il turista bensì la struttura ricettiva.

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

Proprio riguardo alla determinazione del livello di imposizione, si dovrebbe scegliere un'aliquota o una tariffa tale da non influenzare la scelta di destinazione del turista, ma al contempo capace di raggiungere la finalità dell'internalizzazione degli oneri causati. Si distacca a questo proposito il tentativo svizzero e delle Isole Baleari di dare progressività all'imposta, prevedendo imposizioni crescenti al crescere del pregio della struttura ricettiva.

Tra gli strumenti avuti a disposizione degli enti locali italiani l'imposta di soggiorno non rappresenta una novità, dal momento che i comuni hanno avuto la possibilità di sfruttare questa forma di imposizione dal 1938 fino al 1989. Nel 2006 vi è stato un nuovo interesse per il suo ripristino, anche a fronte del crescente fabbisogno finanziario derivante dal decentramento amministrativo. La proposta di reintegrare l'imposta di soggiorno è stata presentata nel disegno

di legge della Finanziaria 2007, senza però essere inclusa nel testo finale<sup>12</sup>. Alcune città toscane quali Siena, Pisa, Lucca, San Gimignano e la stessa Firenze hanno comunque adottato, sull'esempio di Venezia, una tariffa d'ingresso per i pullman turistici in città. Questa tassa, operante ormai da alcuni anni, rappresenta un primo esempio di tassazione rivolta prettamente all'internalizzazione delle esternalità dei non residenti.

Tabella 4.1  
CARATTERISTICHE DI ALCUNI CASI DI IMPOSIZIONE SUI FLUSSI TURISTICI ALL'ESTERO

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

Fonte: elaborazione Irpet su dati CIRIEC (2003), Repubblica e Cantone Ticino e Citizens Research Council of Michigan.

Conoscendo la distribuzione delle presenze turistiche nel Comune di Firenze tra le varie categorie ricettive al 2006, è possibile tentare una semplice approssimazione dell'ammontare di gettito che potrebbe afferire alle casse comunali introducendo nel capoluogo toscano una tassa di soggiorno progressiva sulle presenze turistiche. Nella breve simulazione che segue si prevede una tassazione *una tantum* sulla presenza nelle strutture ricettive comunali, che varia a seconda del livello di struttura del soggiorno: si ipotizza una tariffa di 5 euro per i pernottamenti in hotel a 5 e 4 stelle, 3 euro per quelli a 3 stelle, 2 per quelli a 2 stelle, 1 per gli hotel a 1 stella e gli agriturismi e di 0,5 euro per i campeggi e le altre strutture extra alberghiere. Per facilità di

<sup>12</sup> Legge n. 296 del 27 dicembre 2006.

analisi la simulazione contiene alcune semplificazioni, quali le esenzioni per i bambini sotto una certa soglia di età, che in questo caso non sono considerate, e le presenze turistiche non ufficiali che non sono oggetto dell'esercizio.

Tabella 4.2  
 IPOTESI DI GETTITO DI UNA TASSA DI SOGGIORNO NEL COMUNE DI FIRENZE  
 Valori in migliaia. 2001 e 200

Tipo di struttura	Numero presenze 2001 (unità)	Gettito ipotizzato 2001 (euro)	Numero presenze 2006 (unità)	Gettito ipotizzato 2006 (euro)
5 stelle	268	1.341	292	1.460
4 stelle	1.883	9.414	2.353	11.764
3 stelle	2.137	6.411	2.208	6.624
2 stelle	681	1.362	590	1.180
1 stella	452	452	254	254
agriturismi	1	1	2	2
campeggi	111	55	151	75
Altri extra alberghieri	1.185	593	1.245	622
<b>TOTALE</b>	<b>6.719</b>	<b>19.630</b>	<b>7.095</b>	<b>21.982</b>

Fonte: elaborazioni su dati Regione Toscana

Come si evince dai dati (Tab. 4.2), se il Comune di Firenze avesse introdotto tale tassazione, sarebbe riuscito ad incassare nel 2006 un ammontare di quasi 22 milioni di euro. Il valore ipotizzato al 2001 si sarebbe attestato invece intorno ai 19 milioni, i quali, secondo le stime operate sulla Pnr, avrebbero potuto coprire circa i 2/3 degli oneri della Pnr e quasi 1/3 delle esternalità prodotte dalla Pnr in quell'anno.

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

Il *road pricing* viene definito, nella letteratura dell'economia dei trasporti, come "la tariffazione sull'uso dell'infrastruttura finalizzata a ridurre la congestione e ad internalizzare le esternalità"; il suo utilizzo è oggi presente in molte città e si avvale di tecnologie di tipo Telepass. Con questa tariffa viene colpito l'accesso a determinate zone della città disincentivando, di fatto, l'uso delle auto. I principali benefici riguardano: la regolazione del flusso veicolare con la massima elasticità facendo pagare, ad esempio, di più nelle ore di punta o nelle situazioni di maggiore congestione; la selezione degli spostamenti secondo l'utilità economica, riportando le decisioni decentrate in materia di mobilità nel contesto di valori e di scelte proprie dell'economia di mercato; la spinta ad ottimizzare l'uso dei veicoli, che presenta specifiche sinergie con il Car Pooling; l'incremento delle entrate della pubblica amministrazione, il quale consente di autofinanziare interventi sul sistema dei trasporti; ed infine la riduzione degli effetti inquinanti.

Tra le varie città utilizzatrici vi sono Londra, Stoccolma, Oslo, Trondheim, Los Angeles, Melbourne, Singapore, Milano.

A Londra, a partire dal febbraio 2003, è stato introdotto il *Road Pricing Congestion charging*, per assicurare che le strade maggiormente utilizzate e congestionate della capitale fornissero una contribuzione finanziaria. Il costo è di 8 £ (11,5 €) all'entrata della zona oggetto di tassazione durante i giorni feriali nell'orario lavorativo. Dopo l'introduzione del *Road Pricing* per il centro di Londra il servizio dei bus è diventato più rapido ed apprezzato, raggiungendo la cifra record di 5 milioni di utenti in un giorno. Solo nella prima settimana dall'inizio della tariffazione, l'incremento delle persone che hanno usato tale mezzo è cresciuto del 9,5%.

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

In Italia l'unico esempio di *road pricing* è quello di Milano, che attraverso l'*Ecopass* tassa gli utilizzatori di auto nel centro tenendo conto del grado d'inquinamento del veicolo. Il sistema, entrato in vigore il 2 gennaio 2008, ha portato nei primi tre mesi di applicazione ad una riduzione del 18% degli ingressi nella zona soggetta a limitazione, con una contrazione dei veicoli del 20% e del 9,2% per quanto riguarda il traffico. Effetti positivi si sono avuti anche dal punto di vista dell'incentivo e del miglioramento dei mezzi pubblici: vi è stato un incremento del 9% dell'uso della metropolitana e la velocità commerciale dei mezzi di superficie è incrementata dell'8%.

I proventi fino al 31 maggio 2008 sono stati pari a 4.738.470 euro. A tali introiti vanno aggiunti 1.336.232 euro derivanti dal canale di vendita *Ecopass* attraverso il portale Web e mediante gli sportelli Bancomat e, da una prima stima non ancora consolidata, 479.241 euro derivanti dal canale di pagamento RID, per un introito totale di 6.553.943 euro.<sup>13</sup>

Altrettanto interessante appare il sistema attualmente in sperimentazione a Genova, riferibile al modello dei "crediti di mobilità". Il meccanismo prevede che l'ammontare di esternalità generate dal traffico venga predefinito e ripartito pro capite tra i cittadini. A questa quota corrispondono determinati crediti, che il cittadino può utilizzare a suo piacimento per entrare nel centro storico. Alla fine dell'anno chi ha utilizzato più crediti rispetto alla soglia usufruibile paga per gli accessi eccedenti, chi ne spende meno li accantona per l'anno successivo. Il consumo dei crediti è ponderato sul potenziale inquinante del veicolo e sulla motivazione di entrata. I crediti di mobilità sono in sperimentazione nella zona centrale della città (1 chilometro quadrato), che include il vecchio centro storico, il cuore delle attività commerciali e le principali strade pedonali (sei telecamere leggono il numero di targa delle auto in entrata).

Secondo i dati di TRAIL Liguria, alla fine della fase pilota l'82,7% degli sperimentatori del *road pricing* ha cambiato strada più d'una volta per eludere le telecamere che facevano scattare il pedaggio, mentre il 50% ha optato per un mezzo di trasporto alternativo, contribuendo a ridurre del 38% gli ingressi in auto nel centro. Durante la fase sperimentale, il 57% dei volontari ha diminuito i propri ingressi in città, in una fascia di riduzione compresa tra il 30% ed il 100%. Il 17% ha aumentato i passaggi, il 5% non ha variato le proprie abitudini, il 14% ha ridotto i propri ingressi nel centro tra il 2 ed il 30% ed il 7% degli automobilisti testati non ha effettuato alcun passaggio ai varchi controllati dalle telecamere. Se il *road pricing* fosse applicato con un pedaggio di 0,67 Euro, il Comune di Genova incasserebbe mediamente 1 milione e 700.000 euro all'anno, da cui vanno però sottratti i costi di gestione, manutenzione e integrazione tariffaria con bus e parcheggi. Ciò permetterebbe di ridurre del 21% le auto in ingresso nel centro città, il che equivale a circa 6.600 veicoli in meno al giorno.

<sup>13</sup> Comune di Milano.

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

Tabella 4.3  
ESEMPI DI TASSAZIONE INTERNAZIONALE RIGUARDANTI LA MOBILITA' CITTADINA

Città	Tipologia tariffaria	Estensione	Costo tariffario	Esenzioni / riduzioni
Londra	Road pricing	41 kmq	11,5 € (gg. feriali 7:00/18:30)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trasporti pubblici, taxi, bus, motocicli, veicoli elettrici, auto per disabili</li> <li>• Per i residenti dell'area si applica uno sconto del 90%</li> </ul>
	Sosta a pagamento		differenziate per quartiere e tipologie di utenza (Central London: 5,7€/h)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mezzi non inquinanti e moto</li> </ul>
Stoccolma	Road pricing	47 kmq	1-6 € secondo i diversi periodi della giornata (gg. feriali 7:30/18:30)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trasporti pubblici, veicoli ad alimentazione alternativa, taxi, motocicli, bus, mezzi di emergenza, mezzi per disabili</li> </ul>
Oslo	Road pricing (Toll ring system)	Da 3 a 7 km dal centro urbano	2 € a passaggio, 4 per i mezzi pesanti. Pedaggio attivo 7 giorni su 7, 24h su 24.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trasporti pubblici, veicoli ad alimentazione alternativa, taxi, motocicli, bus, mezzi di emergenza, mezzi per disabili</li> </ul>
Milano	Road pricing (ecopass)	9 kmq	2-10 € tutti i gg. sulla base della normativa comunitaria (da euro 0 ad euro 2 per i veicoli a benzina, da euro 0 ad euro 3 per i veicoli diesel)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trasporti pubblici, mezzi per disabili, mezzi di emergenza, taxi, motocicli, veicoli pubblici</li> </ul>
	Sosta a pagamento		1,50€ nel centro storico (max 2h), 1,20€ nelle aree meno commerciali; tariffa notturna solo in zone ad alta frequentazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Residenti muniti di pass, carico scarico, medici, giornalisti</li> </ul>
Genova	Road pricing	0,64 kmq	crediti di mobilità distribuiti in modo uniforme tra i cittadini con possibilità di amministrazione libera	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il consumo potenziale dei crediti viene stabilito sulla base alla capacità inquinante del veicolo posseduto</li> </ul>
	Sosta a pagamento		2€ in tutta l'"area blu" (centro e dintorni); nei principali poli di attrazione commerciale pagano anche i residenti con tariffe ridotte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Residenti</li> </ul>
Barcellona	Sosta a pagamento		Prima corona 2,75 €/h (tutti i gg. dalle 08:00 alle 20:00)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Residenti</li> </ul>
Berlino	Sosta a pagamento		semicentro 1€, centro 2€	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Residenti</li> </ul>
Parigi	Sosta a pagamento		zona 1 1€, zona 2 2€, zona 3 3€	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Residenti</li> </ul>

Fonte: elaborazioni Irpet su dati Isfort, Trail Liguria, London Busses.

La potenziale tassazione di respiro metropolitano non si limita alle problematiche legate alla mobilità o al traffico appena analizzate, ma si estende a tutti gli ambiti di tassazione che presuppongano una condivisione amministrativa e gestionale tra gli enti e che abbiano un'area di influenza extra comunale. Tra le varie soluzioni fiscali presenti all'estero, risulta utile citare gli esempi di condivisione della base imponibile e la delega a livello intercomunale delle decisioni fiscali, due modalità che ben si adatterebbero ad un contesto metropolitano dove viva è la problematica della competizione fiscale. I casi più famosi riguardano, rispettivamente, alcune città del Nord-America (come ad esempio l'area metropolitana di Minneapolis-St. Paul) e l'implementazione della *Taxe Unique Professionnelle* (TPU) francese. Quest'ultima esperienza appare maggiormente percorribile rispetto alla condivisione della base imponibile, che prevede un alto grado di coordinamento e concertazione tra enti locali.

La TPU ha come oggetto la tassazione locale d'impresa e si sostanzia con l'attribuzione dei poteri e delle decisioni tributarie, responsabili della mobilità indotta della base imponibile, all'ente sovracomunale (ovvero intercomunale) capofila dell'area. Il tasso unico d'imposta, introdotto con un meccanismo graduale di convergenza rispetto ai diversi tassi dei vari comuni, determina la cancellazione, entro 12 anni, delle differenze di pressione fiscale tra i comuni

all'interno del perimetro dell'istituzione intercomunale, omogeneizzando la tassazione locale sulle imprese e sterilizzando in questo modo qualsiasi potenziale pratica di concorrenza fiscale. L'obiettivo di tale sistema è quello di riequilibrare le forti disparità presenti tra comuni contigui, sia con riferimento al gettito complessivo che ai tassi applicati, in ragione del differente contesto di sviluppo imprenditoriale.

## 5. CONCLUSIONI

L'area urbana fiorentina manifesta un'indubbia tipicità metropolitana, principalmente riconducibile allo sviluppo policentrico del suo territorio ed alla forte attrattività manifestata dal Comune principale. Infatti, nonostante la riduzione del numero di residenti registrata dal 1971 ad oggi (-20%), Firenze viene quotidianamente vissuta da una gran mole di popolazioni non residenti. Una quota significativa di non residenti gravita su Firenze per motivi di lavoro, studio, affari, svago e tempo libero, in ragione della sua crescente centralità all'interno del sistema economico metropolitano e del suo rango di capoluogo regionale in termini di offerta di servizi qualificati. Congiuntamente, a differenza di altri centri urbani di respiro metropolitano, grazie al suo particolare patrimonio artistico il Comune fiorentino si connota anche come importante sede turistica di profilo internazionale, accogliendo continuamente un numero assai rilevante di visitatori. Nonostante questo sovraccarico urbano, il bilancio comunale presenta parametri finanziari complessivamente positivi, denotando comunque una certa difficoltà nel riuscire a mantenere un livello di spesa adeguato per un'offerta efficiente di servizi sul proprio territorio. Un primo segnale di questa sofferenza è dato dal minor grado di autonomia tributaria e tariffaria, a fronte di una pressione finanziaria ben più elevata (950 € pro capite nel 2006) rispetto al resto della Città Metropolitana e della provincia fiorentina (in entrambi i casi pari a circa 530 €). Pertanto, in chiave prospettica, senza un'adeguata internalizzazione di questi oneri il progressivo aumento delle popolazioni esterne e la crescente quota di cittadini anziani (al 2001 l'indice di vecchiaia risulta pari a 250, rispetto ad un valore del territorio provinciale vicino a 170) renderanno maggiormente problematica la questione relativa alla sostenibilità finanziaria del bilancio comunale fiorentino, a meno di drastici tagli al finanziamento della modernizzazione infrastrutturale e/o del welfare locale. Mentre alcune difficoltà possono sorgere per i servizi a destinazione generale, per loro natura caratterizzati da mancata escludibilità e non rivalità nel consumo, nel caso di servizi escludibili la soluzione più efficiente risulta quella dell'applicazione di tariffe/imposte di scopo e/o tributi commutativi, così come positivamente sperimentato da alcune grandi città europee. Qualsiasi ipotesi di finanziamento renderebbe però necessaria la definizione di un nuovo assetto della fiscalità locale metropolitana e dei sistemi di coordinamento tra pianificazione urbanistico-territoriale e politiche fiscali degli enti locali. Inoltre, è bene ricordare che l'eventuale aumento del grado di autonomia tributaria degli enti locali può comportare un processo potenzialmente virtuoso o vizioso, a seconda che la competizione per l'allargamento della base imponibile si svolga all'interno di regole di coordinamento fiscale e con l'utilizzo di strumenti perequativi atti a promuovere una fornitura efficiente dei servizi pubblici locali o che, invece, si riveli contrassegnata da forme di concorrenza fiscale non regolata.

Nella stima svolta per quantificare l'impatto dei non residenti sul Comune di Firenze, è stato rilevato al 2001 un onere netto pari a circa 64 milioni di euro, riguardante per circa 31 milioni la popolazione alloggiata e per 33 milioni la popolazione giornaliera. Al netto delle entrate stimate derivanti dai non residenti, tale onere scende a 58 milioni annui. Questo importo rappresenta il 5,3% delle spese totali del bilancio comunale fiorentino. Osservando le variazioni di alcune grandezze direttamente connesse ai non residenti, è verosimile ipotizzare che nel periodo 2001-2006 l'incidenza di queste popolazioni sia ulteriormente incrementata. Varie sono le possibili soluzioni volte all'attenuazione dell'impatto delle popolazioni esterne sul Comune centrale. In primo luogo potrebbe trovare applicazione una tassazione di soggiorno applicata alle strutture

ricettive, con particolare efficacia per un Comune turistico quale Firenze. Per la popolazione non residente giornaliera potrebbe invece farsi largo l'idea di una tassa di ingresso al centro del Comune metropolitano, sul modello del road pricing londinese, eventualmente applicabile anche ai residenti. Per quanto riguarda il rapporto con i livelli di governo superiori, è opportuno notare che i trasferimenti finanziari destinati alla Città Metropolitana non dovrebbero basarsi sulla popolazione residente, bensì considerare la popolazione complessivamente presente sul territorio di riferimento. Sarebbe infine auspicabile che vi fosse una tendenza verso l'omogeneizzazione delle forme di gestione e delle tariffe dei servizi pubblici a rete di rilevanza metropolitana tra Comune centrale e Comuni dell'area, nonché la definizione di meccanismi contrattuali tra livelli di governo ed enti funzionali per la programmazione degli investimenti nell'area metropolitana.

## APPENDICE METODOLOGICA

- Metodologia per il calcolo del coefficiente di equivalenza della popolazione presente

Per quantificare l'indice di presenza annua della popolazione residente si è utilizzato il coefficiente stimato da Bernareggi (2004b), pari a 0,947 ( $h$ ), assumendo che vi fosse omogeneità di comportamento tra la popolazione residente milanese e la popolazione residente fiorentina. Attraverso questo coefficiente si scontano dalle presenze legali, le assenze per ferie o week-end ( $f$ ), così da poter confrontare su una base omogenea la presenza di popolazione non residente con quella effettiva della popolazione residente. Gli indici di presenza media annua delle popolazioni non residenti sono quindi applicati su tale indice.

$$h = \frac{f - 365}{365}$$

Per quanto concerne la popolazione non residente alloggiata, si sono utilizzati i periodi di permanenza dichiarati dagli individui nel censimento 2001 Istat suddivisi in tre sottoperiodi: da 90 a 180 giorni, da 181 giorni a 270 e da 271 a 365 giorni. Viene invece escluso il periodo inferiore a 90 giorni. Il valore centrale del primo periodo (135 giorni), del secondo (225 giorni) e del terzo (318 giorni) è stato utilizzato come valore di riferimento dell'indice di presenza media annua per i cinque tipi di popolazione non residente alloggiata in abitazioni alla data del 21 Ottobre 2001. Si tratta certamente di una semplificazione che non tiene conto dei periodi quali week-end, festività o ferie in cui la popolazione non residente alloggiata potrebbe assentarsi e che ipotizza una distribuzione omogenea delle presenze nell'intervallo temporale dichiarato dagli intervistati. In altre parole, seppure una presenza lavorativa meriterebbe lo sconto dei week-end e delle ferie, così come la presenza per studio dovrebbe eliminare oltre alle festività anche i periodi di esami, lo schema proposto, utilizzando il periodo dichiarato dagli intervistati come l'effettivo periodo di presenza, trasforma un valore di consistenza equiparandolo, per i periodi di presenza, con quello della popolazione residente. Si utilizzerà allora il quoziente di equivalenza  $P$  dato dal rapporto tra coefficienti di equivalenza per tipologia ( $e$ ) – dati dal rapporto tra tempo di permanenza e tempo totale (365 giorni) – e coefficiente di equivalenza generale per la popolazione residente:

$$P_i^j = \frac{e_i^j}{0,947}$$

con:  $i$  = tipo di popolazione utilizzatrice;  
 $j$  = durata permanenza in città.

Il medesimo procedimento è stato operato per la parte di popolazione residente fiorentina che ha trascorso un periodo al di sopra dei 90 gg. in un altro alloggio di un altro Comune italiano o stato estero: anche in questo caso è stata operata la ponderazione attraverso le classi di permanenza. Ovviamente, il risultato finale è andato a sottrarsi al conteggio della popolazione presente per la parte di loro assenza dalla città di Firenze. I pendolari fiorentini che escono quotidianamente dal Comune sono stati conteggiati applicando il coefficiente usato da Bernareggi (op. cit.) per pesare la popolazione giornaliera per lavoro, 0,749: al contrario dei pendolari in entrata il risultato è stato sottratto al calcolo della popolazione presente in quanto rappresentante un onere non gravante su Firenze.

Per le altre tipologie di popolazione, le convivenze per motivo e la popolazione giornaliera, sono stati invece utilizzati i coefficienti calcolati da Bernareggi (op. cit.).

- Metodologia per l'imputazione delle spese alle quote di popolazione equivalente per i servizi specifici a destinazione generale e particolare.

In relazione ai servizi a destinazione generale, ovvero quelli destinati in linea di massima sia alle popolazioni pendolari non residenti che a quelle alloggiate, per il calcolo della quota di popolazione sul servizio di "Polizia municipale" e "Viabilità strade e piazze" è stato utilizzato il rapporto tra spostamenti delle Pnr con auto e moto e spostamenti complessivi con auto e moto (ovvero Pnr e residenti che hanno effettuato uno spostamento in giornata). Per i "Trasporti pubblici", gli spostamenti delle Pnr con mezzi pubblici rispetto al totale degli spostamenti con mezzi pubblici; per questi servizi non sono state applicate le quote rispettive della popolazione alloggiate, in assenza di informazioni relative alla loro incidenza sulle quote specifiche di spesa netta. Per le voci "Urbanistica e gestione del territorio", "Ambiente", "Protezione civile", "Raccolta rifiuti", "Verde pubblico e arredo urbano" sono state applicate, per quel che riguarda la popolazione non residente alloggiate, semplicemente le quote date dalla somma tra popolazione alloggiate equivalente e convivenze temporanee sul totale della popolazione presente equivalente (ovviamente composta da entrambe le componenti, non residenti e residenti). Per quel che riguarda l'imputazione a questi ultimi servizi della popolazione giornaliera, abbiamo invece utilizzato il coefficiente indicato in Bernareggi (cit.) per rapportare la presenza complessiva delle popolazioni pendolari alla presenza dei residenti e degli alloggiate (quest'ultima pari a 1 e quindi quella delle popolazioni pendolari pari a 0,4).

Per i servizi a destinazione specifica, nel caso della popolazione giornaliera si è fatto ricorso alla quota delle popolazioni pendolari e agli escursionisti che detenevano una motivazione assimilabile al tipo di servizio offerto dal Comune. Sono state generalmente applicate invece le stime del totale della popolazione alloggiate equivalente (eccetto la "popolazione diseredata") sul totale della popolazione presente nel caso dei servizi a destinazione particolare, eccetto per il caso del settore sociale, a cui sono state applicate le quote della popolazione alloggiate comprensiva dei rom, baraccati e senza fissa dimora; e del settore turismo a cui è stata applicata solo la quota delle convivenze temporanee e per il quale si è assunto che la voce di spesa fosse originata al 100% dalle Pnr, per poi essere ripartita tra alloggiate e giornaliera. Al settore Istruzione, per quel che riguarda la popolazione alloggiate, è stata attribuita la sola quota di Pnr alloggiate dichiarata al censimento per studio e lavoro. Laddove non è stato possibile conoscere la popolazione presente non residente per una precisa motivazione, attribuibile in maniera diretta a uno specifico servizio, è stato utilizzato per il riparto il semplice calcolo della quota di utilizzo delle Pnr, data dalla loro quota equivalente nella popolazione presente, e cioè dal rapporto fra la consistenza equivalente delle Pnr stesse e la consistenza, calcolata nello stesso modo, della popolazione totale presente (Pnr + popolazione residente).

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BERNAREGGI G. M. (2004a), *La popolazione non residente, l'economia della città e il bilancio del governo locale*, in *Amministrare*, XXXIV, vol. 1, aprile
- BERNAREGGI G. M. (2004b), *L'onere delle popolazioni non residenti per il bilancio del Comune di Milano*, in *Amministrare*, XXXIV, vol. 1, aprile
- BERNAREGGI G.M. (2007), *L'onere dei non residenti per il Comune di Milano: una stima riveduta e aggiornata*, in *Amministrare*, XXXVII, vol. 3, dicembre
- BUCHANAN J.M., BRENNAN G. (1980), *The Power to Tax. The Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge
- BUCHANAN J.M. (1950), *Federalism and fiscal equity*, in *American Economic Review*, Vol. XL, n. 4, pp. 583-590
- BRUZZO A., FERRI V. (2005), *Le implicazioni per la finanza locale derivanti dalla mobilità degli individui nelle aree urbane e metropolitane: il caso di Milano*, Relazione presentata alla XXVI Conferenza italiana di scienze regionali, Napoli, 16-19 ottobre
- CAMAGNI R. (1992), *Economia urbana. Principi e modelli teorici*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, pp.378-380
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1992), *Urbanisation and the Functions of Cities in the European Communities*, Regional development Studies, Brussels
- HAUGHWOUT A.F., INMAN R.P. (2004), *How should suburbs help their central cities?*, Staff Report n. 186, Federal Reserve Bank of New York
- HIRSCHMANN A.O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press
- INMAN R.P. (2004), *Financing cities*, Working Paper, University of Pennsylvania
- IOMMI S. (2002), *Firenze e le sue popolazioni*, Irpet, Firenze
- ISFORT (2007), *Gli strumenti dissuasivi della mobilità privata nelle città italiane: un approfondimento sulle limitazioni alla circolazione e alla sosta*, Rapporto finale, mimeo, Roma
- LORENZINI S. (2004), *Impatto del turismo sulla finanza locale Toscana*, Working Papers, n. 5, Irpet, Firenze
- MALTINTI G. (2004), *Le vicende finanziarie delle aree metropolitane*, in Lorenzini S. (a cura di), *La finanza locale in Toscana. Rapporto 2004*, Irpet, Firenze, pp.81-84
- MALTINTI G., MEINI M.C. (1998), *Modificazioni demografiche e problematiche economico-occupazionali nell'area fiorentina*, Relazione presentata al seminario "Evoluzione demografica e programmazione socio-sanitaria", Comune di Firenze 15 gennaio
- MALTINTI G., PETRETTO A. (1987), *Finanziamento ed efficienza della spesa pubblica locale*, Giappichelli, Torino
- MARTINOTTI G. (1993), *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Il Mulino, Bologna
- NUVOLATI G. (2002), *Popolazioni in movimento, città in trasformazione*, Il Mulino, Bologna

- NUVOLATI G. (2007), *Mobilità quotidiana e mobilità urbana*, Firenze University Press, Firenze
- OAKLAND W. H. (1979), *Central Cities: Fiscal Plight and Prospects for Reform*, in MIESZKOWSKI P., STRASZHEIM (a cura di), *Current Issues in Urban Economics*, John Hopkins University Press, Baltimora
- OLSON M. (1969), *The Principle of Fiscal Equivalence: the Division of Responsibility among Different Levels of Government*, in *American Economic Review*, n. 59
- PIPERNO S., PIAZZA S., POLA G. (2006), *Sviluppo urbano e interdipendenze locali nelle aree metropolitane: un'esplorazione preliminare con riferimento all'area metropolitana di Torino*, Ires Piemonte, Torino
- RESCHOVSKY A. (1997), *Are City Fiscal Crises on the Horizon?*, in NETZER D., DRENNAN M.P. (a cura di), *Reading in State and Local public Finance*, Blackwell, Oxford
- ROTHBLATT D.N. (1998), *North American metropolitan planning re-examined*, Working Paper 99-2, Urban and regional planning department, San José State University
- TIEBOUT C.M. (1956), *A pure theory of local government expenditures*, *Journal of Political Economy*, n.64
- VAN DEN BERG L., DREWETT R., KAASSEN L., ROSSI A., VIJVERBERG C.H. (1982), *Urban Europe: a study of growth and decline*, Pergamon Press, Oxford