

Introduzione al RAPPORTO FINANZA LOCALE 2007

Una nuova primavera per il governo locale?

Il Rapporto sulla finanza locale giunge nel 2007 alla sua terza edizione.

La novità di quest'anno è rappresentata dall'ampliamento all'IRER Lombardia della compagine degli istituti di ricerca che cura questa pubblicazione. Si tratta di un ingresso che oltre a garantire un sicuro arricchimento in termini di esperienza e di analisi regionale conferma la validità della formula cooperativa tra un Istituto nazionale e una serie di Istituti regionali per formulare una diagnosi rigorosa e condivisa sullo stato di salute della finanza locale italiana.

Il Rapporto 2006 usava la metafora del "lungo inverno" per indicare la fase in cui si trovava allora il governo locale del Paese. Tra gli aspetti negativi segnalati un anno addietro si riscontravano infatti i segnali di una minor convinzione generalizzata sull'opportunità di proseguire il processo di decentramento di competenze, a dieci anni dal suo avvio.

Come condizioni per riprendere e consolidare un percorso autonomistico si indicavano la modernizzazione, l'assunzione piena della funzione tributaria locale affiancata dal riassetto dei trasferimenti statali, il consolidamento della funzione dell'investimento locale.

A un anno di distanza, quanto si può affermare che la tematica autonomistica sia uscita dal cono d'ombra che l'aveva avvolta? La risposta non ha ancora esiti definitivi ma si può segnalare una significativa ripresa di elaborazioni normative. Vediamole.

Con l'avvio della XV legislatura si è riaperto il cantiere dell'attuazione del Titolo V e nel gennaio di quest'anno è stato presentato un disegno di legge per il nuovo Codice delle autonomie che mira al ridisegno delle funzioni degli enti locali. La riforma si propone di individuare le funzioni fondamentali dei comuni e di garantire l'esercizio ottimale dei servizi essenziali su tutto il territorio, anche attraverso un sistema di finanziamento locale in grado di incentivare le gestioni associate. In particolare, essa affronta in termini nuovi e più flessibili il problema dei microcomuni e delle aree metropolitane e propone un sistema contabile e gestionale semplificato per gli enti con meno di 5000 abitanti.

In parallelo alla proposta del Codice è stato presentato un disegno di legge di riforma dei servizi pubblici locali a rilevanza economica (ddl Lanzillotta), che risulta complementare al precedente e si pone l'obiettivo di una liberalizzazione del sistema.

All'inizio di Agosto il governo ha approvato un disegno di legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale, provvedimento atteso da tempo (alcune tematiche connesse erano discusse nel Rapporto 2006). Trattandosi di legge delega sono contenuti solo i principi, le linee guida e i componenti principali del nuovo modello di finanziamento del sistema delle autonomie. Il disegno di legge è stato approvato dopo una lunga fase di consultazioni con le Regioni e gli enti locali che ha però ancora lasciato aperti numerosi nodi insoluti sui quali residuano significativi contrasti tra Stato, Regioni ed enti locali. L'approvazione finale del disegno di legge, per non parlare dei successivi provvedimenti delegati, risulta quindi un percorso in salita.

Si è anche avviato un percorso per migliorare il processo di bilancio delle amministrazioni pubbliche, attraverso nuove modalità di definizione del Patto di stabilità che hanno visto una più organica partecipazione delle rappresentanze delle autonomie locali.

Non vanno infine dimenticate altre riforme settoriali in fase avanzata di elaborazione che possono avere un grande impatto sul governo locale. Tra queste ricordiamo quelle che concernono le politiche assistenziali, che vedono un ruolo crescente degli enti locali: prime forme di imposta negativa sul reddito; l'istituzione ed estensione degli ammortizzatori sociali per tutte le categorie del lavoro; il fondo per la non autosufficienza e l'ampliamento della copertura degli assegni familiari. Tali riforme darebbero copertura a situazioni e rischi sociali oggi non coperti, rischi che vengono parzialmente presi in carico dai servizi sociali e dalle

politiche del governo locale. Revisioni normative di rilievo per il governo locale sono in corso anche nella disciplina del mercato del lavoro.

Il processo autonomistico pare quindi essersi rimesso in moto. E' però anche vero che nuovi equilibri tra "centro" e "periferia" capaci di innovare i precedenti assetti non saranno facilmente raggiungibili qualora le strategie individuate dai vari attori nel sistema continuino a risultare reciprocamente confliggenti rispetto ai possibili modelli alternativi e non vengano in qualche misura ricomposte. I processi di riforma in corso -in particolare i meccanismi previsti dal ddl sul federalismo fiscale- hanno infatti messo in luce come stia emergendo un pericoloso conflitto tra amministrazioni regionali da un lato e amministrazioni locali dall'altro circa l'assetto delle loro competenze e dei poteri delle prime sulle seconde. Ad esempio per la gestione dei trasferimenti statali- tema trattato approfonditamente nel rapporto 2006- è previsto un modello a "cascata" per gli enti locali medio piccoli e a "flussi paralleli" per quelli più grandi (al limite solo le Città metropolitane). Nel primo caso, dove le Regioni acquisiscono un ruolo prevalente, si è assistito ad un rifiuto di tale modello da parte delle rappresentanze degli enti locali. In aggiunta, potremmo richiamare gli interessi spesso divergenti tra le amministrazioni locali delle aree più sviluppate rispetto a quelle delle aree più povere, o tra quelli delle amministrazioni dei grandi comuni metropolitani ed altri enti locali, per non parlare di quelle tra enti locali e loro aziende di servizio da un lato e consumatori utenti dall'altro per quanto concerne l'introduzione di meccanismi concorrenziali nei mercati delle utilities. Ciò rischia di consolidare la situazione di stallo istituzionale alla quale stiamo assistendo in questo ultimo periodo nel nostro paese e che pone a rischio la funzionalità dell'intervento pubblico sia a livello nazionale che a livello regionale e locale. Le esperienze riuscite di decentralizzazione politica nel mondo sono invece tutte legate ad una visione chiara e condivisa delle strategie istituzionali, capace di rendere coerenti le varie politiche settoriali sotto il profilo della decentralizzazione, e garantirne una implementazione graduale e concertata con il sistema delle autonomie.

In questo quadro, l'edizione 2007 del Rapporto oltre a offrire il consueto aggiornamento dei dati disaggregati a livello regionale sulla finanza locale relativi al 2006, esplora diversi temi connessi ai processi di modernizzazione del governo locale, e che dovrebbero essere facilitati proprio dalle riforme in discussione, richiamando anche alcune esperienze innovative in alcune aree del paese. I temi monografici di quest'anno includono la cooperazione tra enti locali (piccoli o grandi che siano), la perequazione territoriale, i problemi del pubblico impiego locale, la sussidiarietà orizzontale, i problemi della tariffazione ambientale e del *road pricing*, l'organizzazione dei servizi pubblici e il consolidamento dei bilanci degli enti locali. Obiettivo del Rapporto 2007 è quindi anche quello di offrire strumenti di analisi e indicazioni operative per gli attori del sistema pubblico locale utili per risolvere le criticità di questo livello di governo all'interno del "cantiere delle riforme" in corso. È bene allora a questo punto vedere più in dettaglio l'articolazione del volume ed alcuni risultati che emergono.

La prima parte del volume svolge il consueto monitoraggio della dinamica recente della finanza locale utilizzando i dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato e dall'Istat all'ISAE.

Il primo capitolo di A. Fontana e M. C. Mercuri ne illustra l'evoluzione per il complesso degli enti locali, e separatamente per i Comuni e per le Province. L'analisi è svolta sia per le diverse ripartizioni territoriali del Paese, che per alcune componenti delle entrate e delle uscite.

Il deficit locale, dopo due anni di riduzioni in percentuale del PIL, è tornato a salire appena nel 2006, collocandosi allo 0,34 per cento. Il lieve peggioramento è dipeso da una riduzione sul prodotto delle entrate totali leggermente maggiore di quella riscontrata per le uscite complessive. I tributi degli Enti Locali – in controtendenza con quanto avvenuto a livello centrale - sperimentano, infatti, da due anni incrementi inferiori a quelli del PIL. Quanto alle uscite, la diminuzione è ascrivibile unicamente agli andamenti relativi ai Comuni, avendo registrato le spese delle Province - sia di natura corrente che in conto capitale - aumenti superiori a quello del PIL. I Comuni, in particolare, hanno sperimentato uscite correnti contenute, nonostante gli effetti dei rinnovi contrattuali, e erogazioni di capitali sostanzialmente stabili. Le spese per investimento degli Enti Locali sono ulteriormente diminuite in rapporto al

PIL, ritornando sul livello sperimentato nel 2002 Nel 2006 la filosofia dell'aggiustamento finanziario richiesto alle Amministrazioni Locali è stata in linea con quella dell'anno precedente. Come nel 2005, l'impianto finanziario previsto per gli Enti decentrati è stato impostato, da un lato, su un sostanziale blocco delle fonti di entrata, sia proprie che per trasferimenti, e, dall'altro, sul contenimento delle uscite, nel tentativo di operare anche una riqualificazione della spesa. Sono stati, infatti, posti – nell'ambito del Patto di stabilità interno - tetti differenziati per spese di natura corrente ed erogazioni in conto capitale, andando a toccare uscite che negli ultimi anni erano cresciute più della media nazionale o del prodotto interno lordo.

I successivi tre capitoli analizzano più in dettaglio, l'evoluzione della finanza locale dei Comuni, delle Province e l'andamento degli investimenti locali.

S. Lorenzini descrive le differenze territoriali che si riscontrano nella finanza dei Comuni italiani all'anno 2006. Dal punto di vista della spesa corrente, valutata in termini reali, mentre al centro e al nord è in atto da qualche anno un effettivo ridimensionamento, al sud tale spesa è rimasta sostanzialmente invariata. Opposta la tendenza per la spesa in conto capitale, che continua a crescere al centro-nord, mentre al sud delinea un trend negativo in tutti gli anni duemila. Fino ad oggi, quindi, le regole del Patto di Stabilità sembrano essersi scaricate in modo diverso sulla finanza locale nelle varie parti del Paese. Anche il reperimento delle entrate ha assunto peculiarità diverse, con il centro-nord che ormai assiste ad una riduzione reale dell'ammontare delle entrate proprie disponibili ed un sud che, invece, sta aumentando i tributi locali per compensare la riduzione (anch'essa in valori reali) dei trasferimenti correnti e garantire così la tenuta complessiva delle entrate comunali. L'analisi territoriale, incrociata poi con quella dimensionale, mette in evidenza ulteriori differenze, e in particolare una diffusa criticità, non solo per i Comuni piccoli, ma anche per le città, spesso trascurate dalla normativa perché considerate privilegiate, ma che in realtà spesso sostengono i più elevati livelli d'intervento per abitante disponendo però di livelli decrescenti di autonomia finanziaria. Particolarmente difficile la situazione nelle grandi aree metropolitane e nelle regioni a statuto ordinario. In quelle a statuto speciale, infatti, anche le città possono sfruttare i perduranti ed ingiustificati privilegi che consentono a queste aree di godere di servizi di alto livello senza dover contribuire proporzionalmente ai loro costi.

R. Cugno prende in esame alcune trasformazioni che hanno interessato le Province, a dieci anni dalle "leggi Bassanini". Questo comparto comprende enti sempre più differenziati, secondo una gamma che comprende da un lato enti molto grandi, che svolgono funzioni pesanti e ausiliarie di funzioni regionali; dall'altro lato alcuni enti risultano pletorici, anche per la dimensione che consente lo svolgimento di poche funzioni specifiche. Le rilevanti risorse regionali trasferite alle Province, in genere vincolate, non sempre costituiscono leve sufficienti a condizionare i comportamenti dei soggetti da regolare, ad esempio grandi attori del territorio, come *utilities*, grandi enti e organizzazioni assistenziali e formative. Questo Ente pare ancora lontano da una vocazione di governo di area vasta di tipo generalista anziché di tipo specializzato.

F. S. Coppola e A. Panaro analizzano l'evoluzione del finanziamento degli investimenti locali. Viene illustrato l'andamento del ricorso ai mutui e di altre fonti diverse: i buoni obbligazionari, la finanza di progetto. I mutui rimangono la principale fonte adoperata dagli Enti Locali, mentre si registra un calo nel ricorso ai buoni obbligazionari, anche per i provvedimenti cautelativi adottati dallo Stato per calmierare l'utilizzo dei buoni stessi. Per quanto riguarda la finanza di progetto, il suo decollo resta ancorato ad una serie di vincoli che per ora ne rendono difficile l'applicazione.

La seconda parte del rapporto, dedicata agli approfondimenti teorici e alle esperienze pratiche, inizia affrontando il tema della cooperazione tra enti locali. Nella prima sezione, viene analizzato il modello dell'unione con riferimento sia ai piccoli che ai grandi Comuni, compresi quelli che possono essere considerati metropolitani.

B. Ermini e F. Fiorillo richiamano la teoria normativa dell'attribuzione delle competenze di spesa ai governi locali sulla base del principio di equivalenza al fine di valutare il possibile ridisegno istituzionale degli enti locali nel nostro paese. I costi e i benefici dei vari strumenti di cooperazione (unioni, consorzi, convenzioni) vengono analizzati in maniera puntuale. In generale la formula dell'Unione – il 15 per cento dei Comuni vi fanno ricorso - viene considerata come una delle più efficaci, grazie alla sua maggiore versatilità e flessibilità, anche se probabilmente esiste una soglia efficiente superiore e inferiore in termini di numero di Comuni aderenti. La crescita del numero di Unioni dal 2000 in poi testimonia la sempre maggior presa del principio costituzionale di “adeguatezza” nello svolgimento delle funzioni amministrative. In genere, l'associazionismo non porta a riduzioni di spesa ma, probabilmente, ad un ampliamento della gamma di servizi forniti e/o un loro miglioramento qualitativo. Gli incentivi finanziari sono decisivi per promuovere l'associazionismo ma devono essere disegnati in maniera tale da non favorire comportamenti strategici da parte degli enti locali. A tal fine, nel capitolo vengono anche indicate alcune proposte di modifica degli attuali meccanismi di trasferimento statale e regionale.

B. Dente e E. Melloni analizzano i possibili modelli di cooperazione nelle aree metropolitane, ripercorrendo alcune esperienze italiane (Bologna, Firenze) e straniere (Stoccarda). Nel caso italiano, sono state sperimentate soluzioni istituzionali “leggere”, come le Conferenze Metropolitane, con l'obiettivo di promuovere forme di governance e di coordinamento tra soggetti diversi per la concertazione delle strategie di sviluppo e la costruzione di accordi su scala territoriale vasta. Queste forme istituzionali hanno però risentito di una certa fragilità, a causa della mancanza di adeguate strutture tecniche (con l'eccezione, forse, di Bologna) della necessaria volontarietà della partecipazione dei sindaci e della distanza con gli strumenti di attuazione dei processi decisionali. Da questo punto di vista, il progetto di creazione di una Unione di comuni, come fase preliminare e sperimentale rispetto alla costituzione della Città metropolitana all'interno dell'area metropolitana di Firenze apre prospettive promettenti circa la possibilità di un efficace governo di area vasta in ambito urbano.

Infine, F. S. Coppola e C. Carreras affrontano ancora il tema delle Unioni di Comuni con un riferimento concreto all'esperienza della Campania. Gli autori analizzano le caratteristiche strutturali delle cinque Unioni maggiori (con una popolazione superiore a 50000 abitanti). La loro presenza testimonia l'importanza di aggregazioni da parte di Comuni di dimensioni medie, e quindi l'utilità della riforma del testo unico che ne ha consentito la possibilità dal 1999. Anche in questo caso emerge il fatto che le Unioni garantiscono un ampliamento del livello qualitativo dei servizi più che una riduzione dei costi, oltre che una migliore capacità di elaborazione strategico progettuale (valga l'esempio dell'utilizzo dei fondi europei). L'evidenza empirica sui risultati conseguiti dalle Unioni è però, purtroppo, ancora molto scarsa. L'indicazione che quindi può esser data è quella della necessità di un più puntuale valutazione dei risultati dell'associazionismo in termini di minori costi e/o migliore livello dei servizi prestati. Ciò consentirebbe anche di rendere più efficienti i trasferimenti statali e regionali.

Nella successiva sezione si affronta il tema del pubblico impiego locale, oggetto di rinnovata attenzione dopo alcuni anni di vincoli alle assunzioni stabili e di aumento della componente “precaria” nel lavoro pubblico. Si tratta di un argomento un po' trascurato negli ultimi anni e si è ritenuto utile affrontarlo per la prima volta nel rapporto. In effetti, la disponibilità di una serie storica dei dati a livello nazionale, grazie alla rilevazione della Ragioneria dello Stato e del Ministero degli interni consentirebbe probabilmente la ripresa di un importante filone di ricerche sul mercato del lavoro pubblico che aveva visto un notevole sviluppo in Italia tra la fine degli anni settanta e l'inizio degli anni ottanta.

V. Patacchini e T. Savino analizzano la struttura e la dinamica del personale dei Comuni in Toscana. Anche se i dati sono riferiti in prevalenza ad una sola regione emergono tendenze generalizzabili. Vi è stata una riduzione dei dipendenti a tempo indeterminato dei Comuni, a fronte di una crescita delle componenti di lavoro flessibile che - al netto delle collaborazioni coordinate e continuative - rappresentano comunque una percentuale relativamente limitata (9% a fronte di un 14% nazionale), anche se a forte dinamica, rispetto al totale dell'occupazione. I

vincoli alle assunzioni e i tetti di spesa hanno irrigidito le politiche del personale dei Comuni con effetti negativi nel medio periodo. In particolare, l'invecchiamento del personale in parallelo alla crescita del peso del lavoro atipico in cui si concentrano le componenti giovanili della manodopera comunale condizionano negativamente la possibilità di una gestione strategica finalizzata all'innovazione delle risorse umane di queste amministrazioni caratterizzate anche da un alto tasso di femminilizzazione, superiore a quello presente nelle regioni del Sud, e da una crescita dei livelli medi di istruzione. Nel capitolo viene affrontata anche la questione della dinamica della spesa per il personale negli ultimi anni, che ha dato origine a molte polemiche in quanto ritenuta eccessiva rispetto a quella del settore privato. Emerge come, in realtà, la crescita avvenuta tra il 2001 e il 2005 sia riconducibile soprattutto alle retribuzioni dei dirigenti grazie al peso crescente della componente accessoria degli stipendi.

O. Pignatti e F. Iorio analizzano le caratteristiche strutturali del personale delle Province. Queste coprono solo il 2% dell'occupazione del comparto regioni autonomie locali (uguale a quello delle Regioni). A differenza dei Comuni, in questi enti si è assistito ad una crescita del personale - in termini di consistenza e di spesa- negli ultimi anni, legata al trasferimento di funzioni conseguente alle leggi Bassanini. La crescita risulta differenziata tra Province ma non emerge un chiaro legame tra dinamica del personale e trasferimento di funzioni. Ciò lascia adito a molti dubbi sull'efficacia del processo di decentramento amministrativo. Le analisi presentate non consentono di arrivare a risultati univoci e definitivi ma hanno il merito di offrire lo spunto per la definizione di domande di ricerca e per ulteriori approfondimenti.

La sezione successiva approfondisce un altro tema sul quale sta crescendo l'interesse degli amministratori locali, quello dei rapporti tra politiche di spesa degli enti locali e erogazioni delle Fondazioni di origine bancaria che sono analizzati nei capitoli di V. Di Lascio e G. Segre e di S. Piperno e F. Givone. Le relazioni tra questi due soggetti sono sempre state controverse e si inquadrano nel più ampio filone di studi dedicato all'analisi dei rapporti tra pubblico e privato nonprofit, riconducibile anche alla tematica della sussidiarietà orizzontale. Ma mentre, in genere, le risorse vanno dagli enti locali ai soggetti nonprofit (come contributi o a fronte di acquisto di servizi) in questo caso il flusso ha una direzione inversa. Anche se le erogazioni delle Fondazioni risultano di un ammontare relativamente limitato rispetto al totale della spesa pubblica locale, il loro peso diventa invece significativo se lo consideriamo solo all'interno della spesa in alcuni settori - tra tutti quello per l'arte e la cultura sul quale viene svolto un approfondimento nel primo dei due capitoli - soprattutto se si considera solo la componente più discrezionale di tale spesa, quella per trasferimenti. Il peso degli enti locali tra i soggetti beneficiari delle erogazioni delle Fondazioni, quale emerge nel secondo capitolo- grazie ai dati originali raccolti dall'Osservatorio dell'Associazione Fondazioni Casse di Risparmio Piemontesi- apre però delicati problemi circa la natura delle relazioni che si devono sviluppare tra questi due soggetti: dominanza di uno sull'altro o partnership paritaria sulla base di una chiara divisione dei ruoli? Tutti ricordano i conflitti che si sono sprigionati a seguito delle disposizioni introdotte con la legge finanziaria per il 2002, attraverso le quali Fondazioni venivano in una certa misura subordinate alle politiche degli enti locali: nonostante le sentenze della Corte Costituzionale, il problema è tuttora vivo e nel capitolo viene richiamato. La rilevanza dell'attività di tali enti nei campi di intervento degli enti locali lascia anche il dubbio se non se ne debba anche tenere conto nelle politiche di perequazione del governo centrale: la distribuzione delle Fondazioni, e quindi dei loro patrimoni, tra le regioni italiane risulta infatti molto squilibrata privilegiando quelle più ricche.

Nella quarta sezione si presentano innovazioni normative che pur inerenti all'ambito del governo del territorio e a quello della tutela ambientale, hanno relazioni con le materie finanziarie locali. A. Ceriani, L. Penatti e G. Pola, illustrano i meccanismi perequativi e compensativi introdotti recentemente dal legislatore regionale lombardo e il contesto applicativo è quello del Piano Territoriale Regionale della Lombardia (PTR) e dei Piani Territoriali Regionali d'Area (PTRA) attualmente in fase di studio o di redazione. Rispetto ad altre esperienze italiane l'approccio lombardo aderisce alla identica filosofia di favorire, mediante "il

potere della borsa”, il coordinamento dei piani di sviluppo dei Comuni contermini, con l’obiettivo di evitare sprechi di territorio e doppioni di progetti. Ma la normativa lombarda prevede, esplicitamente, anche forme compensative finanziarie, top down, da attuare contestualmente alla realizzazione di una infrastruttura da parte dei livelli superiori di governo (Regione e Provincia), per la ripartizione tra le amministrazioni che vi insistono dei vantaggi/svantaggi degli impatti sul territorio di tali iniziative. Questi strumenti possono avere potenzialità di rilievo per tutti i territori interessati da rilevanti fenomeni di trasformazione e sono idealmente riconducibili anche al tema della cooperazione intercomunale.

Astili, Orecchia e Zoppoli fanno il punto sull’applicazione della Tariffa d’Igiene Ambientale (TIA) nel Paese, vista come strumento fiscale che può agevolare la tutela dell’ambiente, incentivando comportamenti virtuosi da parte degli utenti. Viene offerta una classificazione di diverse tipologie di strumento per la tutela ambientale (*command & control* e *market based*), quindi ripercorre la lenta evoluzione della normativa connessa alla TIA, oggetto di rinvii e reiterate proroghe del regime precedente, basato sulla TARSU. Infine si illustra l’applicazione in Italia della TIA e la diffusione della raccolta differenziata dei rifiuti urbani.

La quinta sezione del rapporto è dedicata al tema delle utilities e del bilancio consolidato. A. Cavaliere descrive le tendenze recenti dell’organizzazione industriale e della regolamentazione dei servizi pubblici locali. Nel contributo vengono analizzate criticamente le più recenti tendenze del “capitalismo municipale” anche alla luce delle diverse riforme settoriali, che mettono in evidenza la migliore performance delle imprese pubbliche a capitale misto rispetto a quelle *in house*, anche se all’interno di un quadro di limitata concorrenza. Purtroppo a distanza di due anni sono stati fatti pochi passi in avanti rispetto ad alcuni obiettivi delle riforme intervenute nel settore delle *utilities*: assenza di imprenditorialità e innovazione nelle gestioni dirette (prevalenti nelle regioni meridionali), processi di privatizzazione formale che non garantiscono l’introduzione di meccanismi di concorrenza per il mercato (gare), assenza di autorità indipendenti. Solo il processo di aggregazione tra imprese segnala alcune fusioni rilevanti tra imprese locali, anche se esclusivamente nelle aree del nord e del centro Italia. Mentre scriviamo non è però possibile prevedere l’esito dei progetti di riforma in discussione nel parlamento (disegno di legge “Lanzillotta” sui servizi pubblici locali e disegno di legge sulle autorità indipendenti), rispetto ai quali continuano a permanere notevoli contrasti per quanto concerne il livello effettivo di liberalizzazione ammessa.

Giuseppe Grossi affronta un problema, in parte collegato al precedente, quello del consolidamento dei conti annuali a livello locale. La continua crescita di soggetti esterni all’amministrazione locale per la fornitura dei servizi- a volte non dovuta a ragioni funzionali ma alla necessità di eludere alcuni dei vincoli del Patto di stabilità interno- rende infatti necessaria l’identificazione di criteri omogenei per aggregare i loro bilanci a quelli degli enti controllanti. Questo fenomeno renderà necessario in futuro un ampliamento delle statistiche sulla finanza locale che copra anche il sistema di enti riconducibili alla holding Comune o Provincia. Si tratta di un problema che dovrà essere affrontato anche nelle prossime edizioni di questo rapporto per quanto concerne la scelta dei dati di base utilizzabili. Nel saggio si mettono bene in luce le difficoltà che si incontrano nelle amministrazioni locali per la costruzione di un sistema di conti analogo a quello dei gruppi aziendali, capace di consentire una valutazione strategica dei risultati del Gruppo Pubblico Locale, inteso come sistema di aziende collegate all’ente locale. Viene anche proposta una metodologia di consolidamento concreta per le amministrazioni locali italiane e richiamata l’esperienza fatta dal Comune di Pisa.

Nella terza parte del rapporto, dedicata all’analisi di esperienze comparate europee (spazio Europa) vengono approfondite le esperienze di cooperazione intercomunale e i diversi modelli di tariffazione della mobilità nelle aree urbane. G. Pola analizza le varie soluzioni adottate in Europa rispetto al problema della frammentazione comunale: le fusioni tenderebbero a prevalere nei paesi meno decentralizzati e in quelli federali, mentre la cooperazione intercomunale caratterizzerebbe quelli più decentralizzati. L’autore mette in luce l’importanza dei livelli superiori di governo nel promuovere la cooperazione con meccanismi di incentivazione e non del tipo “comando-controllo”. L’esame più approfondito del caso svizzero e di quello francese

consente di offrire utili indicazioni anche per il nostro paese a partire dalla necessità di dotare di risorse tributarie proprie le forme associative per arrivare ad un nuovo modello di trasferimenti da parte dei livelli superiori di governo che incentivi la cooperazione.

A. Zatti analizza gli obiettivi, gli strumenti e le pratiche applicative della tariffazione della mobilità nelle aree urbane, a partire da un numero significativo di casi studio. Lo sviluppo di questo strumento appare ancora alle fasi iniziali, ma emergono rilevanti prospettive evolutive per quanto concerne sia la regolazione della mobilità che la trasformazione del *pricing* da imposta di scopo in imposta generale locale. La raccomandazione più importante resta comunque quella di programmare processi applicativi gradualisti che superino l'atteggiamento diffusamente ostile delle collettività coinvolte nei confronti dell'introduzione di questo strumento, che può comprometterne l'esito (come a Edimburgo). In Italia l'esperienza di Milano potrà rappresentare un interessante banco di prova per l'introduzione del road pricing.