



Il quadro finanziario dei Comuni della Lombardia

NOVEMBRE 2010

SINTESI

Sommario

CAPITOLO 1 LA DIMENSIONE DEI COMUNI DELLA LOMBARDIA.....	4
CAPITOLO 2 IL QUADRO FINANZIARIO DEI COMUNI DELLA LOMBARDIA: LE ENTRATE	7
CAPITOLO 3 IL QUADRO FINANZIARIO DEI COMUNI DELLA LOMBARDIA: LE SPESE	13
CAPITOLO 4 IL QUADRO FINANZIARIO DEI COMUNI DELLA LOMBARDIA: IL DEFICIT E IL DEBITO.....	19
CAPITOLO 5 I COMUNI DELLA LOMBARDIA TRA PATTO DI STABILITÀ E FEDERALISMO FISCALE	23
LE RISORSE TRA AUTONOMIA E TRASFERIMENTI	23
IL RUOLO DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO NEL CONTROLLO DELLA SPESA.....	28

CAPITOLO 1
LA DIMENSIONE DEI COMUNI
DELLA LOMBARDIA

Il quadro dei Comuni della Lombardia è caratterizzato dalla sostanziale predominanza di piccoli Enti, che rappresentano oltre il 70% dei 1.546 Comuni della Regione. Si tratta di 1.093 Enti con meno di 5.000 abitanti, nei quali risiede il 22% della popolazione lombarda. La distribuzione dei Comuni nelle differenti fasce demografiche della Regione decresce all'aumentare della popolazione: alla classe con meno di 2.000 abitanti appartengono 633 Enti mentre vi sono appena 12 Comuni sopra i 60.000 abitanti, di cui solo Milano supera i 250.000 abitanti.

Rispetto all'universo dei Comuni presenti nella Regione Lombardia, le elaborazioni presentate in questo volume utilizzano informazioni relative ad un campione di 1.503 Enti, 43 in meno di quelli totali, pari ad una popolazione di 9.521.075 abitanti, circa 222.000 in meno dell'intera popolazione residente.

Il campione selezionato risulta quindi altamente rappresentativo dell'universo dei Comuni lombardi: a livello di popolazione campionaria, si riscontra una percentuale di copertura del 97,7%, mentre il corrispondente numero di Enti raggiunge una percentuale lievemente inferiore, pari al 97,2%.

Tavola 1.1**ANAGRAFICA COMUNI DELLA LOMBARDIA - Anno 2008**

PROVINCIA	numero Enti		
	Numero Enti compresi nel campione	Totale Enti	% copertura
BERGAMO	238	244	97,5%
BRESCIA	200	206	97,1%
COMO	156	162	96,3%
CREMONA	115	115	100,0%
LECCO	86	90	95,6%
LODI	52	61	85,2%
MANTOVA	70	70	100,0%
MILANO	180	189	95,2%
PAVIA	187	190	98,4%
SONDRIO	78	78	100,0%
VARESE	141	141	100,0%
LOMBARDIA	1.503	1.546	97,2%
FASCE			
0 - 1.999	621	633	98,1%
2.000 - 4.999	446	460	97,0%
5.000 - 9.999	256	267	95,9%
10.000 - 59.999	168	174	96,6%
60.000 - 249.999	11	11	100,0%
>250.000	1	1	100,0%
Comuni non soggetti al Patto	1.067	1.093	97,6%
Comuni soggetti al Patto	436	453	96,2%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e ISTAT

Tavola 1.2**ANAGRAFICA COMUNI DELLA LOMBARDIA - Anno 2008**

PROVINCIA	Popolazione Enti		
	Popolazione Enti compresi nel campione	Popolazione totale	% copertura
BERGAMO	1.052.823	1.075.592	97,9%
BRESCIA	1.176.814	1.230.159	95,7%
COMO	564.172	584.762	96,5%
CREMONA	360.223	360.223	100,0%
LECCO	320.753	335.420	95,6%
LODI	177.409	223.630	79,3%
MANTOVA	409.775	409.775	100,0%
MILANO	3.868.747	3.930.345	98,4%
PAVIA	536.827	539.238	99,6%
SONDRIO	182.084	182.084	100,0%
VARESE	871.448	871.448	100,0%
LOMBARDIA	9.521.075	9.742.676	97,7%
FASCE			
0 - 1.999	612.421	624.965	98,0%
2.000 - 4.999	1.477.485	1.520.197	97,2%
5.000 - 9.999	1.802.635	1.877.979	96,0%
10.000 - 59.999	3.297.456	3.388.457	97,3%
60.000 - 249.999	1.035.373	1.035.373	100,0%
>250.000	1.295.705	1.295.705	100,0%
Comuni non soggetti al Patto	2.089.906	2.145.162	97,4%
Comuni soggetti al Patto	7.431.169	7.597.514	97,8%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e ISTAT

CAPITOLO 2

IL QUADRO FINANZIARIO DEI COMUNI DELLA LOMBARDIA: LE ENTRATE

L'analisi delle voci e degli indicatori di bilancio dei Comuni della Lombardia permette di valutare lo stato dei conti di tali Enti e di definire lo spazio economico-finanziario che essi si ritagliano all'interno del comparto delle Amministrazioni comunali.

Ai fini di rendere il confronto coerente con la legislazione vigente adottata in materia di contabilizzazione delle grandezze ai fini del Patto di Stabilità Interno, i dati verranno analizzati in termini di competenza, per quanto riguarda le entrate e le uscite correnti, e in termini di cassa, per quanto attiene le entrate e le uscite in conto capitale, escludendo dal computo le anticipazioni finanziarie sia in entrata che in uscita.

Nel raffronto con il complesso delle Amministrazioni comunali non si è tenuto conto del Comune di Roma che nel corso del 2008 ha separato le contabilità, generando una sostanziale non comparabilità con il resto degli Enti comunali. Per tale ragione il peso dei Comuni lombardi sul comparto risulta leggermente "sovrappesato".

Nel 2008 i Comuni della Lombardia hanno fatto registrare un ammontare di entrate di poco superiore ai 10,2 miliardi di euro, pari a circa 1.078 euro per residente, con una percentuale di crescita cumulata rispetto al 2004 del 4,7%. In termini di composizione di bilancio, le entrate correnti hanno rappresentato circa l'80% del totale, per un valore di oltre 8,2 miliardi di euro, mentre il restante 20% è da ascrivere ad entrate in conto capitale, sulle quali i trasferimenti pesano per circa 1/5.

Tra **le entrate correnti**, nel 2008, le tributarie equivalgono a circa 3,2 miliardi di euro, mentre le entrate da trasferimenti correnti, pari a 2,7 miliardi di euro, e le entrate extratributarie, pari a 2,4 miliardi di euro, si attestano su valori più modesti, rispettivamente prossimi all'84% e al 75% delle entrate tributarie.

Nel raffronto con il complesso delle Amministrazioni comunali le entrate dei Comuni della Lombardia rappresentano una quota molto vicina al 20% del totale e tale incidenza relativa si riscontra sia per la parte corrente, sia per quella in conto capitale.

Se si valutano le grandezze in termini pro capite, il valore delle entrate tributarie dei Comuni della Lombardia, pari a 332 euro, è pressoché coincidente con il resto del comparto, mentre le risorse extratributarie superano il valore pro capite nazionale di oltre 47 euro. Tale rapporto si inverte se si analizza la consistenza dei trasferimenti correnti, posta di bilancio che vede gli Enti lombardi ricevere oltre 85 euro in meno rispetto alla media del Paese, con un valore per abitante di 279 euro contro i 364 nazionali.

Tavola 2.1

ENTRATE DEI COMUNI

ENTRATE	COMUNI LOMBARDIA			TOTALE ITALIA		
	2004	2006	2008	2004	2006	2008
<i>migliaia di euro</i>						
Entrate tributarie	3.362.243	3.524.204	3.161.969	15.970.524	16.192.709	15.421.432
Trasferimenti correnti	2.118.031	2.140.971	2.654.573	14.050.883	14.058.387	17.022.209
Entrate extratributarie	2.157.874	2.150.835	2.385.659	8.408.121	8.536.363	9.509.726
Entrate correnti proprie	5.520.117	5.675.039	5.547.629	24.378.645	24.729.072	24.931.158
Totale Entrate correnti	7.638.148	7.816.010	8.202.202	38.296.918	38.787.459	41.953.367
Entrate in conto capitale	2.165.568	1.915.514	2.067.076	10.101.989	9.418.435	10.303.071
Trasferimenti	534.990	516.051	408.895	4.931.724	4.735.172	5.101.243
Totale Entrate proprie	7.150.696	7.074.502	7.205.810	29.548.911	29.412.335	30.132.986
Totale Entrate	9.803.717	9.731.524	10.269.278	48.398.908	48.205.895	52.256.438
<i>Variazioni %</i>						
Entrate tributarie	4,8%	-10,3%	-6,0%	1,4%	-4,8%	-3,4%
Trasferimenti correnti	1,1%	24,0%	25,3%	0,1%	21,1%	21,1%
Entrate extratributarie	-0,3%	10,9%	10,6%	1,5%	11,4%	13,1%
Entrate correnti proprie	2,8%	-2,2%	0,5%	1,4%	0,8%	2,3%
Totale Entrate correnti	2,3%	4,9%	7,4%	1,3%	8,2%	9,5%
Entrate in conto capitale	-11,5%	7,9%	-4,5%	-6,8%	9,4%	2,0%
Trasferimenti in conto capitale	-3,5%	-20,8%	-23,6%	-4,0%	7,7%	3,4%
Totale Entrate proprie	-1,1%	1,9%	0,8%	-0,5%	2,5%	2,0%
Totale Entrate	-0,7%	5,5%	4,7%	-0,4%	8,4%	8,0%
<i>Valori pro capite</i>						
Entrate tributarie	366,0	377,7	332,1	346,8	351,3	329,4
Trasferimenti correnti	230,6	229,4	278,8	307,7	305,0	363,6
Entrate extratributarie	234,9	230,5	250,6	184,1	185,2	203,1
Entrate correnti proprie	600,9	608,1	582,7	530,9	536,6	532,5
Totale Entrate correnti	831,5	837,6	861,5	838,6	841,6	896,2
Entrate in conto capitale	235,7	205,3	217,1	221,2	204,4	220,1
Trasferimenti in conto capitale	58,2	55,3	42,9	108,0	102,7	109,0
Totale Entrate proprie	894,9	868,7	842,7	860,2	843,6	861,6
Totale Entrate	1.067,2	1.042,8	1.078,6	1.059,9	1.045,9	1.116,2

Entrate correnti di competenza, Entrate in conto capitale di cassa e al netto di riscossioni di crediti

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e ISTAT

Tavola 2.2

ENTRATE DEI COMUNI

ENTRATE	Peso della LOMBARDIA su ITALIA			Composizione entrate della LOMBARDIA		
	2004	2006	2008	2004	2006	2008
<i>Valori %</i>						
Entrate tributarie	21,1%	21,8%	20,5%	34,3%	36,2%	30,8%
Trasferimenti correnti	15,1%	15,2%	15,6%	21,6%	22,0%	25,8%
Entrate extratributarie	25,7%	25,2%	25,1%	22,0%	22,1%	23,2%
Entrate correnti proprie	22,6%	22,9%	22,3%	56,3%	58,3%	54,0%
Totale Entrate correnti	19,9%	20,2%	19,6%	77,9%	80,3%	79,9%
Entrate in conto capitale	21,4%	20,3%	20,1%	22,1%	19,7%	20,1%
Trasferimenti	10,8%	10,9%	8,0%	5,5%	5,3%	4,0%
Totale Entrate proprie	24,2%	24,1%	23,9%	72,9%	72,7%	70,2%
Totale Entrate	20,3%	20,2%	19,7%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e ISTAT

Soffermandosi sul dettaglio delle **entrate tributarie**, nel quinquennio 2004-2008 queste si sono ridotte di ben 6 punti percentuali nei Comuni lombardi, rispetto ad una contrazione che a livello nazionale è stata del 3,4%. Tale risultato è stato determinato dalla concorrenza di differenti fattori che hanno agito, anche con segno opposto, sulla composizione delle entrate:

- ICI sulle abitazioni principali. Il tributo è stato sostituito, a decorrere dal 2008, da un trasferimento di natura compensativa da parte dello Stato, che ha generato una variazione negativa delle entrate tributarie.
- TARSU. L'andamento nel quinquennio 2004-2008 della TARSU è stato di segno negativo e principalmente a causa dal passaggio di molti Comuni dal regime di tassa a quello a tariffa.
- Addizionale IRPEF. Aumentata nei cinque anni analizzati del 77,7% in virtù dello sblocco delle aliquote operato nel 2006 con valenza nel 2007; tale blocco è stato poi nuovamente imposto a partire dal 2008, inibendo di fatto l'utilizzo di questa leva fiscale da parte dei Comuni.

Oltre che in termini territoriali, le differenze di dotazione di risorse tributarie per abitante sono molto marcate a seconda della dimensione del Comune. Le entrate tributarie in termini pro capite mostrano un andamento ad "U", con valori che si riducono sino alla classe 5.000 - 9.999 abitanti, per poi tornare a crescere, sino al massimo raggiunto da Milano, unico Comune ad avere una popolazione superiore ai 250.000 residenti.

In genere, nei Comuni lombardi soggetti al Patto di Stabilità Interno (con più di 5.000 abitanti) si riscontra un differenziale positivo di entrate tributarie di 9 euro pro capite rispetto ai piccoli Comuni,

e tale dato dimostra la più elevata disponibilità di risorse dei Comuni maggiori, grazie alle basi imponibili più cospicue presenti sul loro territorio.

Passando ad analizzare i **trasferimenti correnti**, si osserva che i Comuni della Lombardia, in termini pro capite, ricevono meno risorse sia rispetto alla media dei Comuni del nord sia, e soprattutto, rispetto alla media nazionale: nel primo caso il differenziale per abitante è pari a circa 44,6 euro, mentre nel secondo sale addirittura a 84,8 euro.

Più nel dettaglio, i trasferimenti correnti dallo Stato negli Enti lombardi si assestano sui 234,7 euro per abitante contro i 226,4 della generalità dei Comuni del nord e i 258,5 mediamente erogati a livello nazionale; i trasferimenti correnti dalla Regione, invece, in Lombardia sono pari a 21,6 euro per residente, contro i 69,6 del Nord e i 74,9 dell'intero comparto comunale.

Nella distribuzione tra i Comuni appartenenti alle singole classi demografiche si riscontra invece che il livello pro capite dei Comuni superiori a 5.000 abitanti è generalmente più elevato rispetto a quello dei piccoli Enti della Regione; fanno eccezione solo le Amministrazioni con meno di 2.000 abitanti, la cui quota è maggiormente in linea con i Comuni più grandi.

I valori medi pro capite delle **entrate extratributarie** in Lombardia (250,6 euro per abitante) appaiono superiori rispetto ai Comuni del nord (237,7 euro pro capite) e, soprattutto, del resto del Paese (203,1 euro pro capite).

L'analisi per fasce demografiche mostra un andamento delle quote pro capite molto variabile, con i valori più alti della serie registrati nei Comuni con più di 60.000 abitanti.

L'analisi delle **entrate e dei trasferimenti in conto capitale** per residente descrive una situazione di sostanziale affinità della Lombardia (217,1 euro pro capite) con i Comuni del nord (220,7 euro pro capite) e con il resto del comparto (220,1 euro pro capite).

A livello dimensionale si evidenzia un andamento ad "U" delle entrate pro capite in conto capitale, con i valori più elevati che si rilevano nei Comuni con meno di 2.000 abitanti (319,1 euro pro capite) e a Milano (351,3 euro pro capite), unico Comune dell'ultima fascia demografica.

In conclusione, il quadro delineato per le entrate dei Comuni della Lombardia presenta delle caratteristiche di sostanziale contiguità rispetto alla composizione e alle dinamiche osservate per l'intero comparto, salvo la peculiarità dei trasferimenti correnti, per i quali si registrano valori notevolmente inferiori.

CAPITOLO 3
IL QUADRO FINANZIARIO DEI COMUNI
DELLA LOMBARDIA: LE SPESE

Le uscite dei Comuni della Lombardia nel 2008 si sono assestate su un valore di 10,4 miliardi di euro, circa il 5,3% in più rispetto al 2006, mantenendo un profilo di crescita che appare però molto contenuto nel corso degli anni. Nel periodo 2004-2008, infatti, la spesa totale dei Comuni lombardi è aumentata cumulativamente dell'1,8%, oltre 1,6 punti percentuali in meno rispetto al risultato dell'intero settore comunale che, in termini reali, ovvero depurato dall'inflazione, si sostanzia in una riduzione della spesa nel periodo considerato.

La dinamica contenuta delle uscite dipende sostanzialmente dalla contrazione delle spese in conto capitale, che nel quinquennio 2004-2008 hanno fatto registrare una riduzione del 19,8%, a differenza delle dinamiche osservate per l'intero comparto dei Comuni, dove la contrazione della spesa in conto capitale è stata forte ma meno accentuata, attestandosi intorno al 13,6%. Concentrandosi sulla composizione delle spese della Lombardia si nota come negli anni la quota di risorse destinate agli investimenti sia andata progressivamente a ridursi in rapporto alle spese complessive. **Va tuttavia osservato che nel 2008, nonostante la dinamica poco brillante della spesa in conto capitale, i Comuni della Lombardia concorrono per il 30,7% alla spesa per investimenti dei Comuni del nord e per il 15,3% a quella dell'intero comparto comunale.** Quest'ultimo dato, in linea con quanto rilevato nel Rapporto "Il quadro fi-

nanziario dei Comuni della Lombardia” del 2009, è però influenzato dall’esclusione dall’analisi, nel presente Rapporto, del Comune di Roma, che distorce verso l’alto l’incidenza relativa della Lombardia sul comparto.

La spesa corrente dei Comuni lombardi mostra invece una netta dinamica di crescita, con una variazione cumulata 2004-2008 prossima all’11,2%, risultato che supera leggermente l’aumento registrato per l’intero settore comunale, che nello stesso periodo è stato pari al 10,9%.

Particolarmente elevata è l’attenzione rivolta agli interventi di natura sociale nel quinquennio di analisi: dal 2004 al 2008, infatti, la spesa per il *welfare* nei Comuni lombardi è aumentata in valore assoluto del 28,5%, che in termini pro capite si sostanzia in un passaggio da 123,6 euro pro capite impegnati nel 2004 a 153,2 euro pro capite nel 2008.

La spesa dei Comuni della Lombardia, se confrontata con il resto delle Amministrazioni comunali, si assesta su un livello per abitante che è leggermente inferiore sia per quello che concerne la quota di spesa corrente, che vale 828,6 euro pro capite contro gli 849,3 euro nazionali, sia in riferimento alla spesa in conto capitale, pari a circa 259,3 euro pro capite rispetto ai 287,9 euro del totale dei Comuni italiani.

Complessivamente i Comuni lombardi nel 2008 hanno speso 1.087,9 euro per abitante, 71,1 euro in meno della media dei Comuni del nord e quasi 49,3 euro in meno della media dei Comuni italiani.

Tra le funzioni più rilevanti esercitate dagli Enti comunali in Lombardia, si registra una spesa per investimenti di 231,3 eu-

ro pro capite, valore che risulta inferiore di 20,1 euro rispetto al livello medio nazionale e di oltre 30,5 euro in confronto agli altri Enti del nord. Il dato medio degli investimenti nella Regione deriva da una quota pro capite di 306,8 euro dei Comuni non soggetti al Patto di Stabilità Interno e di 210 euro dei Comuni ad esso soggetti.

Di converso, mentre nei Comuni italiani si spendono 273,2 euro pro capite per il personale, nei Comuni lombardi tale voce di spesa assorbe 243,1 euro per abitante, valore inferiore anche ai 268,6 euro pro capite della media di comparto del Nord.

Tavola 3.1

USCITE DEI COMUNI

USCITE	COMUNI LOMBARDIA			TOTALE ITALIA		
	2004	2006	2008	2004	2006	2008
<i>migliaia di euro</i>						
Uscite correnti	7.092.898	7.255.325	7.889.053	35.862.773	36.364.130	39.761.767
Personale	2.153.964	2.231.379	2.314.646	11.804.777	12.339.981	12.791.499
Acquisto di beni e servizi	3.495.257	3.443.568	3.922.306	16.387.881	16.165.598	18.245.400
Altro	1.443.677	1.580.378	1.652.102	7.670.115	7.858.552	8.724.868
Uscite in conto capitale	3.079.639	2.579.311	2.468.665	15.597.385	14.035.007	13.476.466
Investimenti	2.780.647	2.288.984	2.202.121	13.499.065	12.096.465	11.769.530
Altro	298.992	290.327	266.544	2.098.321	1.938.543	1.706.936
Totale Uscite	10.172.537	9.834.636	10.357.718	51.460.158	50.399.137	53.238.233
<i>Variazioni %</i>	<i>2004/2006</i>	<i>2006/2008</i>	<i>2004/2008</i>	<i>2004/2006</i>	<i>2006/2008</i>	<i>2004/2008</i>
Uscite correnti	2,3%	8,7%	11,2%	1,4%	9,3%	10,9%
Personale	3,6%	3,7%	7,5%	4,5%	3,7%	8,4%
Acquisto di beni e servizi	-1,5%	13,9%	12,2%	-1,4%	12,9%	11,3%
Altro	9,5%	4,5%	14,4%	2,5%	11,0%	13,8%
Uscite in conto capitale	-16,2%	-4,3%	-19,8%	-10,0%	-4,0%	-13,6%
Investimenti	-17,7%	-3,8%	-20,8%	-10,4%	-2,7%	-12,8%
Altro	-2,9%	-8,2%	-10,9%	-7,6%	-11,9%	-18,7%
Totale Uscite	-3,3%	5,3%	1,8%	-2,1%	5,6%	3,5%
<i>Valori pro capite</i>	<i>2004</i>	<i>2006</i>	<i>2008</i>	<i>2004</i>	<i>2006</i>	<i>2008</i>
Uscite correnti	772,1	777,5	828,6	785,3	789,0	849,3
Personale	234,5	239,1	243,1	258,5	267,7	273,2
Acquisto di beni e servizi	380,5	369,0	412,0	358,9	350,7	389,7
Altro	157,2	169,4	173,5	168,0	170,5	186,4
Uscite in conto capitale	335,2	276,4	259,3	341,6	304,5	287,9
Investimenti	302,7	245,3	231,3	295,6	262,5	251,4
Altro	32,5	31,1	28,0	45,9	42,1	36,5
Totale Uscite	1.107,4	1.053,9	1.087,9	1.126,9	1.093,5	1.137,2

Uscite correnti di competenza, Uscite in conto capitale di cassa e al netto di concessioni di crediti

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e ISTAT

Tavola 3.2

USCITE DEI COMUNI

USCITE	Peso della LOMBARDIA su ITALIA			Composizione uscite della LOMBARDIA		
	2004	2006	2008	2004	2006	2008
<i>Valori %</i>						
Uscite correnti	19,8%	20,0%	19,8%	69,7%	73,8%	76,2%
Personale	18,2%	18,1%	18,1%	21,2%	22,7%	22,3%
Acquisto di beni e servizi	21,3%	21,3%	21,5%	34,4%	35,0%	37,9%
Altro	18,8%	20,1%	18,9%	14,2%	16,1%	16,0%
Uscite in conto capitale	19,7%	18,4%	18,3%	30,3%	26,2%	23,8%
Investimenti	20,6%	18,9%	18,7%	27,3%	23,3%	21,3%
Altro	14,2%	15,0%	15,6%	2,9%	3,0%	2,6%
Totale Uscite	19,8%	19,5%	19,5%	100,0%	100,0%	100,0%

Uscite correnti di competenza, Uscite in conto capitale di cassa e al netto di concessioni di crediti

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e ISTAT

Relativamente alle **uscite correnti** all'interno della Regione, il ruolo del Comune maggiore spicca nel confronto con gli Enti delle altre classi demografiche: rispetto ai Comuni con popolazione compresa tra i 2.000 e i 60.000 abitanti, nel Capoluogo di Regione si spende infatti circa il doppio per ogni cittadino residente.

Tra i Comuni soggetti e non soggetti al Patto di Stabilità Interno, si rileva una differenza positiva di oltre 122 euro in favore dei primi, la cui spesa corrente pro capite è di 855,6 euro contro i 732,6 euro degli Enti liberi dal vincolo.

Significative differenze, per quello che riguarda le quote pro capite, si riscontrano anche in relazione alla spesa in **conto capitale**. Nell'analisi per fasce demografiche si rilevano differenze di spesa in conto capitale molto più consistenti: la statistica vede in testa i Comuni con meno di 2.000 abitanti e il Comune più grande, che staccano il dato regionale rispettivamente di 181,7 euro e 126 euro per abitante. Questa particolare posta di bilancio appare quindi un fattore peculiare dell'intervento pubblico locale dei piccoli centri e dei Comuni più grandi della Lombardia.

La distinzione tra Amministrazioni soggette e non soggette al Patto di Stabilità Interno, mostra che le maggiori risorse per la spesa in conto capitale, sempre in termini pro capite, sono stanziare dai Comuni liberi dal vincolo, che raggiungono una quota di 332 euro pro capite, contro i 238,8 euro pro capite degli Enti soggetti al Patto.

Il vero punto cruciale dell'analisi delle spese in **conto capitale** è quello delle **dinamiche nel quinquennio 2004-2008**, che sono caratterizzate da segno praticamente sempre negativo, sia negli aggregati provinciali sia nelle fasce demografiche, con una contrazione che, sui valori assoluti, in media vale il 19,8% nell'intero periodo considerato. Analizzando l'incidenza della **spesa totale** le divergenze tra i Comuni di differenti dimensioni sono molto marcate tra gli Enti con popolazione compresa tra i 5.000 e i 9.999 abitanti, la cui spesa complessiva si assesta sugli 836,5 euro pro capite, e Milano, unico Comune con più di 250.000 abitanti, che invece raggiunge i 1.799,2 euro di spesa per ogni cittadino residente.

Assolutamente più omogenei sono i dati riferiti ai Comuni soggetti e non soggetti al Patto di Stabilità Interno, che riportano delle quote di spesa rispettivamente pari a 1.094,4 euro e 1.064,6 euro pro capite.

In definitiva, il quadro delle uscite dei Comuni della Lombardia appare sufficientemente coerente con la media nazionale quanto a composizione e a dinamiche particolarmente contenute, evidenziando un livello di spesa che, nelle sue due componenti, corrente e capitale, si pone strutturalmente al di sotto del resto del comparto.

CAPITOLO 4
IL QUADRO FINANZIARIO DEI COMUNI
DELLA LOMBARDIA: IL DEFICIT E IL DEBITO

Nel 2008 il saldo di bilancio calcolato secondo il criterio della competenza mista (somma del saldo corrente di competenza e del saldo capitale di cassa) ha registrato un miglioramento di oltre 280 milioni di euro rispetto al 2004.

Se si confronta il deficit della Lombardia con quello dei Comuni del nord, si osserva chiaramente come il peso relativo del disavanzo degli Enti lombardi sia andato progressivamente a ridursi, passando da un'incidenza del 17,4% nel 2004 al 10,5% del 2008, indice del maggior risanamento registrato in Lombardia rispetto al resto dell'area geografica.

Spostando il confronto a tutto il comparto nazionale, il rispetto degli equilibri di bilancio degli Enti lombardi appare anche in questo caso molto marcato: l'incidenza del 9,8% nel 2004, sul deficit del comparto, si riduce al 7,4% nel 2008.

In termini pro capite il rigore di bilancio degli Enti lombardi risulta ancora più evidente: alla fine del 2008 il disavanzo dei Comuni della Lombardia ammonta a 9,3 euro per abitante, contro i 21 euro dell'intero comparto nazionale e i 30,6 euro pro capite dei Comuni ubicati nel nord Italia.

Il miglioramento del saldo di bilancio dei Comuni lombardi è un fenomeno che interessa generalmente gran parte degli Enti, ma si manifesta in modo particolare nelle Amministrazioni con popolazione compresa tra i 60.000 e i 249.999 mila abitanti che, in termini procapite, hanno fatto registrare dal 2004 al 2008 una correzione del saldo pari 74,2 euro per residente. Viceversa, nei

Comuni con meno di 2.000 abitanti e nel Comune di dimensione maggiore, Milano, si registra un peggioramento del saldo nel quinquennio di analisi, rispettivamente nell'ordine di 17,8 euro e 57,2 euro pro capite.

Concentrandosi sul solo 2008, il quadro che emerge è ancora alquanto disomogeneo. Si passa dal deficit di circa 62 euro pro capite osservato per i Comuni di minore dimensione, all'avanzo di 31,7 euro registrato negli Enti con popolazione compresa tra 60.000 e 250.000 abitanti.

Tale struttura, però, appare non stabile nel tempo, emergendo andamenti contrapposti dei due saldi nel periodo considerato. L'avanzo corrente, che nel 2004 si attestava sui 545 milioni di euro, nel 2008 scende ad un valore di 313 milioni di euro, mentre il saldo in conto capitale, che nel 2004 registrava un disavanzo superiore ai 900 milioni di euro, nel 2008 si colloca di poco sopra i 400 milioni di euro.

Le dinamiche contrapposte trovano giustificazione, dal lato corrente, nell'emersione di una domanda crescente di servizi alla persona, e dal lato in conto capitale, nelle pressioni esercitate dal Patto di stabilità sulla spesa per investimenti.

Tavola 4.3

SALDI DI BILANCIO DEI COMUNI DELLA LOMBARDIA

SALDI	Valore assoluto migliaia di euro				
	2004	2005	2006	2007	2008
Saldo corrente	545.250	627.298	560.685	475.871	313.149
Saldo in conto capitale	-914.070	-984.325	-663.796	-633.886	-401.588
Saldo netto di bilancio	-368.821	-357.027	-103.111	-158.015	-88.440

SALDI	Valore pro capite euro				
	2004	2005	2006	2007	2008
Saldo corrente	59,4	67,7	60,1	50,5	32,9
Saldo in conto capitale	-99,5	-106,2	-71,1	-67,3	-42,2
Saldo netto di bilancio	-40,1	-38,5	-11,0	-16,8	-9,3

Entrate e Uscite correnti di competenza, Entrate e Uscite in conto capitale di cassa e al netto di riscossioni/concessioni di crediti

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e ISTAT

La peculiarità di Ente dedicato agli investimenti si riflette in un consistente ricorso all'indebitamento. Nel caso dei Comuni lombardi ciò avviene in maniera leggermente inferiore rispetto al resto del Paese, come testimoniato dal livello medio di debito pro capite dei Comuni della Lombardia, pari a 668,4 euro, inferiore di circa 20 euro per abitante rispetto alla media nazionale, che si assesta sui 688,6 euro (i dati sono espressi come medie dei valori rilevati in ogni Comune e non sono pesati per la popolazione). Se si osserva l'incidenza dello stock di debito sulle entrate correnti proprie (più basso è tale rapporto, più alta è la sostenibilità), si rileva per le Amministrazioni comunali lombarde un valore dell'indicatore che è inferiore sia alla media dei Comuni del nord sia alla media della totalità dei Comuni italiani.

Tavola 4.4

STOCK DI DEBITO 2008

PROVINCIA	Debito pro capite	Sostenibilità del Debito
BERGAMO	906,0	1,5
BRESCIA	814,2	1,5
COMO	705,4	1,2
CREMONA	609,6	1,3
LECCO	708,0	1,0
LODI	382,0	0,9
MANTOVA	745,4	1,4
MILANO	396,2	0,8
PAVIA	519,5	1,0
SONDRIO	883,4	1,3
VARESE	549,4	1,0
LOMBARDIA	668,4	1,2
NORD	702,6	1,3
ITALIA	688,6	1,4
CAPOLUOGO		
BERGAMO	1.124,6	1,8
BRESCIA	80,3	0,1
COMO	693,5	0,9
CREMONA	466,4	0,8
LECCO	912,0	1,5
LODI	472,6	0,7
MANTOVA	336,6	0,4
MILANO	2.956,2	3,2
PAVIA	798,1	1,1
SONDRIO	625,1	0,9
VARESE	471,2	0,8
FASCE		
0 - 1.999	826,4	1,3
2.000 - 4.999	591,4	1,2
5.000 - 9.999	535,3	1,2
10.000 - 59.999	499,9	1,1
60.000 - 249.999	527,9	0,8
>250.000	2.956,2	3,2
Comuni non soggetti al Patto	727,1	1,2
Comuni soggetti al Patto	526,8	1,1

Elaborazione su 7.708 Comuni

Debito pro capite= Debito / Popolazione

Sostenibilità del debito = Debito / (Entrate tributarie - Comp. IRPEF + Entrate extratributarie)(accertamenti)

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e ISTAT

CAPITOLO 5

I COMUNI DELLA LOMBARDIA TRA PATTO DI STABILITÀ E FEDERALISMO FISCALE

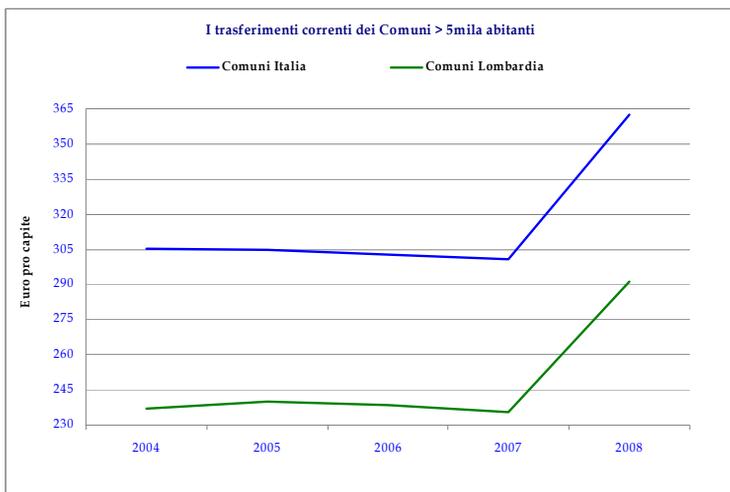
Il punto analizzato in questo capitolo è quello di capire come i Comuni della Lombardia, limitatamente a quelli con popolazione maggiore ai 5.000 abitanti, si presentino alla vigilia dell'accelerazione federale prevista dalla delega.

LE RISORSE TRA AUTONOMIA E TRASFERIMENTI

Il quadro delle finanze dei Comuni soggetti a Patto della Lombardia si distingue rispetto a quello della media degli altri Comuni italiani con più di 5.000 abitanti, per una minore **presenza di trasferimenti** da parte dello Stato e della Regione e per un maggior ricorso alle risorse direttamente prelevate dal territorio di pertinenza. Se ci si limita ad analizzare il complesso dei trasferimenti correnti, si rileva nei Comuni lombardi una minore incidenza rispetto al comparto, sia in termini di risorse procacciate, con uno stacco di oltre 70 euro per abitante, sia come incidenza relativa sul totale delle risorse correnti, con la media dei Comuni italiani soggetti al Patto che presenta un indice del 40,3% contro il 33,1% dei Comuni lombardi.

Ciò che invece avvicina gli Enti lombardi agli altri Comuni italiani è l'andamento nel quinquennio 2004-2008 delle risorse trasferite dallo Stato, che si sono costantemente ridotte fino al 2007 per poi segnare un'impennata nel 2008, determinata dall'istituzione del trasferimento compensativo per l'abolizione dell'ICI sulle abitazioni principali, provvedimento che, come

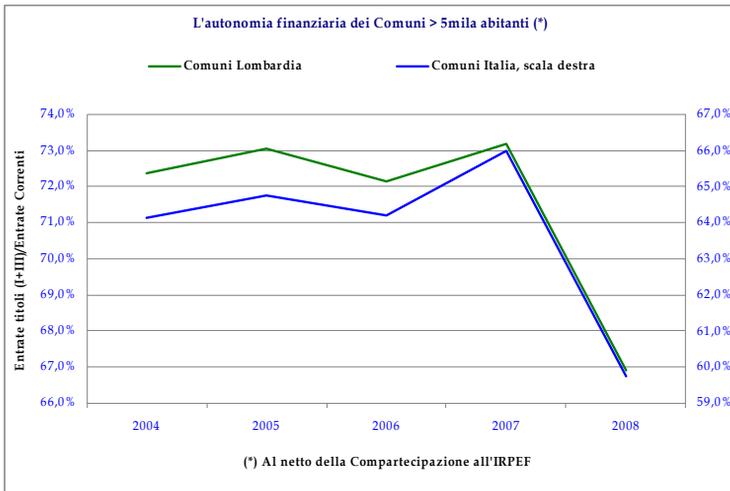
già esposto in precedenza, è andato a comprimere l'autonomia finanziaria dei Comuni.



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e ISTAT

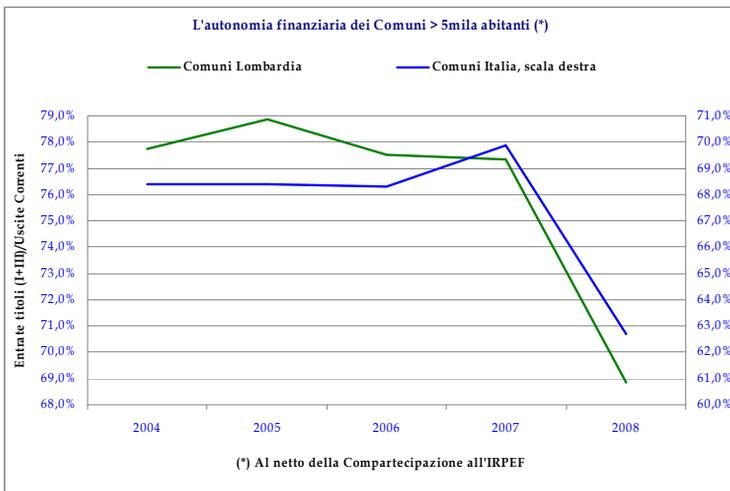
Ai fini delle prospettive federaliste, questa contrazione del valore dell'autonomia finanziaria appare in controtendenza con le aspirazioni presenti nel Paese.

Il grafico sottostante, costruito su due scale differenti, ma di stessa ampiezza, per dar conto dei diversi livelli riferibili agli Enti lombardi e alla media italiana dei Comuni soggetti al Patto, mostra chiaramente come l'andamento **dell'autonomia finanziaria, intesa come percentuale di entrate proprie sulle entrate correnti**, sia stato praticamente identico nei due sottocomparti. A differire, ovviamente, è il livello assoluto dell'indicatore, che nel 2008, per i Comuni lombardi si assesta su valori prossimi al 67%, contro il 60% scarso degli altri Enti soggetti al Patto.



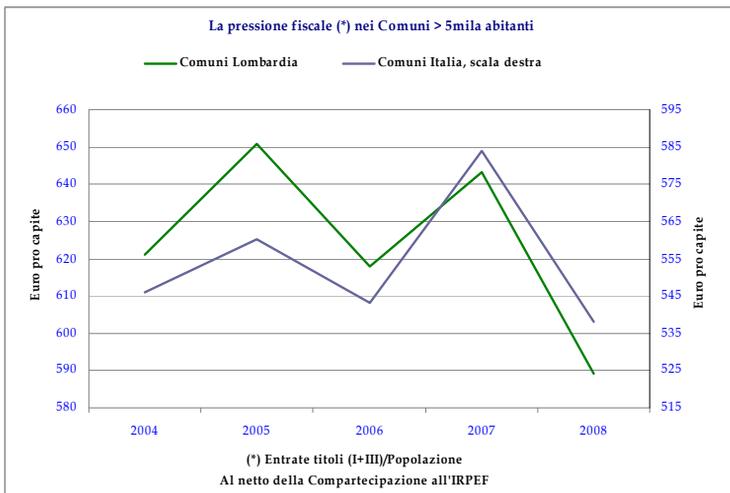
Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e ISTAT

Una differente indicazione si ottiene invece misurando il grado di **autonomia finanziaria come percentuale di spesa corrente coperta da risorse correnti proprie**. Come si evince dalla rappresentazione grafica, l'autonomia finanziaria misurata in questo modo, ad eccezione del primo anno rilevato, risulta sempre decrescente in Lombardia, mentre nel resto del Paese, nei primi quattro anni della serie, appare leggermente più stabile, confermando le criticità emerse nell'analisi della tenuta dei saldi di parte corrente dei Comuni lombardi.



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e ISTAT

Il ricorso alla leva fiscale, sia di natura tributaria che extratributaria, può essere invece sintetizzato dall'indicatore di **pressione fiscale**, che misura il livello procapite delle entrate tributarie ed extratributarie.



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e ISTAT

È opportuno rilevare che il dato della pressione fiscale e dell'autonomia finanziaria relativo alla Lombardia potrebbe essere sottostimato per effetto della non contabilizzazione dei servizi a tariffa esternalizzati, che nei Comuni di questa Regione incidono in maniera più significativa che nel resto d'Italia. L'indicatore di pressione fiscale mostra come l'andamento della Lombardia e degli altri Comuni soggetti al Patto, seppure su scale differenti, sia stato abbastanza simile in questi anni, con variazioni di uguale segno ma di differente entità.

Più nel dettaglio, analizzando separatamente l'incidenza delle entrate tributarie (autonomia tributaria) ed extratributarie (autonomia extratributaria) sul complesso delle entrate correnti, si osserva come la contrazione dell'autonomia tributaria dal 2004 al 2008 sia stata maggiore nei Comuni lombardi; la crescita rilevata nell'autonomia extratributaria, seppure nel corso degli anni abbia mostrato andamenti diversi, nella variazione tra il 2004 e il 2008 è stata uguale negli Enti della Lombardia e nel resto dei Comuni maggiori di 5.000 abitanti.

Ne consegue che, a prescindere dall'ubicazione, gli Enti hanno nel corso degli anni tentato di acquisire la massima autonomia disponibile, agendo sulle leve a loro disposizione. Più nello specifico, se si osservano gli ultimi due anni della serie, particolarmente elevata è stata la pressione esercitata sulle entrate di natura extratributaria, la cui incidenza sulle entrate correnti, in Lombardia, è aumentata dal 2006 al 2008 di oltre un punto e mezzo percentuale. L'elemento da sottolineare è che, a prescindere dallo strumento utilizzato, i Comuni mostrano di preferire l'uso di risorse proprie a quelle di tipo derivato, anche

per ovviare all'incertezza con cui i trasferimenti vengono erogati, ai fini di mantenere inalterato il livello di fornitura di beni e servizi.

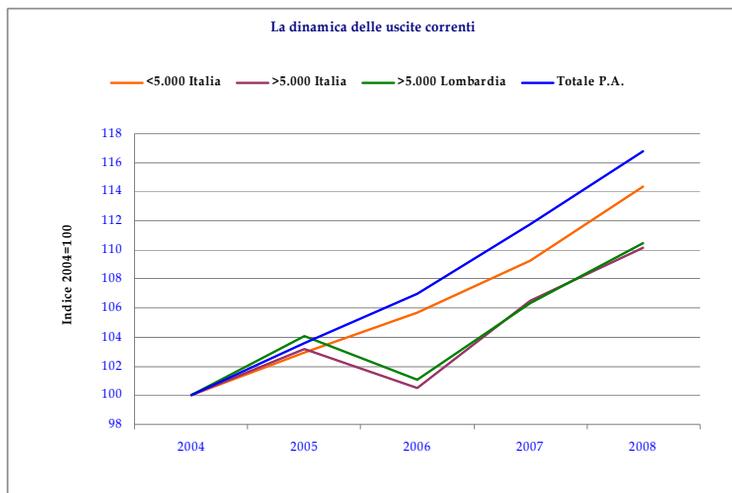
In conclusione, la crescita dell'autonomia finanziaria registrata nel corso del quinquennio che va dal 2004 al 2008, appare analoga come dimensione tra Comuni lombardi e resto del Paese, evidenziando elementi di contiguità anche per quanto riguarda la sua composizione.

IL RUOLO DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO NEL CONTROLLO DELLA SPESA

Analizzando i dati di spesa, ciò che appare più interessante non è tanto la verifica del controllo della spesa totale, quanto l'analisi dell'andamento delle sue principali componenti, al fine di verificare se il Patto di Stabilità Interno abbia indotto i Comuni della Lombardia a destinare risorse in favore di voci di spesa poco produttiva o, viceversa, la regola di *governance* della finanza pubblica abbia lasciato comunque gradi di autonomia per la gestione ottimale delle proprie risorse.

In primo luogo, confrontando il trend complessivo della spesa corrente della P.A. con quello dei Comuni della Lombardia soggetti al Patto, si osserva per la prima una crescita costante e a tassi robusti, che complessivamente, dal 2004 al 2008, sfiora il 17%. Nello stesso periodo, i Comuni con più di 5.000 abitanti della Lombardia e del resto del Paese, hanno fatto invece registrare un aumento della spesa corrente inferiore di circa 6,5 punti percentuali rispetto a quello della P.A., risentendo

però di una ben più elevata volatilità, scaturita verosimilmente dalle modifiche annuali apportate al Patto di stabilità.



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e ISTAT

Scendendo nel dettaglio delle voci che compongono la spesa corrente, il primo dato da evidenziare è che nei Comuni della Lombardia ad aumentare maggiormente non sono state le spese di funzionamento, ma quelle dedicate ai servizi alla persona e alla viabilità; le spese per la cura del territorio e dell'ambiente, pur segnando una contrazione dal 2004 al 2008, nel biennio 2006-2008 sono comunque tornate a crescere. In particolare, osservando le spese correnti per le **funzioni generali**, nel confronto tra Comuni, quelli lombardi registrano un livello di spesa pro capite che per tutto il periodo risulta inferiore rispetto agli altri Comuni italiani. Anche l'andamento di crescita dei valori assoluti di questa voce di bilancio vede sempre la Lombardia assestarsi su un livello più basso di quello registrato dal resto del comparto.

Sul versante del **personale**, si rileva una spesa sensibilmente inferiore nel mondo dei Comuni lombardi rispetto alle altre Amministrazioni, e non emergono particolari lievitazioni delle uscite, essendo la crescita dei valori assoluti pari al 7% nell'intero periodo considerato, un tasso largamente inferiore a quello registrato dall'inflazione.

Passando a valutare le specifiche voci di intervento comunale, **il fattore che caratterizza i Comuni lombardi rispetto al resto del comparto è un livello di spesa che, come peraltro già analizzato nei capitoli precedenti, sembra essere strutturalmente più basso, seppure con alcune importanti eccezioni.** Ad avvicinare gli Enti lombardi alla media dei Comuni, sono invece le **dinamiche di spesa**, che appaiono praticamente identiche e in uguale misura caratterizzate da una eccessiva erraticità, probabilmente a causa del Patto di Stabilità Interno, che condiziona l'allocazione delle risorse da parte degli amministratori.

Nel dettaglio, la spesa corrente per la **gestione del territorio e dell'ambiente** complessivamente decresce in entrambi i casi, con variazioni annue significative e, per quanto riguarda il 2008, di segno opposto. Da rilevare come il differenziale di spesa per la gestione del territorio e l'ambiente, tra Enti della Lombardia e resto del Paese, risulti sempre negativo nell'intero quinquennio. Andamento espansivo, invece, si rinviene per la dinamica delle spese per la **viabilità**, con i Comuni lombardi che accrescono il loro impiego di risorse pro capite in questa funzione di oltre 12 euro per abitante, in linea con quanto registrato nel resto d'Italia.

Le spese per il **welfare** locale vedono prevalere lungo tutto il periodo i Comuni della Lombardia che, sui valori assoluti, fanno registrare una variazione dal 2004 al 2008 di oltre il 30%, con il resto del Paese che pure cresce a tassi elevati, pari a circa il 27%.

Il dato da evidenziare, comunque, è che la dinamica della spesa corrente dei Comuni soggetti al Patto, e in particolar modo quelli della Lombardia, è frutto dell'effetto combinato di variazioni modeste dei costi di funzionamento e di incrementi più marcati nelle voci di spesa rivolte ai cittadini. Il punto su cui riflettere, però, è l'eccessiva volatilità delle dinamiche rilevate, che molto verosimilmente sono da imputare al Patto di Stabilità Interno che, anziché limitare in modo significativo la dinamica di crescita della spesa corrente, ne condiziona le variazioni annue, generando problemi di sostenibilità e programmabilità delle politiche nei Comuni soggetti al Patto.

In ogni caso, le maggiori **criticità del Patto di stabilità** si rilevano sull'andamento della **spesa per investimenti**, che risulta in forte contrazione sia nell'intero comparto nazionale, sia, e soprattutto, nei Comuni della Lombardia, che dal 2004 al 2008 hanno ridotto i propri stanziamenti di oltre 66 euro per abitante. Nello stesso periodo, in Italia, la spesa per investimenti media dei Comuni si è ridotta invece di quasi 44 euro pro capite. Le responsabilità del Patto di Stabilità Interno, in tale contesto, appaiono quindi inoppugnabili, e un fenomeno del genere risulta ancora più allarmante poiché il quadro che emerge è quello di una regola di governo della finanza pubblica che sta spin-

gendo una delle aree più dotate di risorse del Paese a disinvestire in infrastrutture pubbliche, in un territorio fondamentale per lo crescita del Paese.