

CAPITOLO 1

LA DIMENSIONE DEI COMUNI DELLA LOMBARDIA

L'analisi condotta da IFEL è stata elaborata relativamente al quinquennio 2003-2007 su un campione altamente rappresentativo dell'universo dei Comuni della Lombardia, visto che comprende quasi tutti gli enti comunali presenti nella regione (1503 su 1546).

La maggior parte dei Comuni lombardi ha meno di 5.000 abitanti, circa il 70%, in linea con quanto osservato per il totale dei Comuni italiani, ma in essi vive solo il 22% della popolazione della Lombardia.

I Comuni compresi tra i 10.000 ed i 59.000 abitanti sono i più popolosi, comprendendo circa il 34% della popolazione totale.

Tra le grandi agglomerazioni, un terzo degli abitanti totali della Lombardia vive nella provincia di Milano, mentre un quinto abita nelle province di Brescia e Bergamo.

La provincia con il minor numero di abitanti è quella di Sondrio, con meno di 200 mila abitanti.

CAPITOLO 2

IL QUADRO FINANZIARIO DEI COMUNI DELLA LOMBARDIA: LE ENTRATE

Le **entrate totali** dei Comuni lombardi nel 2007 superano i 10 miliardi di euro e rappresentano poco meno del 16% del totale delle entrate dei Comuni italiani. In termini pro capite, il valore delle risorse complessive a disposizione degli enti lombardi, pari a 1076 euro, è inferiore di circa 50 euro al totale delle entrate della media nazionale (circa 1122 euro pro capite).

Nel dettaglio, le entrate tributarie dei Comuni della Lombardia rappresentano la maggior componente di entrata dei Comuni con il 35% del totale, seguite dalle extra-tributarie (23% circa), dai trasferimenti correnti (poco più del 21%) e dalle entrate in conto capitale (circa il 21%). Nel confronto con la media italiana, prevale l'incidenza di risorse proprie sul totale, circa il 73%, rispetto al totale nazionale del 62%.

Tra le risorse proprie, l'ICI era la fonte primaria del bilancio (prima dell'abolizione della componente sulla prima casa), con un valore di circa 230 euro pro capite (8 in più della media nazionale), mentre l'Addizionale Irpef (quasi 36 euro pro

capite) si collocava su valori ampiamente inferiori alla media nazionale (quasi 44 euro).

I Comuni della Lombardia ricevono **minori trasferimenti pro capite da Stato e Regione** sia rispetto ai Comuni del Nord-Italia, sia nei confronti della media nazionale di comparto: nel primo caso i minori introiti sono pari a circa 30 euro per abitante, mentre nel raffronto con i valori nazionali si sale ad oltre 80 euro.

A livello regionale, gli enti con il maggior livello di entrate sono ubicati nelle **province** di Sondrio e Milano, dove si rilevano valori pro capite pari a, rispettivamente, 1281 e 1189 euro pro capite. Di converso, le province lombarde con i valori più bassi di entrate pro capite sono Bergamo (circa 910 euro) e Varese (938 euro).

Tra i Comuni capoluogo, i livelli di entrate più consistenti si riscontrano a Brescia (1789 euro pro capite) e Milano (1737 euro per abitante), mentre le risorse a disposizione del Comune di Sondrio si fermano intorno ai 1036 euro pro capite, meno della media regionale.

La dinamica delle entrate dei Comuni della Lombardia è in linea con quanto osservato nella media italiana durante il periodo 2003-2007. In entrambi i casi, la crescita cumulata è di

circa l'8-9% ma, se si considera la crescita della popolazione, ovvero si valuta la crescita delle entrate pro capite, tale dinamica si ferma in prossimità del 4,5%.

Nel periodo considerato, le **entrate tributarie** sono cresciute del 12% in valori assoluti, ma solamente del 7,6% in termini pro capite. La principale determinante dell'**aumento** delle entrate tributarie è rappresentata dall'**addizionale all'IRPEF**, che in virtù dello sblocco delle aliquote vigente per il 2007 ha riportato una crescita del 46% tra il 2005 ed il 2007.

Sono in netta **diminuzione** invece i **trasferimenti correnti** nel quinquennio di riferimento (-11%), in linea con la dinamica riscontrata nei restanti Comuni del Nord-Italia, ma superiore alla diminuzione del comparto Italia (-7,6%).

Tra i singoli territori, la dinamica più sostenuta delle entrate tributarie si rinviene nelle province di Pavia e Varese, tra il 16 e il 17% in termini pro capite, mentre il profilo di crescita più debole si riscontra a Milano (2,5%) e Brescia (5,6%).

Altrettanto disomogeneo il calo dei trasferimenti tra i territori, con gli estremi rappresentati dai Comuni della provincia di Como (-16% circa nel periodo 2003-07) e da quelli della provincia di Lecco (-3,4%).

CAPITOLO 3

IL QUADRO FINANZIARIO DEI COMUNI DELLA LOMBARDIA: LE SPESE

Le uscite dei Comuni della Lombardia nel 2007 hanno raggiunto il livello di 10,3 miliardi di euro, circa il 3,1% in più rispetto al 2005.

Nel periodo 2003-2007 la spesa totale dei Comuni lombardi è cresciuta cumulativamente del 4,8%, oltre tre punti 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.

Per quanto riguarda le dinamiche della spesa totale nel periodo 2003-2007, a fronte di una sostanziale stasi riscontrata complessivamente (meno del 5%), a livello provinciale si rinvencono tassi di crescita della spesa intorno al 14,4% a Cremona, del 11,2% a Lodi e del 10,9% a Mantova, cui si contrappongono le ben più contenute espansioni delle uscite di Como (+2,8%), Varese (+3,1%) e Milano (+3,2%).

Nel periodo 2003-2007, complessivamente, la spesa in conto capitale dei Comuni lombardi si riduce del 3,6% mentre l'intero comparto comunale, pur mantenendosi su valori modesti, riporta una crescita della spesa in conto capitale intorno al 6%.

La quota di risorse destinate agli investimenti dei Comuni della Lombardia negli anni è andata progressivamente a ridursi in rapporto alle spese complessive, passando da un peso del 26,2% del 2003 al 22,7% del 2007.

Nel 2007, nonostante la dinamica poco brillante della spesa in conto capitale, i Comuni della Lombardia concorrono per il 30,8% alla spesa per investimenti dei Comuni del Nord e per il 15,0% a quella dell'intero comparto comunale.

La spesa corrente dei Comuni lombardi nel periodo 2003-2007 fa registrare una variazione cumulata prossima all'8,1% mentre l'intero settore comunale riporta nello stesso periodo un aumento di circa il 9%.

Complessivamente i Comuni lombardi hanno speso nel 2007 1.093 euro per abitante, circa 65 euro in meno della media dei Comuni del Nord e della media dei Comuni italiani.

In termini pro capite la spesa dei Comuni della Lombardia nel 2007 è leggermente inferiore rispetto a quella dell'intero

comparto comunale sia in riferimento alla spesa corrente, circa 805 euro pro capite contro i quasi 840 euro della media nazionale, sia in riferimento alla spesa in conto capitale, circa 288 euro pro capite contro i 320 del totale dei Comuni.

Tra i Capoluoghi di provincia si evidenzia l'incremento superiore al 40% delle spese complessive di Mantova, dovuto in larga parte a una vigorosa ripresa delle spese in conto capitale, e in particolare degli investimenti, che si raddoppiano nel quinquennio considerato, passando da 245 euro pro capite nel 2003 a 518 euro pro capite nel 2007.

La spesa complessiva pro capite fa registrare valori abbondantemente superiori alla media della Lombardia nei Comuni della provincia di Sondrio (1.385 euro pro capite) e Milano (1.222 euro pro capite) mentre i valori minori si raggiungono nei Comuni delle province di Lodi e di Varese (circa 925 euro pro capite).

Nel confronto tra province, a stanziare le quote maggiori di spesa corrente per cittadino, sono i Comuni della provincia di Milano (932 euro pro capite), primato, questo, confermato anche nel confronto tra Capoluoghi, che vede Milano guidare questa statistica con 1.376 euro, sebbene vada evidenziato come i servizi erogati dal Comune di Milano siano fruiti da una platea di utenti ben superiore rispetto alla popolazione

residente, a causa dell'elevata presenza di pendolari nel Capoluogo.

Nel dettaglio delle spese correnti, mentre all'interno del mondo dei Comuni si spendono oltre 270 euro pro capite per il personale, nei Comuni lombardi tale voce di spesa assorbe meno di 240 euro per abitante, valore inferiore anche ai 264 euro pro capite della media di comparto del Nord.

La spesa per investimenti dei Comuni lombardi nel 2007 è stata pari a 248 euro pro-capite, valore inferiore alla media nazionale di circa 20 euro e di oltre 33 euro rispetto al comparto comunale del Nord.

Il dato medio degli investimenti dei Comuni della Lombardia si compone di una quota pari a 317 euro di investimenti pro capite dei Comuni non soggetti al Patto di Stabilità interno e di una quota pari a 228 euro dei Comuni ad esso soggetti.

Nel confronto tra province la maggiore spesa in conto capitale, in termini pro capite, è sostenuta da Sondrio, 527 euro per abitante, contro i 200 euro della provincia di Pavia e i 216 euro della provincia di Varese.

Nel confronto tra fasce demografiche, l'analisi delle spese in conto capitale vede in testa i Comuni con meno di 2.000 abitanti

e quelli superiori ai 250.000 (Milano), che, in termini pro capite, fanno registrare quote di spesa superiori ai 450 euro, con una differenza prossima ai 200 euro rispetto alle classi contigue.

La distinzione tra Enti soggetti e non soggetti al Patto di Stabilità interno indica che a stanziare le risorse maggiori per le spese in conto capitale, in termini pro capite, sono i Comuni liberi dal vincolo, che fanno registrare una spesa di 346 euro contro i 271 degli Enti soggetti al Patto.

In sostanza il quadro delle uscite dei Comuni della Lombardia appare coerente con la media nazionale quanto a composizione e a dinamiche particolarmente contenute, evidenziando un livello di spesa che 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 2007 il **saldo di bilancio** dei Comuni della Lombardia ha registrato un **miglioramento sostanziale** di oltre **330 milioni di euro rispetto al 2003**.

La disciplina di bilancio degli enti lombardi appare più elevata **sia nel confronto con le altre Amministrazioni del Nord, sia con l'intero aggregato nazionale**: oltre la metà del miglioramento complessivo del saldo finanziario dei Comuni del Nord è stato realizzato dalle Amministrazioni comunali della Lombardia, mentre nel confronto con l'intero comparto nazionale, il peso del deficit della regione è sceso dal 27,8% al 7,5%.

Alla fine del 2007 il **disavanzo dei Comuni lombardi** ammonta a meno di 17 euro **pro capite**, contro gli oltre 36 dell'intero comparto nazionale ed i quasi 33 dei Comuni del Nord-Italia.

Il **maggior contributo al risanamento** proviene dai **Comuni soggetti al Patto** (soprattutto dai centri con popolazione superiore ai 60 mila abitanti), mentre gli **Enti con meno di 2.000**

abitanti hanno registrato un **peggioramento del saldo** di circa 15 euro per abitante nel periodo 2003-2007.

I **Comuni che hanno fornito un minor contributo alla riduzione del saldo** sono quelli delle province di **Sondrio e Mantova**, mentre si caratterizzano per un **sostanziale rigore finanziario** i Comuni ubicati nelle province di **Brescia e Milano**.

Tra i capoluoghi, **Brescia** presenta **l'avanzo più cospicuo** sia in valore assoluto (circa 70 milioni di euro) sia in proporzione alla sua popolazione (369 euro pro capite); sul versante opposto, il **Comune di Milano** registra il **disavanzo maggiore in valore assoluto** (oltre 120 milioni di euro), mentre quello più elevato in termini **pro capite** si riscontra a **Sondrio** (oltre 150 euro).

Il saldo di competenza mista dei Comuni della Lombardia si compone di un **saldo corrente** strutturalmente in avanzo e di un **saldo in conto capitale** sistematicamente in disavanzo, riflettendo la natura stessa dei Comuni che, meno esposti sul fronte della spesa corrente, accumulano risparmio pubblico per effettuare investimenti a presidio del territorio.

Tale **struttura** appare tuttavia **non stabile nel tempo**: emergono infatti andamenti contrapposti dei due saldi nel periodo considerato (quello di parte corrente peggiora di 100 milioni di

euro nel periodo 2003-2007, a fronte del miglioramento del saldo in conto capitale di 400 milioni di euro).

Le **dinamiche contrapposte** trovano giustificazione nell'emersione di una **domanda crescente di servizi alla persona** (lato corrente) e nelle **pressioni esercitate dal Patto di Stabilità** sulla spesa per investimenti (lato capitale).

L'elevato ricorso all'**indebitamento**, che riflette **investimenti** cospicui, costituisce una **peculiarità** dei Comuni della **Lombardia**, i quali presentano un livello medio di **debito pro capite** di circa 580 euro, **superiore** a quello medio **nazionale** (poco meno di 534 euro).

Ciò è reso possibile dalla presenza di basi imponibili più elevate, che comporta **migliori livelli dell'indicatore di sostenibilità del debito** per i Comuni lombardi, sia **rispetto** alla media degli altri Comuni del **Nord-Italia**, sia rispetto al **valore medio nazionale**.

Nella formazione della media regionale influisce notevolmente l'incidenza degli **Enti di minore dimensione** che, anche a livello nazionale, presentano una **maggiore consistenza di debiti rispetto alla popolazione**, dovuta all'esigenza di realizzare investimenti con costi di scala significativi.

I **Comuni con meno di 2.000 abitanti** registrano un livello di **debito pro capite** pari a 623 euro, **sensibilmente superiore alla media nazionale e regionale**, mentre nel complesso dei **Comuni soggetti al Patto** si riscontra in media un livello di debito pari a 528 euro circa in termini pro capite, **inferiore alla media nazionale e regionale**.

Le **province** dove si rilevano i **valori medi più elevati di debito pro capite** sono quelle di **Sondrio, Mantova e Brescia** e, in quest'ultime, si riscontra anche il **livello medio più basso della sostenibilità del debito**, con un valore del rapporto tra stock di debito ed entrate correnti proprie superiore a 1,27 (si ricorda che più alto è il valore del rapporto, minore è la sostenibilità del debito).

Tra i **Capoluoghi**, il valore del **debito pro capite** di **Milano** (2.836 euro) **supera di più del doppio** il secondo maggior debito per abitante della Lombardia riscontrato a **Bergamo** (1.223 euro), ed è di molto superiore al valore minimo di debito pro capite di **Brescia** (102,5).

CAPITOLO 5

I COMUNI DELLA LOMBARDIA TRA PATTO DI STABILITÀ E FEDERALISMO FISCALE

L'analisi mostra la posizione dei Comuni della Lombardia con popolazione maggiore ai 5.000 abitanti rispetto ai processi di responsabilizzazione di bilancio e miglioramento dell'efficacia dell'intervento pubblico a livello locale innescati dalla riforma del titolo V della Costituzione e alla vigilia dell'accelerazione federale prevista dalla Legge delega sul Federalismo fiscale.

Nel periodo 2003-2007 i Comuni lombardi hanno accresciuto la loro autonomia finanziaria, nonostante i limiti imposti dal Governo all'autonomia tributaria; hanno diminuito la loro dipendenza dall'erario; hanno contenuto la crescita della spesa corrente, soprattutto quella relativa ai costi di funzionamento e di personale e hanno incrementato invece quella relativa all'erogazione di servizi alla persona.

Gli Enti della Lombardia sono stati "colpiti" più degli altri Comuni soggetti al Patto, sia dalle regole altalenanti del Patto di Stabilità interno, sacrificando in modo consistente la spesa per investimenti, sia dai recenti provvedimenti in materia di ICI prima casa, vedendosi annullato un percorso di crescita

dell'autonomia tributaria durato un quinquennio e sempre su livelli superiori alla media nazionale.

L'autonomia finanziaria dei Comuni lombardi si mantiene su valori superiori rispetto alla media nazionale di comparto, ma presenta nel periodo 2003-2007 una dinamica leggermente inferiore a quella sperimentata dal resto del Paese, con i Comuni della Lombardia che sono passati da un livello iniziale di autonomia del 70,4% nel 2003 a circa il 74% nel 2007 e i Comuni italiani che hanno accresciuto la loro autonomia dal 64% del 2003 a oltre il 68% del 2007.

L'aumento dell'autonomia finanziaria, però, non è generato da un aumento delle risorse proprie ma da una riduzione di pari importo di quelle trasferite. Ciò denota una sostanziale stagnazione delle risorse proprie e soltanto una ricomposizione tra entrate proprie e trasferimenti, che sono scesi più che altrove.

La decisione di sostituire l'imposta sulla prima casa con trasferimenti erariali appare in controtendenza con il potenziamento dell'assetto federale, poiché genera un calo dell'autonomia tributaria di circa 6,7 punti percentuali rispetto al picco registrato nel 2007 per il totale dei Comuni italiani, e di oltre 7 punti in Lombardia, dove l'ICI sulla prima casa ha un'incidenza maggiore.

I Comuni della Lombardia, nel periodo 2003-2007, hanno dato un contributo positivo all'intero comparto, riducendo il proprio deficit di circa 320 milioni di euro, contro l'aumento osservato nel resto dei Comuni soggetti al Patto, agendo prevalentemente sul versante della spesa.

La spesa corrente dei Comuni della Lombardia è cresciuta nel periodo considerato del 3,3%, contro quasi il 5% del comparto comunale nazionale. Da rilevare che nello stesso periodo, la spesa corrente della PA ha fatto registrare una crescita pressoché costante e sistematica di circa il 16%.

Soffermando l'attenzione sulla dinamica delle spese correnti per funzioni generali, si osserva come, nel confronto tra Comuni, quelli lombardi registrino un livello di spesa pro capite minore (120 contro 132 euro pro capite) e una dinamica di crescita più bassa a quella registrata dal comparto (4,2% contro 10,5%).

Soprattutto sul versante delle spese per il personale, sensibilmente più basse nel mondo dei Comuni lombardi rispetto al resto del comparto, non emergono particolari lievitazioni degli esborsi, essendo la crescita complessiva inferiore al 2% nell'intero periodo considerato, un tasso abbondantemente inferiore a quello registrato dall'inflazione.

Sull'andamento della spesa per investimenti sembrano concentrarsi le maggiori criticità connesse ai vincoli del Patto di Stabilità interno, sia con riferimento all'intero comparto nazionale, sia con particolare riguardo ai Comuni della Lombardia: a fronte di una sostanziale stazionarietà della spesa per investimenti riscontrata in Italia nel periodo 2003-2007, la spesa media per investimenti dei Comuni della Lombardia si è ridotta di quasi 40 euro pro capite nello stesso lasso di tempo, una contrazione di circa il 14%.

Il quadro non roseo, determinato dall'applicazione del Patto di Stabilità interno nel periodo 2003-2007, tende a peggiorare sensibilmente quando si passa ad analizzare le prospettive delineate dal Patto per il triennio 2009-11.

Rispetto al disavanzo di circa 70 milioni di euro realizzato nel 2007 dai Comuni della Lombardia soggetti al Patto di Stabilità interno, la regola per il 2009 prevede un obiettivo di avanzo di circa 65 milioni di euro, pari ad una manovra complessiva di oltre 135 milioni di euro che, tenendo conto dell'aggravarsi della condizione economica e delle implicazioni sul bilancio, può cifrarsi su valori intorno ai 300 milioni di euro.

Per far fronte alla gravità della situazione e rimediare in parte agli effetti della manovra per il 2009, nel corso dell'anno sono stati varati dei provvedimenti tampone che, assieme al riparto dei fondi per la premialità, hanno contribuito a ridurre la

severità del Patto per l'anno in corso; tuttavia, sommando il beneficio derivante dall'esclusione dal Patto del 4% dei residui passivi in conto capitale, pari a poco più di 80 milioni, con quello della premialità, che ha assegnato alla Lombardia esclusioni per circa 43 milioni, si raggiunge una cifra nettamente inferiore alle esigenze di bilancio.

Per il 2010 la legislazione vigente prevede un'ulteriore manovra di quasi 160 milioni per gli Enti ubicati in Lombardia, tale da condurli verso un obiettivo di saldo di circa 223 milioni, mentre per il 2011 prevede come obiettivo, oltre i margini della sostenibilità, un avanzo di competenza mista di quasi 500 milioni di euro, grazie ad una manovra di circa 265 milioni di euro.

Come nel caso nazionale, un'applicazione pedissequa del Patto condurrebbe al 2011 tutti gli Enti in avanzo di competenza mista e, stante il blocco delle aliquote, produrrebbe una riduzione della spesa finale alla fine del periodo pari al 12,4%, che in alcune realtà, come quelle di Mantova e di Sondrio, si tradurrebbe in un taglio, rispettivamente, di un quinto e di oltre un quarto della spesa.